



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**UM ESTUDO SISTEMATIZADO SOBRE A CORRUPÇÃO E A
ATUAÇÃO DAS EMPREITEIRAS CONTRATADAS PELA
PETROBRAS: NOTAS SOBRE A OPERAÇÃO LAVA JATO**

ZAIRA CARVALHO CORNÉLIO BRAGA

Dissertação

Foz do Iguaçu

2019

Catálogo elaborado pela Divisão de Apoio ao Usuário da Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

B813e

Braga, Zaira Carvalho Cornélio.

Um estudo sistematizado sobre a corrupção e a atuação das empreiteiras contratadas pela Petrobrás: notas sobre a operação Lava Jato / Zaira Carvalho Cornélio Braga. - Foz do Iguaçu, PR, 2019.
127 f.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu-PR, 2019.
Orientador: Gilson Batista de Oliveira.

1. Corrupção - administração pública. 2. Crime contra a administração pública. 3. Petrobrás - contratos onerosos. I. Oliveira, Gilson Batista de. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. III. Título.

CDU 328.185:347.440.22(81)



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**UM ESTUDO SISTEMATIZADO SOBRE A CORRUPÇÃO E A ATUAÇÃO DAS
EMPREITEIRAS CONTRATADAS PELA PETROBRAS: NOTAS SOBRE A
OPERAÇÃO LAVA JATO**

ZAIRA CARVALHO CORNÉLIO BRAGA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Dr. Gilson Batista de Oliveira

Foz do Iguaçu

2019

ZAIRA CARVALHO CORNÉLIO BRAGA

**UM ESTUDO SISTEMATIZADO SOBRE A CORRUPÇÃO E A ATUAÇÃO DAS
EMPREITEIRAS CONTRATADAS PELA PETROBRAS: NOTAS SOBRE A OPERAÇÃO
LAVA JATO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

UNILA

Prof.^a Dr. Rodrigo Cantu de Souza

UNILA

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

UTFPR

Foz do Iguaçu, 01 de março de 2019.

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto. (Ruy Barbosa).

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luisa e Cornélio, pelo esforço realizado em mostrar aos filhos o valor da educação.

Ao meu esposo, Werner Braga, pelo apoio e incentivo durante todos os momentos e pelas contribuições e revisões realizadas nos trabalhos durante o mestrado.

Ao meu orientador, Dr. Gilson Batista de Oliveira, pela dedicação e perseverança em acreditar no desenvolvimento deste trabalho, pelas contribuições, pela consideração em encaixar a minha disponibilidade a sua.

RESUMO

A corrupção é considerada a causa-raiz dos principais problemas em diversas áreas em se tratando de implementação de políticas públicas efetivas. É também apontada como um importante entrave ao desenvolvimento sustentável das Nações, principalmente aquelas em desenvolvimento. Este fenômeno foi identificado de maneira mais exacerbada nos países com pobreza extrema, mas também naqueles considerados desenvolvidos, não se podendo atribuir a corrupção somente às nações com baixo desenvolvimento institucional. No Brasil este fenômeno foi objeto de debate nas duas últimas décadas, se acirrando atualmente com o caso Lava Jato, considerada a maior operação de combate à corrupção da história. Ela trouxe à tona um sofisticado esquema de corrupção dentro da Petrobrás, que contava com a participação de agentes públicos, agentes políticos e grandes empreiteiras. O trabalho ora apresentado tem por finalidade estudar o modo de atuação utilizado pelas empreiteiras indiciadas na Operação Lava Jato pelos desvios de recursos da Petrobras, notadamente, o *modus operandi* expresso nas ações penais que tramitam perante a Justiça Federal no Paraná. A metodologia adotada neste trabalho científico foi qualitativa exploratória documental, tendo sido realizada uma pesquisa do tipo misto, que agregou uma pesquisa secundária bibliográfica a uma documental primária. Como resultado evidenciou-se um sofisticado esquema de desvios de recursos da empresa Petrobras S.A. entre os anos de 2004 a 2014. Agentes do mercado, associados a agentes públicos e políticos, engendraram um mecanismo capaz de desviar recursos desta empresa, utilizando-se do superfaturamento de obras e serviços na realização de suas operações. Os fatos aqui evidenciados podem ser analisados à luz de, pelo menos, duas vertentes que estudam a corrupção, ambas apresentadas neste estudo: a primeira, a corrente *juspositiva*, atribui a corrupção a uma deslegitimação da ordem jurídica e da violação das leis, as quais foram constituídas pelo poder soberano, e está assentada sobre uma concepção moral em torno do bem comum. A segunda corrente, a teoria *rent seeking*, diz respeito à atuação dos “caçadores de renda” em um ambiente de regulação econômica, em que a ação ilegal na captação da renda disponibilizada pelo Estado ou suas empresas é considerada como corrupção, já que desvirtua o interesse público e passa a favorecer grupos específicos que se reúnem em torno desta atividade, utilizando-se de práticas ilegais para maximizar rendas por meio da captação das rendas públicas disponíveis no mercado.

Palavras-Chave: Corrupção; Lava Jato: *Rent Seeking*

ABSTRACT

Corruption is considered the root cause of the main problems in several areas when it comes to the implementation of effective public policies. It is also pointed out as an important obstacle to the sustainable development of nations, especially those in development. This phenomenon has been identified in a more exacerbated way in countries with extreme poverty, but also in those considered developed, and corruption can not be attributed only to nations with low institutional development. In Brazil, this phenomenon has been the subject of debate in the last two decades, and is currently intensifying with the Lava Jato case, considered the largest anti-corruption operation in history. It brought out a sophisticated corruption scheme within Petrobrás, which was attended by public agents, political agents and large contractors. The purpose of the present study is to study the mode of operation used by the contractors indicted in Operation Lava Jato for Petrobras' misuse of resources, notably the modus operandi expressed in the criminal actions under evaluation at the Federal Court in Parana. The methodology adopted in this scientific work was qualitative documentary exploratory, having been carried out a mixed type research, which added a secondary bibliographical research to a primary documentary. As a result, a sophisticated scheme of diversion of resources from Petrobras SA between 2004 and 2014 was evidenced. Market agents, associated with public and political agents, generated a mechanism capable of diverting resources from this company, using super-billing of works and services in carrying out its operations. The facts presented here can be analyzed in the light of at least two currents that study corruption, both presented in this study: the first, the *juspositiva* current, attributes corruption to a delegitimization of the legal order and violation of laws, which were constituted by sovereign power, and is based on a moral conception of the common good. The second current, rent seeking theory, concerns the performance of "income hunters" in an environment of economic regulation, in which the illegal action in the collection of the income made available by the state or its companies is considered as corruption, since it distorts the public interest and favors specific groups that gather around this activity, using illegal practices to maximize incomes through the capture of public incomes available in the market.

Keywords: Corruption; Lava Jato: *Rent Seeking*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Termômetro da Corrupção.....	67
Figura 2 - Índice Percepção Corrupção por Continente.....	67
Figura 3 - Índice Percepção Corrupção nas Américas.....	68
Figura 4 - Mapa da atuação da Petrobrás no Brasil.....	92
Figura 5 - Modelo de Negócios da Petrobrás.....	93
Figura 6 - Fluxo de recursos utilizado pelos operadores financeiros.....	104
Figura 7 – Câmbios Ilegais.....	104
Quadro 1 - Relação das Normas Jurídicas de Prevenção e Combate A Corrupção.....	25
Quadro 2 - – Ranking Índice percepção da corrupção.....	69
Quadro 3 - Intercâmbio de Informações entre autoridades competentes.....	76
Quadro 4 – Etapas da Pesquisa Desenvolvida.....	85
Quadro 5 – Delimitação do Estado/Desenho da Pesquisa.....	87
Quadro 6 - Contratos de fachada realizados pela OAS e empresas de seu controle com empresas fictícias de propriedade ou controladas pelos operadores financeiros.....	107
Quadro 7 - Contratos de Fachada realizados pela Galvão Engenharia com a empresa vinculada aos Operadores Financeiros.....	113
Gráfico 1 -- Índice Percepção Corrupção Brasil.....	70
Gráfico 2 - Quantidade de RIF's produzidas por ano.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN - Banco Central do Brasil
CF - Constituição Federal
CGU - Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras
ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FMI - Fundo Monetário Internacional
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
LV - LAVA JATO
MPE - Ministério Público Estadual
MPF - Ministério Público Federal
OEA - Organização dos Estados Americanos
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S/A
RIF - Relatório de Informação Financeira
UNODC - Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes
TCU - Tribunal de Contas da União
TCE - Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. ASPECTOS TEÓRICOS DA CORRUPÇÃO.....	21
2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITOS E DIMENSÕES.....	21
2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS DA CORRUPÇÃO.....	22
2.2.1 Abordagem Juspositiva.....	22
2.2.1.1 Arcabouço jurídico brasileiro aplicado ao combate à corrupção.....	24
2.2.2. Abordagem Estrutural-funcionalista.....	28
2. 2. 3 – Abordagem econômica da Corrupção: Teoria Rent Seeking.....	36
2.4 O COMBATE À CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL.....	56
2.4.1 Mecanismo de controle e práticas anticorrupção.....	56
2.4.1.1 <i>Accountability, Controle Social e o Controle dos atos dos Governantes.....</i>	<i>57</i>
2.4.1.2 <i>Organismos Internacionais que atuam no enfrentamento à corrupção.....</i>	<i>61</i>
2.4.1.3 <i>Instituições com atribuições de prevenção e combate à Corrupção no Brasil.....</i>	<i>72</i>
2.5 RECUPERAÇÃO DE ATIVOS DESVIADOS DE CORRUPÇÃO.....	81
3. METODOLOGIA.....	84
4. RESULTADOS DA PESQUISA.....	89
4.1 OPERAÇÃO LAVA JATO – HISTÓRICO MPF.....	89
4.2 DA PETROBRAS - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.....	91
4.3 DO CARTEL EM LICITAÇÕES.....	94
4.4 MECANISMOS DE DESVIOS DE RECURSOS DA PETROBRAS.....	96
4.4.1 Dos Núcleos e seus personagens:.....	96
4.4.1.1 <i>Da Atuação do Núcleo Econômico.....</i>	<i>96</i>
4.4.1.2 – <i>Da Atuação do Núcleo Burocrático.....</i>	<i>99</i>
4.5.1.3 <i>Da Atuação do Núcleo Financeiro.....</i>	<i>100</i>
4.4.2 Atuação das Empreiteiras.....	105

4.4.2.1 OAS Engenharia S.A.....	105
4.4.2.2 Engevix.....	108
4.4.2.3 Mendes Júnior.....	110
4.4.2.4 Galvão Engenharia.....	111
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÃO DA PESQUISA E SUGESTÕES.....	115
REFERÊNCIAS.....	119

1. INTRODUÇÃO

O principal desafio enfrentado pelos governos refere-se à implementação de políticas públicas que garantam o acesso da população aos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal, para o que são essenciais os recursos oriundos da arrecadação pública. Observam-se, em todas as esferas de governo, problemas relacionados à execução de políticas públicas nas áreas mais sensíveis à sociedade, como saúde e educação. Tais problemas envolvem a execução de programas sociais ineficientes, incompletos e com distorções. Os governos alegam, entre as mais diversas justificativas, a falta ou insuficiência dos recursos disponíveis para uma aplicação mais eficiente nas políticas sociais.

Ao mesmo tempo em que cabe ao Estado proporcionar o bem-estar à coletividade, também se percebe as dificuldades na obtenção dos recursos financeiros para implementação destas políticas em razão da elevada demanda por serviços públicos e reduzidos recursos financeiros disponíveis. Por conseguinte, os recursos disponíveis muitas vezes são objeto de malversações consubstanciadas em gestões ineficientes e atos de corrupção cuja consequência é o esvaziamento do erário, dificultando a liquidez pública.

A malversação de recursos públicos pode ser identificada, na grande maioria dos casos, por atos de corrupção que causam prejuízos ao erário, esvaziando os cofres públicos e conseqüentemente privando a população de direitos que poderiam ser efetivados com os recursos desviados. A corrupção é considerada para muitos autores como um entrave no desenvolvimento das nações, e de acordo com o escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), a corrupção freia o crescimento econômico, fere o Estado de Direito e desperdiça talentos e recursos preciosos e ainda interfere na efetivação das políticas públicas nas áreas mais vulneráveis, como saúde e educação (UNODC, 2013).

Pesquisas do Fundo Monetário Internacional envolvendo 71 (setenta e um) países ocidentais têm revelado que os Estados que possuem os maiores indicadores de corrupção sistemática também têm as maiores taxas de mortalidade infantil, evidenciando baixa efetividade de políticas públicas preventivas e curativas de gestantes e crianças (LEAL, 2014).

Ugaz (2016), presidente da organização não governamental Transparência Internacional, ressalta que “em muitos países, as pessoas são privadas de suas necessidades mais básicas e vão dormir com fome todas as noites por causa da corrupção, enquanto os poderosos e corruptos aproveitam estilos de vida luxuosos de forma impune”.

Segundo a organização não governamental *Transparency International* (2018) a corrupção afeta as sociedades por vários ângulos, e em alguns casos pode custar vidas. O custo da corrupção pode ser dividido em quatro categorias principais: política, econômica, social e ambiental. No viés político a corrupção pode se tornar um obstáculo para a Democracia e o Estado de Direito, na medida em que coloca em risco a legitimidade das instituições. No âmbito econômico, a corrupção esgota a riqueza nacional e afugenta investimentos internacionais, em razão de dificultar o desenvolvimento de estruturas justas de mercado e distorce a concorrência, o que, por sua vez, prejudica o investimento, e no âmbito social, corrói o tecido social da sociedade. Isso mina a confiança das pessoas no sistema político, nas suas instituições e na sua liderança. Um público desconfiado ou apático pode então se tornar outro obstáculo para desafiar a corrupção.

Buscando avaliar a percepção da corrupção em países por meio do índice de percepção da Corrupção, a Transparência Internacional apresentou o resultado de que no ano de 2017, dos 180 países avaliados no índice, mais de dois terços apresentaram um *score* inferior a 50 pontos, significando dizer que mais de seis bilhões de pessoas vivem em países que são corruptos.

Para o *Worldbank* (2014) a corrupção tem um impacto devastador nos países em desenvolvimento e em transição, com estimativas de U\$ 20 bilhões a U\$ 40 bilhões por ano roubados por funcionários públicos, um número equivalente a 20% a 40% dos fluxos oficiais de assistência ao desenvolvimento.

Como se vê, os casos de corrupção subtraem das economias nacionais recursos bilionários que poderiam ser investidos no desenvolvimento sustentável, na redução das desigualdades e exclusão social. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) elaborou um estudo sobre o custo da corrupção no Brasil, no ano de 2010, onde projetou que até 2,3% do PIB nacional são perdidos por ano com práticas corruptas. Considerando o PIB brasileiro de 2017, que segundo o IBGE totalizou 6,6 trilhões de reais, somente nesse ano cerca de 52 bilhões de reais deixaram de ser investidos na economia brasileira em face da

corrupção (FIESP, 2010; IBGE, 2018).

Assim, a corrupção pode ser entendida como a raiz de muitos problemas em várias áreas, se traduzindo, em alguns casos, em obstáculo ao desenvolvimento sustentável das nações.

No Brasil, foram muitos os escândalos de corrupção nas duas últimas décadas, destacando-se os casos do mensalão, sanguessuga, máfia dos fiscais, Zelotes e contemporaneamente o caso Lava Jato que trouxe à tona esquemas de corrupção engendrados em uma determinada estatal brasileira que contava com a participação do alto escalão da política, diretores desta estatal e empresários de grandes grupos brasileiros, os quais tiveram prisões preventivas decretadas, muitos dos quais celebraram acordos com a justiça que revelaram esquemas bilionários de desvios de recursos públicos com pagamentos de propinas, subornos, financiamento de campanha entre outros, que culminaram recentemente com a prisão de várias pessoas.

A operação Lava Jato, iniciada em 2014, está sendo a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil, encontrando-se no momento desta defesa na 60ª conforme informações extraídas do site do MPF¹. Essa investigação revelou desvios bilionários de recursos públicos, cujos montantes são alvo de recuperação pelos órgãos responsáveis. De acordo com o Ministério Público Federal (2018) o valor total do ressarcimento solicitado decorrente das acusações de improbidade administrativa, incluindo as multas, importa em R\$ 38,1 bilhões de reais (MPF, 2018).

A operação Lava Jato identificou a atuação de organizações criminosas lideradas por doleiros que envolvem a classe política brasileira, empresários e grandes empresas, revelando esquemas de desvios de recursos na Petrobrás e grandes obras de infraestrutura. O mecanismo dos desvios dos recursos incluía superfaturamento de obras, cartéis em licitações, prestação de serviços inexistentes entre outros esquemas irregulares cujo objetivo principal era o abastecimento dos caixas de vários partidos políticos brasileiros e enriquecimento ilícito de políticos e funcionários públicos envolvidos nos esquemas (MPF, 2018).

Essa operação desvelou um esquema operado por empresários, partidos políticos e políticos desonestos e funcionava a partir da escolha de pessoas

¹ <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/linha-do-tempo>

para a direção de órgãos públicos estratégicos, que passavam a atuar em benefícios de empresas dispostas a pagar propinas em troca de lucros altíssimos. Parte dessas propinas era destinada aos políticos e servidores públicos envolvida e outra parte abastecia o caixa de vários partidos, financiando as campanhas eleitorais de políticos corruptos, fazendo com que estes se perpetuassem no poder, influenciando e mitigando o processo democrático.

A Lava Jato revelou ainda a existência de um grande cartel de empreiteiras que atuava de modo ilegal com foco a ganhar os processos licitatórios da Petrobras, para maximização de seus lucros e garantir que as grandes obras de infraestrutura fossem realizadas pelas suas empresas cartelizadas. A atuação desse grupo de pessoas, empresários, burocratas e políticos buscando captar renda disponível da Petrobras, por meios ilegais, vai ao encontro da teoria sobre *rent seeking*, que é utilizada para explicar a atuação de grupos na maximização de rendas captadas do Estado.

Assim, nessa pesquisa, que tem por objeto o problema da corrupção, pretende-se responder a seguinte pergunta:

– De que forma as empreiteiras contratadas para execução de obras de infraestrutura na Petrobras, denunciadas pelo MPF na operação Lava Jato, atuavam sistemicamente para desviar recursos nessa empresa?

Diante da pergunta norteadora, orienta-se pelo pressuposto de que:

– As empreiteiras envolvidas no esquema de corrupção, desvelado pela operação lava jato, superfaturavam obras ou serviços e fraudavam licitações para se apropriar da renda gerada pela Petrobras ou, nos termos da teoria, para promover uma transferência improdutiva da renda prejudicando toda sociedade brasileira.

Como objetivo geral, essa pesquisa pretende demonstrar como é o modo de atuação utilizado pelas empreiteiras indiciadas na Operação Lava Jato para desvios de recursos da Petrobras, notadamente, o *modus operandi* expresso nas denúncias e ações penais. E, como objetivos específicos, na dissertação busca-se:

i) Mapear e caracterizar os esquemas de corrupção utilizados pelas empreiteiras para desvios de recursos da Petrobras, revelados pela Lava Jato, sempre buscando relação com a teoria escolhida para interpretação;

ii) Identificar e caracterizar os principais personagens participantes da rede de corrupção das empreiteiras do caso Lava Jato.

Para cumprir os objetivos levantados, além do primeiro capítulo como introdução, essa pesquisa possui mais quatro capítulos.

O segundo capítulo trata dos aspectos teóricos da corrupção inserindo os conceitos e dimensões e apresentando três abordagens conceituais da corrupção a *juspositiva*, a estrutural funcionalista e a da economia política em que é abordada a teoria *rent seeking*, cujos aspectos conceituais orientam a pesquisa realizada. Nesse capítulo é tratado ainda temas como perspectivas históricas da corrupção no Brasil, o combate da corrupção no Brasil e no mundo, os mecanismos de controle e práticas anticorrupção e uma síntese da recuperação de ativos desviados por meio de corrupção.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada na pesquisa, isto é, traz um detalhamento dos procedimentos adotados para efetivação do trabalho.

Na sequência, o quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa, no qual se evidencia a atuação corrupta das empreiteiras contratadas pela Petrobras revelada pela operação Lava Jato.

Por fim, no capítulo cinco, são feitas as considerações finais, em que se associa a atuação das empreiteiras com a atuação *rent seeking*, evidenciando que o esquema instalado no seio da Petrobras pode ter decorrido da disponibilização de rendas que atraiu os caçadores de rendas que passaram a agir de forma ilegal, cooptando agentes públicos, para captação de rendas e maximização de seus ganhos.

2. ASPECTOS TEÓRICOS DA CORRUPÇÃO

2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITOS E DIMENSÕES

A palavra corrupção, derivada do latim, significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria, putrefação, desmoralização, utilizada analogamente no cotidiano para designar atos impróprios que deterioram uma série de práticas sociais, jurídicas, econômicas. Referido termo é utilizado para designar um gênero muito amplo de transgressões (SILVA, 1995; VIEIRA, 2013).

São inúmeras as definições de corrupção, das quais destacam-se alguns. De acordo com Huntington (1975) corrupção é o *comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares* (p.72). Por sua vez, é designada por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) como:

o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. (p.291)

Bobbio (1998, p.222-223) designa a corrupção como “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Trata-se de uma forma de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Para o autor, “em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante”.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) inclui no conceito de corrupção as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais (UNODC, 2013).

A corrupção é conceituada por diversos autores e nas diversas

abordagens verificam-se elementos em comum como ato ilícito, burocracia, agente público, Estado, interesse público, interesses privados.

A palavra corrupção (ou corrução) possui a mesma acepção de suas correlativas em francês, italiano e espanhol, bem como em inglês, e têm uma mesma origem na palavra latina *corruptione*. Essa palavra denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno. Normalmente, associamos corrupção a um ato ilegal, no qual dois agentes, um corrupto e um corruptor, travam uma relação “fora-da-lei” envolvendo a obtenção de propinas. (SILVA, 1995, p.3)

As teorias sobre a corrupção, não obstante apresentarem dimensões epistemológicas diferentes, remetem a um ponto comum, qual seja, a sobreposição do interesse privado ao interesse público. Nas práticas de comportamentos corruptos o indivíduo, seja ele representante do Estado ou da sociedade, é levado ao desvirtuamento de suas ações, de modo a obter benefícios indevidos para ambos, sempre em detrimento ao interesse público (FILGUEIRAS, 2004).

Rose-Ackerman e Coolidge (1995) destacam que a corrupção e outras formas de procura de renda foram bem documentadas em todas as sociedades na terra, desde as margens do rio Congo até o palácio da família real holandesa, de Políticos japoneses para banqueiros brasileiros no departamento de polícia de Nova York.

O Estudo da corrupção pode ser relacionado em várias vertentes do conhecimento ou abordagens. Neste trabalho são apresentadas algumas correntes que buscam explicar o fenômeno da corrupção, a saber: a *juspositiva*, a vertente estrutural-funcionalista e a abordagem da economia política pela atuação dos *rent seeking* ou caçadores de renda, que fundamentam a pesquisa realizada. Além da apresentação destas teorias, realizou-se uma breve explanação do entendimento de alguns autores acerca do surgimento do patrimonialismo no Brasil e sua associação com os comportamentos corruptos.

2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS DA CORRUPÇÃO

2.2.1 Abordagem Juspositiva

Na abordagem *juspositiva*, sob a ótica da criminologia jurídica, a corrupção abrange várias tipologias desde a corrupção ativa, passiva, infrações penais e civis contra a administração pública e atos de improbidade administrativa. Nessa linha, há a existência dentro do sistema

jurídico de leis que definem a corrupção classificando certas condutas como ilícitos de natureza penal, civil e administrativa (VIEIRA, 2013; HAYASHI, 2017).

Na teoria do positivismo jurídico² os autores atribuem a corrupção como decorrência de uma deslegitimação da ordem jurídica e da ineficácia das leis. Assim, a concepção *juspositiva* da corrupção está atrelada à violação das leis, as quais foram constituídas pelo poder soberano e está assentada sobre uma concepção moral em torno do bem comum. Logo, a corrupção é uma infração formal da lei, transcendendo os próprios limites da norma jurídica. A tradição jurídica assume que o ato corrupto é o delito tipificado na lei de diversos países, cujo critério de demarcação conceitual é a legalidade (FILGUEIRAS, 2004; VIEIRA, 2008).

No Brasil, a corrupção se encontra positivada e está prevista no arcabouço jurídico nacional. O Código Penal tipifica vários crimes contra a administração pública, como corrupção passiva e ativa, concussão. Na esfera cível existe a Lei de Improbidade Administrativa, que enumera os atos que violam a probidade por meio de atos de enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e ferem os princípios da Administração Pública (Lei 8.249/1992). Em 2014 passou a vigorar a denominada Lei anticorrupção que aplica sanções a pessoas jurídicas que permitem atos de corrupção, ainda não abarcadas pela legislação anterior.

Habib (1994) destaca que o vocábulo corrupção abrange várias espécies de delito, muitos dos quais podem não remeter à palavra corrupção, mas que se relaciona a este fenômeno. 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,

² No positivismo jurídico, o Direito Posto pelo Estado é que regula as relações entre os povos e o Estado. É o conjunto de Leis que se fundam na vontade do legislador (BOBBIO, 1995). O Positivismo jurídico é a concepção de acordo com a qual é necessário que o soberano monopolize o uso da força para que os homens possam participar de forma privada da criação do interesse público. A norma jurídica materializa o interesse público (FILGUEIRAS, 2004).

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)(HABIB,1994, P. 147-148).

De acordo com Osório (2007) o tema da corrupção e do enriquecimento ilícito esteve frequente nas pautas constitucionais brasileiras, não apenas nos regimes democráticos. A Constituição de 1967 já contemplava a perda de direitos individuais aos que abusassem e agredissem a ordem democrática ou praticassem atos de corrupção. A partir da Constituição de 1988 é inserida a previsão da improbidade administrativa no âmbito do Direito Administrativo, uma vez que até então o tema era tratado apenas na perspectiva penal e perspectiva ressarcitória, na esfera cível, além do enfoque disciplinar tratado na esfera infraconstitucional.

Hayashi (2017, p. 134) pontua que “o enriquecimento ilícito é ilícito de natureza administrativa passível de repressão na esfera cível, haja vista o disposto no inciso VII do art. 9º da Lei de Improbidade nº 8.429/1992”, e ainda tipificado como crime previsto no Código Penal, por uma medida anunciada em 2015 pelo Governo Federal, por meio do chamado “Pacote Anticorrupção”.

Desse modo, dentro do arcabouço jurídico brasileiro a corrupção é tratada em várias esferas, por meio de leis editadas com vistas à prevenção e penalização dos atos de corrupção, muitas das quais decorreram de convenções internacionais adotadas pelo Brasil.

2.2.1.1 Arcabouço jurídico brasileiro aplicado ao combate à corrupção

No arcabouço jurídico brasileiro encontram-se normas esparsas de prevenção e combate à corrupção. Uma parte dela se encontra no Código Penal Brasileiro, que remonta de 1940, outras decorrem da implementação das convenções internacionais contra a corrupção em que o Brasil é signatário, que determinam que os Estados membros legislem de forma a prevenir e combater a

corrupção em seu território. Conforme a evolução e pressão social surgiram instrumentos legais, jurídicos e de controle para atuar na prevenção e combate à corrupção. O quadro 1, na sequência, relaciona alguns dessas normas, não sendo exaustivo.

Quadro 1 - Relação das Normas Jurídicas de Prevenção e Combate A Corrupção

ANO	NORMA	EMENTA	REFERÊNCIA
1940	DECRETO-LEI No 2.848	Código Penal	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Dei2848compilado.htm
1950	LEI Nº 1.079	Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm
1965	LEI Nº 4.717	Regula a ação popular.	
1967	DECRETO-LEI Nº 201	Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Dei0201.htm
1985	LEI No 7.347	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L7347orig.htm
1992	LEI Nº 8.429	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm
1995	LEI 9.127	Altera a redação do art. 332 do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal. Introduz o tráfico de influência.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9127.htm
1998	LEI Nº 9.613	Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o conselho de controle de atividades financeiras - coaf, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm
2002	LEI 10.467	Acrescenta o capítulo II-a ao título XI do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal, e dispositivo à lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei, cria o conselho de controle de atividades financeiras (coaf), e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/2002/L10467.htm
2002	LEI 10.763	Acrescenta artigo ao código penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.763.htm
2011	LEI 12.527	Regula O Acesso A Informações Previsto No Inciso XXXII Do Art. 5º, No Inciso II Do § 3º Do Art. 37 E No § 2º Do Art. 216 Da Constituição Federal; Altera A Lei Nº 8.112, De 11 De Dezembro De 1990; Revoga A Lei Nº 11.111, De 5 De Maio De 2005, E Dispositivos Da Lei Nº 8.159, De 8 De Janeiro De 1991; E Dá Outras Providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
2013	LEI 12.846	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm
2013	LEI Nº 12.813	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do poder executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das medidas provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm
2013	LEI Nº 12.850	Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (código penal); revoga a lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm

FONTE: A autora.

O delito de suborno de funcionário público estrangeiro, foi tipificado no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei N.º 10.467, de 11 de junho de 2002, em função da implementação da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, mas também em conformidade com o que está previsto na Convenção Contra a Corrupção das Nações Unidas - UNCAC (CGU, 2016).

Em 18 de novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527/2011³, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já em 1º de agosto de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.846/2013⁴, que responsabiliza administrativa e civilmente pessoas jurídicas pela prática de ilícitos

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

⁴ http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm

contra a administração pública, nacional ou estrangeira (CGU, 2016).

Esta Lei, conhecida como Lei anticorrupção, potencializou instrumentos de combate à corrupção, como a delação premiada e o acordo de leniência. Permite a punição, em outras esferas além da judicial, de empresas que corrompam agentes públicos, fraudem licitações e contratos ou dificultem atividade de investigação ou fiscalização de órgãos públicos, entre outras irregularidades. Amplia, o rol de condutas puníveis, e introduz a responsabilização objetiva da pessoa jurídica pelos atos de corrupção, cometidos em seu interesse ou benefício, contra a administração pública. Na esfera administrativa, poderão ser aplicadas penas de multa de até 20% do faturamento bruto da empresa, ou até 60 milhões de reais, quando não for possível esse cálculo; poderá haver também a publicação extraordinária em meios de grande circulação, a expensas da pessoa jurídica, da decisão condenatória. Na esfera judicial, poderá ser decretado perdimento de bens, suspensão de atividades e dissolução compulsória, além da proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, por determinado prazo (CGU, 2016).

A Lei de conflito de interesses, Lei nº 12.813⁵, de 16 de maio de 2013, entrou em vigor no Brasil com o intuito de prevenir a corrupção no setor público, prevendo e definindo situações que configuram esse tipo de conflito durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal (CGU, 2016).

Além das acima mencionadas, se destacam ainda várias leis como a Lei nº 1.079/1950⁶, que definiu os crimes de responsabilidade e regulou o respectivo processo de julgamento; a Lei nº 8.730/1993⁷, que estabeleceu a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos três poderes da Federação; a Lei Complementar nº 101/2000⁸, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal; a Lei nº 9.613/1998⁹, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do

5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm

6 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm

7 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8730.htm

8 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

9 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm

sistema financeiro para os ilícitos previsto nesta Lei. A Lei nº 4.717/1965¹⁰, que regulamentou a Ação Popular, om atuação da sociedade e está prevista na Constituição Federal de 1988; A Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento¹¹. O Decreto-Lei nº 201/1967¹², que tratou da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores; a Lei nº 7.347/1985¹³, que tratou dos crimes contra o sistema financeiro nacional e a Lei nº 8.429/1992¹⁴, uma importante inovação no combate à corrupção, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa é umas das principais ferramentas utilizadas para penalizar os agentes públicos e particulares que se beneficiaram de atos de corrupção. Referida lei, penaliza os agentes que agem contra o princípio da probidade de administrativa é um princípio norteador da conduta dos agentes públicos e se encontra disposto no parágrafo quarto do artigo 37 da Constituição Federal (LEI Nº 8.429, 1992):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (CF, 1988).

A Lei nº 8.429/1992 é um código Geral de conduta dos agentes públicos brasileiros, alcançando inclusive os agentes políticos, compondo-se de normas de direito administrativo e processual. Suas normas retratam o direito nacional e fortalecem os princípios aplicados à Administração Pública (OSÓRIO, 2007).

De acordo com Osório (2007) a improbidade é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada, e o dever de probidade dos agentes públicos no tratamento da coisa pública, na prestação dos serviços públicos, no exercício das funções públicas decorre do sistema constitucional brasileiro. Osório (2007) destaca que a corrupção é espécie do gênero “improbidade”. As sanções previstas para os atos de improbidade administrativa têm natureza jurídica de sanções administrativas.

¹⁰ [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/LEIS/L4717.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)

¹¹ [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/LEIS/L1079.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)

¹² [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/DECRETO-LEI/DEL0201.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/DEL0201.htm)

¹³ [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/LEIS/L7347ORIG.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)

¹⁴ [HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/LEIS/L8429.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)

Destaca ainda que as graves desonestidades praticadas pelos agentes públicos resultam da violação de normas legais e constitucionais com grave agressão aos direitos fundamentais. A Lei de Improbidade Administrativa dispõe sobre as sanções aplicadas a agentes públicos nos casos de atos que gerem danos ao erário, enriquecimento ilícito e que violem os princípios da administração pública. Em caso de condenação, além de ressarcimento ao erário, pena de multa administrativa há ainda a possibilidade de inelegibilidade para agentes políticos e proibição de contratação com entes públicos, para empresários envolvidos nos atos de corrupção.

2.2.2. Abordagem Estrutural-funcionalista

A segunda abordagem, de cunho sociológica denominada de estrutural-funcionalista, procura compreender a relação entre corrupção e modernização, os fatores que podem contribuir ou emperrar o desenvolvimento de sociedades tradicionais e subdesenvolvidas, impedindo ou fomentando sua modernização. Nessa abordagem, a corrupção representa uma disfunção no interior dos sistemas sociais, responsável por reproduzir uma estrutura predatória, configurando-se em um conjunto de comportamentos ilegais que incide diretamente na execução das regras sociais pelos indivíduos (HUNTINGTON, 1975; FILGUEIRAS, 2009).

Na perspectiva estrutural funcionalista a corrupção é encontrada nos sistemas sociais de forma latente ou manifestada, surgindo de forma mais acentuada nas sociedades subdesenvolvidas em razão da baixa institucionalização política, e as estruturas sociais e das normas éticas e morais tem um papel relevante na manutenção da corrupção. Nesse sentido, a teoria da modernização, em uma perspectiva evolucionista, aborda os processos de mudança social e suas interferências na sociedade, como a ocorrência de corrupção nesse processo. Desse modo é necessário entender a estrutura das instituições, as normas sociais e o processo de modernização destas estruturas para compreender o fenômeno da corrupção (HUNTINGTON, 1975; FILGUEIRAS, 2009).

Durkheim (2007), em sua Teoria do Fato Social, apresenta regras para observação e estudo dos fenômenos sociais. De acordo com o autor, o fato social se refere nas maneiras de pensar, de agir e de sentir que exercem poder de coerção sobre o indivíduo. Tudo o que se aprende no convívio da sociedade como costumes, ideias práticas é denominado de fato social e está difundido na

sociedade, se tornando independentemente da existência e vontade dos indivíduos, os quais incorporam e passam a reproduzir esta consciência coletiva.

Desse modo, cada sociedade é detentora de uma consciência própria independente da consciência individual, e os fatos sociais são os elementos que constituem a realidade de determinada sociedade, como elementos independentes dos indivíduos exercendo influência sobre estes que são coagidos a agir conforme seus padrões, atingindo a todos indivíduos (DURKHEIM, 2007).

É fato social toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou ainda, toda maneira de fazer que é geral na extensão de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui uma existência própria, independentemente de suas manifestações individuais (DURKHEIM, 2007, p. 13).

Cabral (2004) destaca que a característica mais importante para delimitação do fato social é a coerção, atributo que decorre das crenças e práticas constituídas em uma sociedade, como dogmas religiosos, regras jurídicas, máximas morais. O autor destaca que:

Em sua visão de mundo social, os funcionalistas tendem a ver a sociedade como ontologicamente anterior ao homem, colocando o homem e suas atividades dentro desse contexto maior. Ao assumir o ponto de vista do observador, relacionam aquilo que observam ao que julgam importante no contexto maior, acreditando, contudo, não afetarem o objeto observado. Pressupõem a existência de padrão e ordem contínuos; logo, buscam explicar a natureza regulamentada das questões sociais. Entretanto, admitem, ao mesmo tempo, um certo grau de ordem e desordem, consenso e dissenso, integração e desintegração, satisfação e frustração em suas explicações sobre como a sociedade permanece unida. Com sua concepção racionalista de ciência, acreditam na inquisição objetiva capaz de fornecer conhecimento explicativo e verdadeiro sobre a realidade externa, pressupondo que as teorias científicas podem ser objetivamente avaliadas, tendo como referência a evidência empírica. Creem, ainda, que existem regras governando o mundo externo e que padrões de ciência externos e universais determinam o que constitui uma explicação adequada de um dado fenômeno (CABRAL, 2004, P. 12)

Por sua vez, Elias (1994) assevera que os valores de uma sociedade são apreendidos pelo indivíduo no processo que ele denomina de civilizador. Destaca o autor: “numerosas características sociais originariamente de classe média, estampadas nas pessoas por sua situação social, transformam-se em características nacionais”. Isto significa que o modo de comportamento de uma sociedade, no processo civilizador do indivíduo, obriga-o a reproduzir estes padrões sociais, como um código a ser seguido. Esses padrões sociais, mesmo inadequados e considerados ultrapassados por sociedades mais desenvolvidas, são reproduzidos

em sociedades como normas de condutas passadas de geração em geração, até que se questione a validade destes padrões de comportamentos o que leva à modernização e a evolução institucional.

A perspectiva estrutural funcionalista destaca que o fenômeno da corrupção é influenciado pelas normas socioculturais, tradições culturais e valores sociais presentes em determinadas sociedades, os quais são considerados como fundamental para motivar ou coibir as práticas de corrupção. Estes fatores se relacionam diretamente ao grau de corrupção presente. Quanto mais desenvolvida institucionalmente a sociedade for, menor a chance de a corrupção prosperar (HUNTINGTON, 1975; FILGUEIRAS, 2009).

Parsons (1949) *apud* Filgueiras (2004), por sua vez, introduz, nas teorias da ação social, quatro elementos estruturais que norteiam as regras de convívio social e sua organização, de modo a organizar a distribuição de recursos e benefícios produzidos pela sociedade: valores, normas, coletividade e papéis. As formas recorrentes de interação se institucionalizam em formas organizadas de relacionamento. Na visão geral de Parsons o sistema social se compõe da interação da política, economia, comunidade societária e socialização (FILGUEIRAS, 2004).

A inter-relação entre os elementos do sistema social e suas conexões garantem o funcionamento do sistema social, isto quer dizer que a comunidade societária, por meio de suas associações e instituições exercem pressão junto aos sistemas políticos, que por sua vez, seus componentes advogam intencionalmente seus interesses, que prevalecerão ou não sobre o interesse geral, dependendo do grau de organização da comunidade societária. No que diz respeito à interação entre política e socialização, é a forma pela qual o sistema de legitimação envolve os valores e motivações dos agentes sociais (FILGUEIRAS, 2004).

Nessa linha, a corrupção é investigada em relação aos eventuais custos e benefícios que podem trazer ao desenvolvimento das nações no processo de modernização, o qual cria um cenário de mudanças sociais e políticas, causando instabilidade se houver baixa institucionalização política. Nesse processo a corrupção funcional está estruturalmente ligada ao fenômeno da modernização, ocorrendo no hiato entre a modernização e institucionalização. Desse modo, o grau de corrupção varia de acordo com o estágio de evolução de cada sociedade (HUNTINGTON, 1975; FILGUEIRAS, 2009).

Considerando que os fatos sociais exercem poder de coerção sobre o indivíduo e influenciam seu modo de agir, torna-se relevante verificar o grau de institucionalização da sociedade, para compreender o avanço do fenômeno da corrupção, e se, estas sociedades passam pelo processo de modernização institucional. (Desenvolvimento e modernização são condições necessárias para a transformação das relações econômicas, sociais, culturais e políticas das sociedades (DURKHEIN, 2007; HUNTINGTON, 1975))

As sociedades com baixos níveis de desenvolvimento e modernização não conseguiram institucionalizar a distinção das esferas pública e privada, legitimando a apropriação privada de recursos públicos. A aceitação social da corrupção, ou seja, considerar que a lei pode não ser obedecida e possa ser fraudada por irregularidades afeta a percepção dos direitos de cidadania, implicando consequentemente na distorção da dimensão republicana da democracia por favorecer interesses espúrios (MAURO, 1995).

Nesse cenário as instituições desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico das nações. O desenvolvimento é um processo de transformação da ordem social em que há uma transição de uma ordem social de acesso limitado para uma ordem social de acesso aberto, e o que diferencia os países desenvolvidos dos demais é o tipo da ordem social existente, que no primeiro é de acesso aberto e nos demais é de acesso limitado (NORTH, 2018).

De acordo com North (2018) as instituições representam as regras do jogo que regem a interação entre os indivíduos, podendo atuar como impulsionadoras ou restritivas aos agentes econômicos, estimulando positivamente ou negativamente o desempenho econômico. Apresentam-se como formais e informais, sendo a primeira as normas formalizadas e escritas e a segunda as normas de comportamento e códigos de condutas de uma sociedade. As instituições são consideradas como as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. As restrições institucionais ditam o que os indivíduos são proibidos de fazer.

As instituições conforme definidas por North (2018) podem ser entendidas como o fato social de Durkheim (2007) na medida em que ambas as definições tratam das tradições, dos costumes, das crenças de uma sociedade que regem a interação dos seus membros, determinado seu comportamento.

Lopes (2013) define as instituições como hábitos estabelecidos pelo

pensamento comum, de forma generalizada, pelos homens. São os hábitos de pensamento, ao tornarem-se coletivos, generalizados e enraizados no ambiente que formam as instituições políticas, econômicas e sociais. Os hábitos são desenvolvidos quando os agentes procuram atingir determinados fins e estão relacionados a comportamentos repetidos, que reforçam a existência das instituições.

Os seres humanos desenvolvem as instituições determinadas pela cultura da sociedade e normas que são apreendidas pelos indivíduos em face ao ambiente em que vivem, decorrentes das experiências vivenciadas que provêm do meio físico e do meio sociocultural. A partir da evolução dessas experiências os indivíduos modelam um sistema de crenças, os quais podem impulsionar ou limitar o desenvolvimento da sociedade. Esses modelos mentais são transferidos de geração em geração e podem sofrer alterações de acordo com a evolução da sociedade (LOPES, 2013).

A institucionalização, de acordo com Huntington (1975) é o processo por meio do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade. As instituições são padrões de comportamentos estáveis, válidos e recorrentes e reduzem as incertezas ao conferir uma estrutura à vida cotidiana.

Se há um subdesenvolvimento institucional, com a presença de um baixo grau de institucionalização, a corrupção tende a ser moralmente aceitável e os comportamentos corruptos tendem a ser institucionalizados. Passa ser “normal” o pagamento de propinas, subornos, distribuição de cargos públicos. Nessas sociedades, os grupos dominantes se estruturam dentro do clientelismo para garantir a sobrevivência econômica e política de seus membros (SILVA, 1995).

Segundo Medina Osório (2007, p.57) a corrupção tem uma incidência maior em países subdesenvolvidos, uma vez que os ambientes nestes países são mais fragilizados, e em razão de suas peculiares carências, proporcionam ambiente propício ao desenvolvimento de práticas corruptas pela ausência de fortes instituições fiscalizadoras em ação e lacunas nos esquemas preventivos, afirmação que se aplica inclusive no Brasil.

Nesse viés, Filgueiras (2006, p. 09) destaca a cultura como fator preponderante de modernidade de uma nação. Para o autor, a “cultura política tem o primado sobre o político e o econômico, uma vez que determina a formação da estrutura social conforme valores concebidos historicamente em dada civilização”. Segundo o autor, o sistema de valores ao lado do sistema institucional e legal é

fundamental para motivar ou coibir as práticas de corrupção em uma sociedade.

Desse modo, a modernização de uma sociedade decorre da transformação de seus valores, crenças e instituições para patamares em que há o fortalecimento de valores éticos, instituições mais fortes e consolidação da democracia. Nesse processo, a modernização se vincula a uma redistribuição marcante do poder dentro do sistema político, em que há um colapso dos centros de poder local, religioso, étnico e outros, e a centralização de poder nas instituições políticas nacionais. Nesse sentido é necessário a desconstrução dos interesses tradicionais enraizados e uma assimilação das forças sociais que resultam da modernização, implicando na diversificação das forças sociais na sociedade (HUNTINGTON, 1975).

A modernização é caracterizada por uma autoridade racional, o que significa dizer que a autoridade deve pertencer aos homens para que possam, a qualquer tempo, promover mudanças objetivas e não mais pertencer a uma lei inalterável ou a um poder supremo. A autoridade deve concentrar-se em um partido político ou em um líder popular carismático. Deve haver uma diferenciação das estruturas no sentido de distinguir “funções” de “poder” em razão da complexidade das sociedades e a necessidade de órgãos governamentais mais especializados, com poderes diferentes. E por fim, as sociedades modernas apresentam uma ampla participação política e modernização de suas estruturas políticas tradicionais (HUNTINGTON, 1975).

Nessa perspectiva, a modernização implica na construção de um sistema político capaz de inovar na política com a promoção de reformas sociais e econômicas pela atuação do Estado, expansão das comunicações e da educação, racionalização das estruturas de autoridade, criação de estruturas funcionalmente específicas, substituição de critérios pessoais pelos de desempenho, distribuição mais equitativos dos recursos materiais e simbólicos, bem como uma mudança de valores e padrões de comportamentos tradicionais (HUNTINGTON, 1976).

As sociedades desenvolvidas institucionalmente possuem regras formais e informações que delimitam o público do privado, os poderes do Estado em relação aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes públicos e que coíbam as transferências de rendas que surgem pelo uso ilegal do aparato estatal. Algumas sociedades passaram por evoluções institucionais que conduziram a um

controle maior da corrupção (SILVA,1995).

Em uma nação desenvolvida institucionalmente há um declínio do clientelismo¹⁵, principalmente aquele decorrente da atuação das denominadas “máquinas políticas”¹⁶, utilizadas pelos políticos para captação da lealdade do voto, como forma de manutenção do poder. A retribuição para os indivíduos leais eram favores, tratamento preferencial e pessoal, desconsideração de fiscalização de determinados negócios que deveriam ser exercidos pelo poder estatal, e outros privilégios de caráter pessoal. A corrupção é um fenômeno marginal (SILVA, 1995).

O aprofundamento da democracia e do papel da burocracia profissional, juntamente com o crescimento econômico e mobilidade social, reduziu o espaço das relações clientelísticas. O Estado, formalmente representado e organizado, substituiu o patronato enquanto administrador e fornecedor de bens públicos (SILVA, 1995, P.27)

Os movimentos de modernização e desenvolvimento econômico nos séculos XIX e XX da Europa e Estados Unidos foram essenciais para a redução das relações patrimoniais e clientelísticas. Entretanto, outro fator que favoreceu a mudança da estrutura do Estado, ou seja, mudança institucional, decorreu da democracia constitucional que separou, de forma clara e formal, a coisa pública e a privada (SILVA, 1995).

Cabe notar que as sociedades onde a dominação patrimonialista predominava, como as pré-modernas, são encaradas, portanto, como subdesenvolvidas institucionalmente. Mas isso não quer dizer que inexistem sociedades contemporâneas nas quais não prevaleçam essas relações e que, portanto, não são subdesenvolvidas nesse sentido. (Silva, 1995, p. 10)

De acordo com Silva (1995) a democracia constitucional e o seu fortalecimento são a inovação institucional capaz de mudar as estruturas do Estado, de modo a separar de forma mais clara a coisa pública da privada, bem como fortalecer

¹⁵ São as relações entre os agentes privados e o Estado calcadas na dependência de proteção em que se estabelece uma relação entre as partes conhecida como patrão-cliente, onde o primeiro é o ofertante de assistência em troca de algum tipo de favor ou fidelidade (SILVA, 1995)

¹⁶ Estas máquinas representaram típicas estruturas de relação clientelísticas e acompanharam, num primeiro instante, a incorporação de um grande eleitorado, em sua grande maioria desprovido de recursos financeiros e de informação, à vida política. Os eleitores mais despreparados ficavam à mercê de alguns patrões políticos. Era comum tanto em grandes cidades como Chicago ou em pequenas localidades, a troca de favores entre patrões políticos e clientes que buscavam tratamento preferencial e pessoal ou simplesmente evitavam retaliações por parte de fiscais e de representantes do poder patronal (SILVA, 1995)

o controle do uso da máquina estatal, o comportamento de políticos e agentes públicos.

No entanto, de acordo com Huntington (1975) a corrupção emerge nas fases mais intensas de modernização de uma sociedade. Nesse caso, a corrupção gerada pela modernização se relaciona com três aspectos, quais sejam: mudança nos valores básicos da sociedade, a criação de novas fontes de riqueza e poder com as mudanças que produz no sistema político, com o insulamento do Estado em relação à sociedade.

No primeiro caso, quando a modernização implica em uma mudança nos valores básicos de uma sociedade, cria-se uma tensão na medida em que valores tradicionalmente aceitos como adequados e legítimos passam a ser questionados por grupos desta sociedade e se tornam inadequados. A presença de diversos sistemas de valores ou culturas que concorrem entre si, torna-se um fator de incentivo à corrupção. Surgem novas condutas e comportamentos aceitáveis, o que implica, em alguns momentos, no conflito de normas, um choque entre as normas tradicionais e agora consideradas corruptas e as novas condutas e critérios do que se está certo ou errado que levaram à condenação de alguns padrões tradicionais de comportamento. Esse conflito entre normas modernas e as tradicionais dá margem para que os indivíduos atuem de formas não justificadas por nenhuma delas, ocorrendo os desvios e corrupção (HUNTINGTON, 1975, p. 73).

No que se refere ao segundo aspecto da modernização a gerar corrupção, qual seja, a criação de novas fontes de riqueza e poder, Huntington (1975, p.74) destaca que “a corrupção é um produto direto da ascensão de novos grupos, com novos recursos e dos esforços desses grupos para se tornarem uma presença efetiva na esfera política”. A necessidade de ascensão destes grupos, surgidos com as novas fontes de riqueza e poder, na arena política já ocupada por grupos tradicionais e dominantes da sociedade, fazem com que se utilizem de meios irregulares tendo em vista que o sistema foi incapaz de adaptar-se suficientemente depressa para proporcionar meios legítimos e aceitáveis (HUNTINGTON, 1975).

E por fim, o terceiro aspecto da modernização a gerar a corrupção diz respeito às mudanças provocadas nos resultados do sistema político, com a expansão da autoridade governamental e a multiplicação das atividades sujeitas ao controle do governo. A burocratização pode estimular a corrupção, na medida em que determinados grupos sociais sejam excluídos ou não beneficiados pelo Estado,

e esse grupo, em consequência, torna-se uma fonte potencial de corrupção (HUNTINGTON, 1975).

Em síntese, Huntington (1975) assevera que os três aspectos supracitados decorrem do processo de modernização e quando encontram sociedades com baixa institucionalização política causa instabilidade e cria incentivos para que determinados grupos se utilizem de meios inapropriados para se beneficiar da coisa pública, surgindo um cenário favorável à corrupção.

Como se vê, o caminho rumo à modernidade gera instabilidade em razão do processo de transição a ser enfrentado. A modernização social e econômica gera a instabilidade política cujo grau está diretamente relacionado à taxa de modernização, ou seja, quanto maior o ritmo da mudança em direção à modernidade, maior a instabilidade política. É nesse ambiente de instabilidade política o cenário ideal para a corrupção se proliferar, onde esse fenômeno é mais observado naquelas sociedades que se encontram em fases mais intensas de modernização e desenvolvimento político, sendo, desse modo uma medida da ausência de institucionalização política eficiente (HUNTINGTON, 1975).

2. 2. 3 – Abordagem econômica da Corrupção: Teoria Rent Seeking

A abordagem de cunho econômico sob a ótica da economia política, parte do pressuposto de que os altos custos da corrupção emperram o desenvolvimento econômico de uma nação. Essa abordagem busca explicar a corrupção pela ação dos *rent seeking* e atuação de atores políticos no contexto das instituições que buscavam maximizar seus interesses por meio do aumento da renda em detrimento dos recursos públicos, violando as regras de conduta do sistema econômico e social (FILGUEIRAS E AVRITZER, 2011).

A partir dos anos 1980, a economia política buscou explicar o fenômeno da corrupção a partir de uma abordagem econômica para um problema político, em que se destacam o comportamento de empresários com o objetivo de obter privilégios no mercado, utilizando-se de recursos ou intervenção pública, maximizando seus lucros em detrimento de toda sociedade (FILGUEIRAS, 2009).

Nessa linha destaca-se a Teoria da Escolha Racional sob a ótica do neoinstitucionalismo, por meio da qual parte-se da premissa de que o comportamento racional é prioritariamente de caráter individual e egoístico, e os

indivíduos racionalizam suas decisões por julgamentos amorais, orientando-se por seu interesse egoísta e comportando-se com base no utilitarismo em suas relações econômicas, sociais e políticas. Nesse sentido, os agentes racionais buscam maximizar os meios mais eficazes para a obtenção de seus desejos, cujo interesse maior é a redução dos custos e ampliar os benefícios ao próprio favor (OLIVEIRA JÚNIOR *et al*; LUSTOSA MENDES, 2016).

O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional destaca o caráter utilitarista do comportamento individual como motor das ações corruptas frente as falhas institucionais, cujo cálculo utilitário sempre será o guia da ação racional (OLIVEIRA JÚNIOR *et al*; LUSTOSA MENDES, 2016).

Em condições onde os benefícios pessoais sejam maiores que os riscos de punição, atores racionais tendem a efetivar condutas corruptas. O agente maximiza os melhores meios para a obtenção de vantagens aos seus interesses pessoais, tal como os agentes econômicos do mercado. O ator racional não atua com vistas ao interesse público e sua atuação não se pauta pela opinião pública (LEMES GOMES, 2010).

A partir desses pressupostos surge o conceito do *rent seeking*, o qual busca uma explicação do problema do consumo de recursos por conta da competição entre agentes pela obtenção ou manutenção de monopólios. Essa competição proporcionaria transferências de rendas entre diferentes grupos dentro da sociedade, rendas essas criadas artificialmente por conta da intervenção do Estado sobre os mecanismos de mercado (FILGUEIRAS, 2008; KRUEGER, 1974).

O *rent seeking* dissemina a ideia de que a corrupção ocorre quando os atores que exercem prerrogativa de Estado se beneficiam da competição existente entre diferentes atores econômicos pela captação da renda disponível, por meio da obtenção ou manutenção dos monopólios que lhes propiciem transferências de renda decorrentes da intervenção governamental. Essas transferências seriam constituídas da diferença entre os preços estabelecidos a partir de monopólios estatais num arranjo institucional falho e os preços num mercado competitivo (SILVA, 1995).

Krueger (1974) destaca que em muitas economias orientadas para o mercado a atuação do governo sobre a economia faz surgir possibilidades de obtenções de rendas, denominadas aluguéis, os quais passam a ser disputados por muitas pessoas. Essa competição pela obtenção dos aluguéis pode ser legal,

quando não há desperdício de recursos produtivos. Por outro lado, quando há a possibilidade de recebimento de propinas e outras vantagens causaria uma disputa pelos cargos do Estado que viabilizassem tais transferências.

Nesse sentido, quando o Estado passa a interferir politicamente na alocação dos recursos cria-se um ambiente favorável para a emergência dos caçadores de rendas, que se mobilizarão para captação destas rendas, e, na medida em que as referidas possam a gerar recompensas para si próprios, desviam os recursos originalmente destinados a criação de renda e passam a alocar na atividade de caçadores de renda, cuja consequência é a transferência de rendas. No entanto, esse fato somente ocorre em sociedades em que o desenvolvimento institucional é frágil e contempla uma estrutura de valores e regras sociais que permite a atuação desses caçadores de renda, em detrimento ao interesse coletivo. A atividade caçadora de renda está relacionada com a atividade de transferência de renda (MONZANI NETO, 2001).

Desse modo, tendo em vista que a atuação *rent seeking* é verificada em um ambiente de regulação econômica em que o Estado dita as regras e pode sofrer interferências de grupos de interesse com objetivo de transferir rendas do Estado, as quais se encontram disponíveis para captação cabe discorrer acerca da regulamentação econômica.

A intervenção do estado na economia é denominada de regulação econômica, a qual consiste na cobrança de impostos, concessão de subsídios, os controles administrativos e legislativos sobre taxas, ingressos nos mercados, entre outras ações cujo objetivo é o de regulação econômica (STIGLER, 2004).

O Estado para exercer seu poder na promoção do bem-estar social se utiliza da regulação econômica, a qual se traduz em uma forma de neutralizar as diferenças existentes em escala nacional e internacional, em razão da compartimentação dos territórios, mediante um processo político, ou seja, há uma intervenção direta do estado na Economia a minorar as diferenças existentes entre territórios de uma mesma nação (SANTOS, 2001)

Regular significa disciplinar por meio de regras e a regulação econômica volta-se aos serviços que afetam diretamente o interesse público em razão da incapacidade de a dinâmica dos mercados frustrar o abuso do poder econômico cometido pelos agentes neles atuantes. O abuso de poder econômico importa necessariamente em uma transferência indevida de renda, auferida em

desacordo com o livre jogo das forças de mercado (DUTRA, 2002)

O poder econômico pode ser entendido como a soma dos meios materiais e não materiais de natureza econômica de titularidade dos agentes econômicos que os colocam para aumentar sua competitividade em um ambiente de livre concorrência. No entanto, esse poder pode ser utilizado de maneira perversa para eliminação da concorrência e dominação de mercado para impor preços e volumes de produtos ofertados, lucros abusivos, assenhorando-se do mercado de atuação (DUTRA, 2002).

Dutra (2002, p. 347) destaca que “a regulação de determinados mercados não inibe, pois, a defesa da livre concorrência e sim a complementa, uma vez que além da sua defesa, em conjunto com os órgãos especiais, busca a regulação afirmá-la e ampliá-la em mercados a ela refratários”.

Assim, cumprindo seu papel o Estado, detentor do poder de coagir, deve exercer o seu poder normativo para disciplinar e regulamentar a atuação dos agentes econômicos de modo a proteger os interesses da sociedade e fomentar o desenvolvimento sustentável do país. De acordo com Stigler (2004, p. 24) a regulação “é instituída fundamentalmente para proteção e benefício ou do público em geral ou de uma grande parcela dele”.

Com o poder de coação, a máquina do Estado impacta diretamente qualquer atividade econômica, podendo prejudicar ou contribuir com o desenvolvimento econômico, quando se utiliza de seu poder para proibir, compelir, tomar ou dar dinheiro, determinar movimentação física de recursos, decisões econômicas que afetam empresas e pessoas, sem o consentimento dessas. Esse poder cria a possibilidade de empresas se utilizarem do Estado para o aumento de sua lucratividade, na medida em que possam usufruir das políticas regulatórias do governo (STIGLER, 2004).

Nesse sentido, a regulação proporciona um ambiente favorável para atuação das empresas que buscam obter favores governamentais e influenciar as políticas regulatórias a seu favor, impondo ao governo regras favoráveis à sua atividade, e, muitas vezes, desfavoráveis à sociedade (STIGLER, 2009).

A regulação pode também ser afetada pela captura, que, de acordo com Posner (2004), trata-se da possibilidade de grupos de interesses, que dominam a indústria, promover seus interesses privados utilizando-se do processo de regulação, criado para atender ao interesse público. Nesse viés, os capitalistas

controlam as instituições da sociedade e conseqüentemente passam a controlar a regulação. No entanto, o autor ressalta que tal fato não é de todo verdadeiro, na medida em que a regulação econômica também atende aos interesses de associações de pequenas empresas. Um outro viés para a teoria da captura, se origina na ciência política, que sugere que a regulação econômica favorece interesses de grupos politicamente influentes que interferem na formulação de políticas públicas.

De acordo com Stigler (2004), a regulamentação econômica deve ser instituída fundamentalmente para proteção e benefício da sociedade em geral ou de um grupo específico. No entanto, esse objetivo sofre distorções na medida em que as corporações influenciam as decisões do poder político para favorecer e proteger seus interesses. Os benefícios são direcionados para determinados segmentos em razão de uma relação política entre os políticos e as corporações.

Sob a ótica de Stigler (2004), a regulação econômica tanto pode ser perseguida como imposta pelas indústrias. Considera, entretanto, que, na maioria das vezes, é a indústria que concebe e opera a regulação em seu benefício próprio, o que resulta em uma distorção, na medida em que suas regras prejudicam a coletividade, sob a justificativa de um preço social a ser pago.

Desse modo, as indústrias, aqui entendidas como o poder econômico de uma sociedade, são quem elaboram as normas de regulação. São os segmentos interessados que passam as diretrizes para o Estado, que legisla, ou seja, regulariza tais diretrizes por meio de leis, que passam a beneficiar determinados segmentos em detrimento à ampla sociedade. Uma vez que os interesses corporativos de determinados segmentos são transformados em leis, regulamentados pelo Estado, as corporações legitimam seus interesses e, sob o manto da legalidade, passam a ditar normas que favoreçam exclusivamente as corporações, muitas vezes indo de encontro aos interesses da sociedade (STIGLER, 2004).

Então, conforme Stigler (2004), as grandes empresas, por vezes, para manter seus interesses vigentes, necessitam influenciar decisões políticas, trabalhar para que seus interesses sejam transformados em leis, buscando legitimar, por meio do Estado, as normas que elas mesmas elaboram por meio da regulação do Estado. Os benefícios são direcionados para determinados segmentos em razão de uma relação política entre os políticos e as corporações.

O Estado é submetido ao poderio econômico desses grupos hegemônicos na medida em que seus burocratas e políticos são cooptados pelas grandes corporações com a promessa de recompensas e benefícios. De acordo com Stigler (2004, p. 36) “a indústria que procura regulação deve estar preparada para arcar com as duas coisas que um partido precisa: votos e recursos financeiros”. O autor sugere que a política regulatória pode gerar contribuições de campanha, propinas ocasionais ou trabalhos bem pagos após a vida pública aos responsáveis pelas decisões de regulação, e que estes, vão se preocupar tanto com os recursos financeiros que pode captar com a decisão regulatória, como também as consequências eleitorais dessa decisão (PELTZMAN, 2004).

Peltzman (2004), adotando o entendimento de Stigler, destaca que políticos agem em seu próprio interesse e trocam benefícios com sua base eleitoral, como a fixação de determinado preço ou a outorga de uma licença para participar de certo mercado por votos ou dinheiro. Esses grupos precisam se organizar para poder influenciar o processo político e levantar contribuições de campanha.

Peltzman (2004, p. 85) sugere que “a regulação servia ao interesse dos produtores, seja por criar cartéis em indústrias em que eles não existiriam, seja por ser incapaz de controlar o poder do monopólio”.

Peltzman (2004) considera que a autoridade regulatória não se caracteriza por um único interesse econômico, existindo grupos de interesses que podem influenciar o resultado do processo regulatório do Estado e que os políticos são maximizadores de seus próprios interesses. Tal fato acarreta uma distorção no equilíbrio da regulação, à medida que os reguladores distribuem benefícios econômicos que podem ser usufruídos por grupos de políticos.

O termo caçar renda é designado justamente para descrever o comportamento que procura maximizar retornos e gera perda de bem-estar social. Nesse sentido, não obstante os caçadores de renda buscarem maximizar seus ganhos, assim como os maximizadores de lucros, estas figuras não se assemelham, em razão das consequências obtidas, tendo em vista que os maximizadores de lucro atuam em um mercado próximo ao ideal, enquanto os caçadores de renda atuam em um ambiente em que há uma regulação do Estado na atividade econômica, em uma arena Nações onde alocações de recursos são feitas também politicamente (MONZONI NETO, 2001).

A busca de rendas decorre da possibilidade de ganho privado por

intermédio do Estado, utilizando-se de suas falhas. As imperfeições do governo, por vezes, são decorrentes de interesses próprios de políticos, burocratas e particulares em geral, que se utilizam dessas falhas para alimentar redes que buscam renda. Desse modo, a busca por ganhos pessoais pode influenciar de forma importante o nível e o tipo de intervenção governamental na economia. Nestes casos, o Estado não tem regras bem desenvolvidas que regem conflitos de interesses ou diferenciação entre os interesses públicos dos privados (ROSE-ACKERMAN E COOLIDGE, 1995).

Rose-Ackerman e Coolidge (1995) buscando explicar a atuação do estado na economia, destacam a existência de dois tipos de governantes os quais têm controle sobre o nível de intervenção do governo na economia, trabalhando dentro das instituições existentes na sociedade. Esses governantes atuam do mesmo modo para maximizar a produção econômica permitindo o nível mínimo de intervenção, ou seja, ao ponto em que o setor estatal não seja indevidamente grande, mas suficiente, de modo a favorecer a eficiência produtiva. No entanto, a divergência entre estes governantes se dá em razão à distribuição dos ganhos.

No primeiro caso, o governante atuará por meio da intervenção econômica para corrigir as falhas de mercado preocupando-se em atender as demandas de saúde, educação e segurança, entre outras utilizando da maximização da produção econômica para esse fim. O segundo tipo de governante, por sua vez, também visará a eficiência produtiva, entretanto não se preocupará em corrigir as falhas de mercado, mas vê a regulamentação como oportunidade de extração de rendas. Ele não favorecerá políticas que distribuem benefícios amplamente por toda a sociedade, se estas não propiciarem oportunidades de extração de rendas para obtenção de ganhos pessoais. Desse modo, o controle das alavancas do Estado é utilizado para criação de oportunidades à atuação dos caçadores de renda, os quais gerarão benefícios pessoais aos governantes e seus subordinados (ROSE-ACKERMAN E COOLIDGE, 1995).

Exemplificando a atuação do exercício da regulamentação em proveito pessoal, Rose-Ackerman e Coolidge (1995) destacam que a concessão de subsídios será orientada não para apoiar as pessoas que sofrem dificuldades decorrentes de pobreza ou alguma deficiência, mas direcionadas àquelas que poderão pagar para obter os benefícios. Outra fonte de rendas são os benefícios fiscais que podem ser concedidos a indivíduos e empresas corruptas em troca de subornos. As-

sim, estes governantes buscarão implementar oportunidades de criação de rendas que lhe trarão benefícios pessoais.

Por outro lado, em um mercado estruturalmente ordenado, as oportunidades de extração de renda acima do custo de oportunidade incentivam a atuação dos agentes maximizadores de lucros e desencadeia o processo de crescimento econômico. A possibilidade de se obter renda mobiliza os empreendedores a investirem em determinadas atividades, criando valor e atraindo investidores, gerando competição (MONZONI NETO, 2001).

A renda, em sentido econômico, pode ser entendida como parte do pagamento feito aos proprietários de recursos produtivos acima do que estes recursos poderiam gerar em usos alternativos, ou seja, a remuneração pelo custo de oportunidade, o lucro obtido por determinado investimento. As rendas podem surgir naturalmente no mercado pelas alterações nas curvas da oferta e da demanda ou ainda podem ser criadas artificialmente por meio da ação do governo nos mecanismos concorrenciais próprios do mercado. Nesse último caso, haveria uma transferência de renda do Estado entre vários grupos sociais (MONZONI NETO 2001; FERRARI, 2011).

No entanto, quando há a intervenção do Estado criando artificialmente as rendas, estas passam a ser disputadas, e, podem se tornar foco de corrupção. De acordo com Jain (2001) as rendas econômicas associadas a poderes discricionários são determinantes de corrupção. Quanto maiores os aluguéis, ou seja, as rendas disponíveis, maior o incentivo para os empresários tentarem fugir das regulamentações, oferecendo pagamentos paralelos aos agentes burocratas que detém os poderes discricionários.

Desse modo, a transferência de renda leva as pessoas a empregar cada vez mais recursos na tentativa de obter tais transferências, cujos recursos em vez de serem aplicados para aumentar a riqueza da sociedade são investidos na captação de rendas transferidas (TULLOCK, 1967).

Krueger (1974) destaca que nesse ambiente de transferência de rendas pelo Estado os empresários racionais/maximizadores destinarão recursos para influenciar os administradores públicos que concedem as rendas, em uma situação de competição, por e busca de lucros adicionais os gastos alocados em atividades de *rent seeking* (por exemplo, o suborno dos funcionários) se elevarão.

Monzoni Neto (2001) considera a existência de um ambiente

institucional adequado como um fator propulsor do aumento da produtividade total de recursos produtivos de um país, elemento determinante de crescimento a longo prazo. Este ambiente pode ser considerado como um conjunto de valores e regras sociais que regem e motivam o comportamento dos agentes e permitem a geração de ganhos de produtividade. Por outro lado, se este ambiente se encontrar mal configurado poderá gerar incentivos a motivar os agentes a se comportarem como “caçadores de renda” nesta sociedade. Assim, a ação de grupos caçadores de renda se relaciona com a estrutura institucional de uma sociedade, ou seja, “as regras do jogo” disseminadas por aquela sociedade nortearão as decisões dos agentes econômicos.

Assim, os caçadores de renda buscam maximizar seus ganhos transferindo renda do Estado, seja dentro da lei ou fora dela, caso não haja nenhuma restrição moral e legal que imponha algum custo à ação. Os caçadores de renda que agem fora da lei podem ser considerados como corruptos (BIDERMAN e ARVATE, 2005).

A atividade dos caçadores de renda se traduz em um mercado competitivo em que vários grupos buscam conquistar privilégios, por meio das “panelinhas” criando custo e ineficiência para o Estado (SILVA, 1995).

A relação entre a teoria do caçador-de-renda e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predomina dentro da sociedade. A rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda dentro e fora da lei, caso não haja nenhuma consideração de restrição moral ou legal que imponha algum custo à ação. O clientelismo pode ser interpretado como um arranjo dos grupos de interesse que permeiam uma determinada sociedade, grupos esses compostos por caçadores-de-renda. Do ponto de vista estratégico, se os agentes públicos e privados têm que se organizar na forma de “panelinhas”, por exemplo, para garantir a sobrevivência econômica e política, fá-lo-ão (SILVA, 1995).

Os caçadores de renda atuam onde há a existência de relações pessoais baseados na influência, em um mercado político imperfeito onde os eleitores não têm controle sobre as ações de seus escolhidos, havendo uma relação direta entre a obtenção de propinas e a possibilidade de reeleição, criando um círculo vicioso entre corrupção e financiamento da reeleição (BIDERMAN e ARVATE, 2005).

Silva (1995) designa os caçadores de renda como grupos parasitários dominantes tradicionais que privatizam o Estado e se organizam desde

a esfera mais elevada de poder dentro e fora do Estado. Existem vários grupos, que competem entre si por obras públicas, subsídios, verbas públicas e outras formas de apropriação e transferências de renda. Estes agentes estabelecem relações pessoais com a burocracia permitindo o aprofundamento das relações de fidelidade e confiança entre as partes envolvidas.

Como se vê, os caçadores de renda agem dentro da ilegalidade, por meio de acordos irregulares com agentes públicos para burlar licitações para que estes grupos possam vencer, como exemplo, licenças ambientais irregulares são concedidas e há ainda a influência destes grupos no papel regulador do Estado, com vista a fazer prevalecer os interesses de suas corporações.

Nos países em desenvolvimento há uma presença maior do Estado na economia seja por meio de regulação excessiva da atividade econômica ou pelo poder discricionário na concessão de isenções, de incentivos e no estabelecimento de reservas de mercado. A atuação do Estado como regulador econômico tem como objetivo a proteção da sociedade e o fomento do desenvolvimento sustentável, e, no exercício de seu poder normativo disciplina e regulamenta a atuação dos agentes econômicos. Ocorre que, na regulação da economia pelo Estado cria-se ambiente favorável para atuação dos caçadores de renda, empresários e grandes corporações hegemônicas em busca de maximizar seus ganhos, a qualquer custo (SILVA, 1995).

Neste ambiente os “caçadores de renda” se proliferam buscando transferir renda do Estado para si e se caracterizam por grupos dominantes tradicionais que estabelecem relações pessoais com a burocracia pública permitindo o aprofundamento das relações de fidelidade e confiança entre as partes envolvidas, estabelecendo uma rede de relações, com objetivo mútuo de obter benefícios. Esses grupos buscam informações privilegiadas. É um tipo de “lobby simbiótico”.

Nessa perspectiva, a corrupção passa a ser encarada como a regra para o funcionamento do sistema, e não mais a exceção, e assim, os *rent seeking*, atores políticos e burocratas se beneficiam maximizando seus próprios interesses. Pelo postulado econômico, a democracia e os sistemas devem seguir as regras do mercado, por se tratar de um cenário competitivo que, em tese, minimizaria o sistema de incentivo à corrupção (FILGUEIRAS E AVRITZER, 2011).

De acordo com Tullock (1967) as transferências de rendas seriam operacionalizadas por meio de pagamentos de propinas a agentes do Estado para que esses favorecessem os agentes econômicos na obtenção de monopólios

estatais, permitindo a manipulação de preços, cujos custos das propinas estariam contemplados nos preços dos monopólios.

Rose-Ackerman e Coolidge (1995) destacam que a procura por renda pode prejudicar uma economia e sufocar o investimento e crescimento, na medida em que em alguns casos a busca pela renda se confunde com corrupção e até mesmo se sobrepõe a esta. Os esforços na busca de rendas não são necessariamente ilegais ou mesmo imorais. Eles incluem muito lobby e algumas formas de publicidade. No entanto, economistas e especialistas em gestão do setor público consideram estas atividades de busca de renda “diretamente improdutivas”, porque elas desperdiçam recursos e podem contribuir para a ineficiência econômica.

2.3 PERSPECTIVA HISTÓRICA DA CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO sob a ótica do patrimonialismo

A compreensão do fenômeno da corrupção perpassa pela análise do Estado como forma de conhecer a sociedade e as suas relações. O Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde existe uma esfera pública é caracterizado por relação de subordinação entre governantes e governados, ou, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência (BOBBIO, 2014).

Segundo Bobbio (2014), o Estado é entendido como o ordenamento político de uma comunidade, o qual nasce em razão da dissolução da comunidade primitiva fundada nos laços de parentesco para formar uma comunidade mais ampla, abrangendo vários núcleos familiares, os quais buscavam proteção e sobrevivência. Uma vez criado o Estado, este passa a se constituir de poderes inalienáveis para que possa manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem-estar da sociedade (AZAMBUJA, 2008). Trata-se da legitimação da força e do poder.

Weber (2008, p.57) define Estado como “uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima” e que os homens dominados se submetem à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Para a promoção do bem-estar coletivo o Estado precisa organizar suas funções e papéis se coordenando pelas relações permanentes e orgânicas entre os seus três elementos: povo, território e governo. O poder se destaca como elemento principal e é considerado um atributo natural do Estado. Em qualquer tipo de sociedade humana, seja ela civilizada ou bárbara, atrasada ou evoluída, o poder

político, mesmo que rudimentar, se encontra presente (AZAMBUJA, 2008).

O Estado, que em princípio tinha como finalidade primordial atender às necessidades e aspirações do detentor do poder, cujo comando residia no soberano o qual tratava os bens do Estado como propriedade privada, evoluiu e o bem comum passou a ser alçado à finalidade do Estado. Essa evolução, no século XX, alçou o Estado ao denominado Estado Democrático de Direito, cuja atuação passa a garantir dos direitos individuais e das necessidades básicas dos cidadãos (PAGOTTO, 2010).

No Estado Democrático de Direito há uma separação mais precisa entre os limites dos espaços público e privado. Com a incorporação gradativa das massas ao processo político houve o surgimento, expansão e efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, decorrentes essencialmente da expansão do capitalismo e o advento da Revolução Industrial, que trouxe o desenvolvimento econômico e social às nações. Nesse cenário houve a necessidade da intervenção do Estado como regulador decisivo do sistema social de modo a estruturar a sociedade a partir de medidas diretas e indiretas, de forma a proteger os indivíduos contra o capital. Esta dimensão de Estado é denominada de *Welfare State*, Estado de Bem-Estar cuja finalidade diz respeito ao bem-estar social (COSTA, 2012; PAGOTTO, 2010).

Esse processo consolidou o bem comum como finalidade essencial do Estado e incorporou premissas necessárias a atuação estatal como uma administração pública profissionalizada para gerir o patrimônio estatal e não mais o patrimônio do soberano, a emergência da sociedade civil a qual passa a cobrar do Estado ações para implementação dos direitos sociais. O Estado passa a agir, enquanto defensor do interesse público, com impessoalidade e primando pela separação patrimonial entre o soberano e o Estado (PAGOTTO, 2010).

Logo se vê que a finalidade essencial do Estado é o bem comum, o interesse público, o bem da sociedade. De acordo com Azambuja (2008) o fim do Estado é o bem público que, para sua realização, executa serviços ou permite que particulares os executem.

O bem comum pode ser entendido como o bem-estar de toda a sociedade, que no Estado contemporâneo é consubstanciado na consagração dos direitos individuais, direitos fundamentais e sociais e/ou os direitos coletivos e, para assegurar a efetiva realização desses direitos, estabelece e disciplina a intervenção

do Estado nos domínios econômico e social (PASOLD, 2004).

Conforme assinala Azambuja (2008, p.193) os direitos sociais representam as mais nobres conquistas da civilização, sendo a aspirações de milhões de pessoas que, na humildade e na pobreza, nos campos e nas cidades, concorrem com seu suor e sua vida para o progresso material do mundo contemporâneo.

A ascensão dos direitos sociais estabeleceu uma nova ordem ao Estado, que se tornou cada vez mais responsável pela ordem social, ocupando funções antes desempenhadas pela igreja, comunidade e família. A esfera política passou a ser a defensora do social e do comum, buscando prover a sociedade do bem-estar material (PAGOTTO, 2010).

A formação do Estado brasileiro foi predominantemente patrimonialista, à luz do conceito weberiano, e, não obstante os esforços para modernização estes não foram suficientemente eficientes para modernizar o Estado brasileiro a ponto de realizar efetivamente uma distinção do espaço público e privado, aos moldes das democracias mais maduras (PAGOTTO, 2010).

A gênese do Estado brasileiro decorre do processo de colonização de Portugal que enviava para o Brasil pessoas com o objetivo primário de extração das riquezas aqui encontradas e envio à metrópole. No Brasil colonial o Estado foi constituído em torno da corte portuguesa e o soberano assumia papel do senhor do reino o qual imprimia um padrão extrativista, com uma atitude espoliadora visando extrair as riquezas aqui encontradas e remessa para a metrópole. O Brasil se tornava “uma grande fonte de riqueza a ser explorada e os burocratas portugueses compareciam à colônia para a arrecadação” (RONZANI, 2007, p.55).

Portugal prosseguia em seu curso, o povo literalmente seduzido pela proposta do Estado, ao ponto de em toda a escala social o pensamento voltar-se para as oportunidades de ganhos e participação em negócios, o que incluía a Corte, e favoreceu grandemente os reis. O espaço territorial luso tornou-se sua fazenda e a administração estatal converteu-se num sistema arrecadatário bem centralizado. A estruturação do Poder convenientemente centralizadora, prestava-se a catalisar as aspirações populares argutamente mantendo-as em torno das propostas oficiais, evitando a dispersão das forças da nação. Entre o Rei e os súditos, não há intermediários: um comanda e todos obedecem. (RONZANI, 2007, p. 69)

No período de dominação portuguesa prevalecia o Estado absoluto, em que se caracterizava pela total concentração de poder nas mãos do monarca, o

qual se confundia com o próprio Estado. A forma de gerir o Estado era pela administração patrimonial, ou seja, não existia uma demarcação entre o público e o privado, e os bens públicos eram considerados uma extensão dos bens da família real (TEIXEIRA, 2012).

O patrimonialismo tem sua matriz teórica derivada dos conceitos utilizados por Max Weber, que buscou explicar o exercício legítimo do poder político a partir do fenômeno da dominação, cuja ideia remete à obediência a uma norma por determinado grupo de pessoas, decorrentes de laços tradicionais familiares (WEBER, 2004).

A estrutura patriarcal de dominação baseia-se na submissão pessoal ao senhor, que garante a legitimidade das regras por ele estatuídas, cujo poder é exercido de forma ilimitada e arbitrária e, sobretudo, sem compromisso com as regras. Os submetidos a esta dominação patriarcal devem obediência ao chefe da comunidade doméstica, senhor legítimo detentor do poder, cujas normas se baseiam na tradição, na crença na inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre, o que concede legitimidade a este poder (WEBER, 2004).

Assim, segundo Weber (2004) o patrimonialismo deriva da forma da dominação patriarcal quando ocorre uma descentralização com a cessão de terras a membros integrantes da comunidade doméstica, filhos e dependentes, em que estes integrantes passam a orbitar em torno da dependência do “patriarca”, exigindo uma racionalização e criação de um quadro administrativo organizado, cujos cargos são distribuídos aos servos pessoais.

A formação estatal-patrimonial surge quando o príncipe se organiza em seu poder político e não mais uma dominação doméstica, empregando todo seu poder de coação física contra os dominados, cuidando das necessidades puramente pessoais. O príncipe cedia lotes de terras feudais a camponeses dependentes, que, em vez de serviços econômicos prestavam serviços militares, desfrutando de todos os tipos de privilégios e em troca, colocavam à disposição do senhor toda a sua lealdade. Desse modo, a dominação patrimonial decorre de uma derivação da dominação patriarcal e a partir desse cenário é exigido uma administração organizada, com diferenciação de funções e o modelo patrimonialista começa a adotar rotinas de uma administração burocrática (WEBER, 2004).

Aos ocupantes destes cargos patrimoniais falta a distinção burocrática entre a esfera “privada” e a “oficial”, “pois a administração política é

tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos” (WEBER, 2004).

Portanto, os Estados patrimonialmente governados se constituem em um sistema de direitos e privilégios puramente subjetivos de determinadas pessoas, os quais se originam na concessão e na graça do senhor. Falta a ordem objetiva e a objetividade encaminhada a fins impessoais da vida estatal burocrática. O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo pelo outro, e não de tarefas “objetivas” (WEBER, 2004).

No Brasil colônia vigorava o Estado de dominação patrimonial em que a função pública de primeiro nível cabia aos nobres, as funções judiciais e de finanças eram ocupadas por escolha exclusiva do rei. Os cargos eram dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes. O rei era o senhor de tudo, hauria dele a legitimidade para existir, com autoridade incontestável (FAORO, 2012).

O primeiro sistema político foi o das capitanias hereditárias, representando uma delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza, para o povoamento em larga escala da colônia e no aproveitamento agrícola, surgindo um sistema do tipo feudal. A capitania se caracterizava em um estabelecimento militar e econômico, voltada para a defesa externa e para o incremento de atividades destinadas ao comércio da metrópole. O capitão e o governador representavam os poderes do rei, como administrador e delegado, aos quais se intensificavam os privilégios (FAORO, 2012).

Nesse quadro, o patrimônio do soberano se converte gradativamente no Estado, gerido por um estamento cada vez mais burocrático. Os funcionários burocráticos são a sombra do rei e chegam em alguns momentos a exceder ao rei, desfrutando de vantagens indiretas, com títulos e patentes, que compensam a gratuidade formal, uma vez que seus vencimentos se degradam ao longo dos anos. O burocrata furta e drena o suor do povo porque a seu cargo estão presos os interesses materiais da colônia e do reino. O súdito não é apenas o contribuinte, mas a vítima do empresário que arrenda os tributos, a vítima dos monopólios e das atividades da metrópole. Assim, o funcionário se utiliza dos poderes do soberano para enriquecer (FAORO, 2012).

A função pública domina a economia e é caracterizada pelo

“instrumento regalista da classe dominante” formando um patriarcado administrativo. O titular do cargo público se transforma em portador de autoridade, e para a investidura era necessário que o candidato fosse “homem fidalgo, de limpo sangue” ou de “boa linhagem”. A sociedade colonial não esgota sua caracterização com o quadro administrativo e o estado-maior de domínio, o estamento. Esta minoria comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos (FAORO, 2012).

A metrópole centraliza o comando das atividades administrativas realizadas e tinha como figura central o governo-geral, que garantiam o sucesso das administrações privadas das capitanias hereditárias. A administração colonial era caracterizada pelo poder centralizador, excesso de procedimentos e regulamentos, marcado pelo poderio patrimonialista, que não distinguia o público do privado (ABRUCIO *et al*, 2010).

Neste período vigorava a concepção patrimonialista de Estado, a terra é do rei que poderia dispor dela como bem entendesse. Entretanto, a Coroa necessitava de um quadro administrativo para gerir os negócios econômicos, criando-se o estamento, um grupo de poder que comanda e no qual se instala o núcleo das decisões. Tratava-se de uma camada social com privilégios exclusivos, prestígio e honra social, em que não há a igualdade das pessoas e dominavam os monopólios das atividades lucrativas e de cargos públicos. O Estado absoluto evoluía para o Estado de origem patrimonial, articulado em estamento (FAORO, 2012).

O estamento – estado-maior da autoridade pública - apressa, consolidando-a, a separação entre a coisa pública e os bens do príncipe. O reino não é mais domínio do rei: o soberano é o domínio da nação. Os delegados do rei, com direitos próprios que o estamento prestigia, não representa sua casa, senão o país. Quem delimita as fronteiras, que o Estado patrimonial não lograra firmar, são os juristas, agora com o primeiro lugar nos conselhos da Coroa (FAORO, 2012, p.63).

Nesse processo de reestruturação do Estado, uma aristocracia nova ocupou o lugar da velha aristocracia, se caracterizando no estamento de feição burocrática, que se encontrava junto à Corte influenciando suas decisões, obrigando o rei a se amparar nele por meio de pactos, acordos e negociações. Este estamento, cada vez mais de caráter burocrático, se alimentava da classe comercial, que se enriquecia, mas era aviltada se submetendo à cobiça do estamento (FAORO, 2012).

A burocracia do estamento tratava de uma burocracia, não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o

cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência (FAORO, 2012).

O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. (FAORO, 2012, p.107).

Ao final do século XVIII foram formadas lideranças políticas administrativas em Portugal cujo objetivo era a atuação como burocratas nas colônias, ocupando altos postos governamentais, os quais, posteriormente formariam a elite brasileira (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ; 2010).

Essa alta burocracia era, no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Na verdade, mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ; 2010, p.30).

A burocracia era utilizada ainda para a distribuição de empregos públicos aos cabos eleitorais, membros da elite que não conseguiam galgar postos mais altos, cujo processo foi denominado de patronagem (GRAHAM,1997 *apud* ABRUCIO, *et al*, 2010).

Esta prática patrimonialista adotada pelo governo central gerou uma série de ações lesivas aos interesses da coletividade, fazendo surgir problemas sociais, políticos e econômicos que se tornaram crônicos e ainda mais incontroláveis, tendo em vista a legislação frouxa e manipulada, segundo a vontade do poder central (RONZANE, 2007).

Atualmente, Holanda (2016) argumenta que os brasileiros agem baseados nos comportamentos do Brasil imperial, reproduzindo atitudes e crenças desenvolvidas naquele período.

A imagem de nosso país que vive como projeto e aspiração na consciência coletiva dos brasileiros não pôde, até hoje, desligar-se muito do espírito do Brasil imperial; a concepção de Estado figura-se neste ideal não somente é válida para a vida interna da nacionalidade como ainda não nos é possível conceber em sentido muito diverso nossa projeção maior na vida internacional. (HOLANDA, 2016, p. 176-177)

No dizer de Holanda (2016), esse quadro de comportamento patrimonialista plasmado na sociedade brasileira desde os tempos mais remotos, decorreu do tipo primitivo da família patriarcal e suas consequências permanecem vivas até hoje, considerando que os detentores de posições públicas não conseguem compreender a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público, caracterizando-se a gestão pública como assunto de interesse particular. As escolhas dos representantes são pautadas pela confiança pessoal que mereçam os candidatos e não pelas capacidades técnicas destes, não havendo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado Burocrático.

Para o autor, a família patriarcal fornece o grande modelo para as relações políticas entre governantes e governados, ou seja, “uma lei moral e inflexível, superior a todos os cálculos e vontades dos homens, pode regular a boa harmonia do corpo social e, portanto, deve ser rigorosamente respeitada e cumprida”. Esse agir dos brasileiros aos moldes dos comportamentos do Brasil imperial, com a reprodução de atitudes e crenças daquele período não permitiu um desenvolvimento adequado ao país, que insiste em reproduzir padrões tradicionais de valores patriarcais da época da colônia (HOLANDA, 2016).

Holanda (2016, p. 176) acrescenta ainda como principal característica do povo brasileiro a cordialidade, consistente na “lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade” virtudes que representam o caráter do brasileiro decorrente da influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal, designando o brasileiro como “o homem cordial”.

No entanto, tal cordialidade permite ao indivíduo uma forma de rechaçar o ritualismo social, predominando a intimidade em todos os tipos de relações, inclusive nas comerciais, o que causa estranheza aos estrangeiros. O brasileiro se utiliza das relações pessoais, da intimidade, da informalidade nas suas relações de convívio social (HOLANDA, 2016).

Essa forma de agir do brasileiro sem ritualismos nem padrões definidos nas relações é encontrada em todas as instituições, quer seja econômica, política, social ou burocrática. A forma cordial e informal de agir, permite a possibilidade da utilização do famoso “jeitinho brasileiro” desencadeando atuação em favor de interesses individuais em detrimento aos interesses gerais.

Holanda (2016) assim destaca:

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que dele auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias políticas dos cidadãos. (HOLANDA, 2016, p.175)

Tais atitudes remetem a padrões patrimonialistas de comportamentos, cujo cerne não distingue a coisa pública da coisa privada e que utiliza o estado como objeto privado, predominando o clientelismo, nepotismo, coronelismo.

Schwartzman (2007) insere no debate a concepção de neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno para caracterizar os Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa. Assevera que esse patrimonialismo moderno não se trata apenas de uma forma da sobrevivência das formas tradicionais, mas uma forma atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tenha honra social por mérito próprio. Destaca ainda que a persistência de um sistema patrimonial ou de elementos patrimoniais em um sistema político moderno tem pouca relação com “cultura” e muito mais com o sucesso ou fracasso do líder político em manter seu poder absoluto e para a manutenção do Estado patrimonial é necessário manter as massas satisfeitas e dar à aristocracia urbana acesso a posições governamentais.

Segundo Schwartzman (2007) o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, fruto de uma dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil fraca e pouco articulada. Há um predomínio de um sistema burocrático e administrativo neopatrimonialista, caracterizado pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem subordinados e dependentes do poder central, formando o “estamento” burocrático.

Dando continuidade a seu entendimento, Schwartzman (2007) destaca a existência de uma disputa de poder na arena política brasileira, em que há uma busca das posições de privilégio por grupos opostos. De um lado estão os grupos em posições inferiores que pressionam a ampliação do conflito político para trazer mais atores à arena e alterar as relações de poder, do outro lado, os grupos de posição privilegiada, os quais tendem monopolizar a participação e as regras do

jogo político aos que já participavam anteriormente. Nesse quadro de disputa de poder surge o corporativismo, termo utilizado para designar uma forma de organização estamental da sociedade.

Nessa esteira, Faoro e Holanda já haviam enfatizado que a realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular da estrutura patrimonial identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e dos coronéis e que esta estrutura se mantém estável desde o tempo colonial até a contemporaneidade, em razão da herança ibérica da dominação patriarcal, do prolongamento das relações presentes no período colonial, em que a família patriarcal fornece o grande modelo para base da vida política, nas relações entre governantes e governados (FAORO, 2012; HOLANDA, 2016).

Souza Filho (2013), por seu turno, destaca que a dimensão patrimonialista da administração pública brasileira foi forjada a partir de dois vetores: o da estrutura de dominação da coroa e pelo poder patriarcal dos proprietários rurais. A ordem administrativa brasileira é organizada pelo Estado patrimonialista português, e a estrutura de dominação é exercida pela burguesia comercial e pelos proprietários rurais. A manutenção da estrutura patrimonialista no Brasil decorre essencialmente da articulação entre a burguesia comercial e os proprietários rurais, visando realizar a dominação política no país, cuja gênese da influência da estrutura patriarcal presente na área rural brasileira, exercerá todo o seu poder desde a história imperial e republicana (SOUZA FILHO, 2013).

As práticas patrimonialistas enraizaram-se estruturalmente no processo de burocratização do Estado, mediante a interferência do personalismo, do clientelismo e da troca de favores na própria esfera estatal. No Império, o Estado assumiu essa característica nitidamente patrimonialista, cujo viés resistiu na chamada República Velha. A dinâmica patrimonialista fica bem evidenciada ao se analisar a organização burocrática do período colonial (COSTA, 2012; PAGOTTO, 2010).

Desse modo, os autores supramencionados são uníssomos quando destacam a presença das características patrimonialistas no Estado contemporâneo, forjadas na formação do Estado brasileiro no processo de colonização portuguesa, cujo problema persiste até a atualidade, seja no trato da coisa pública como se privada fosse, na distribuição de cargos públicos a familiares e amigos, na utilização de favores, financiamento de campanhas, entre outras ações características do

patrimonialismo, como designado por Weber.

2.4 O COMBATE À CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL

2.4.1 Mecanismo de controle e práticas anticorrupção

A corrupção é considerada um fenômeno globalizado presente tanto em países reconhecidos como desenvolvidos, como em países com baixo desenvolvimento, divergindo nas dimensões e intensidade. A comunidade internacional preocupada com os impactos da corrupção e reconhecendo o seu caráter transnacional e a necessidade da cooperação internacional para o combate desse fenômeno, a partir da década de 1990, resolveu estudar medidas destinadas a combater a corrupção, criando instrumentos de cooperação e harmonização de suas legislações, surgindo diversos acordos multilaterais que passaram a ser celebrados. Governantes de todo o mundo se mobilizaram no intuito de desenvolver instrumentos internacionais que abrangessem a prevenção, a criminalização, a cooperação internacional e a recuperação de ativos (CGU, 2016).

Nessa perspectiva o Brasil ratificou três Tratados Internacionais que preveem a cooperação internacional nessa área: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - OCDE; (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos - OEA; e (iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (CGU, 2016).

Não obstante os instrumentos internacionais firmados por inúmeros países, o cenário internacional conta ainda com organizações não governamentais como a Transparência Internacional e o World Bank Group, que se preocuparam com esse fenômeno. Desse modo, o enfrentamento à corrupção é um tema prioritário e passa a ser realizado por um conjunto de ações desenvolvido pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil em atuações integradas ou individuais com o propósito comum de combate à corrupção.

Os instrumentos utilizados são os mais diversos e vão desde a fiscalização dos atos dos agentes públicos para efetuar o controle da administração pública, à edição de leis que versam sobre a matéria, ao desenvolvimento de projetos educativos na prevenção à educação, ao desenvolvimento de estratégias e

tecnologias a serem utilizadas por órgãos de controle, à exigência da transparência para os atos dos gestores públicos, e ao controle social, entre outras estratégias de atuação.

2.4.1.1 *Accountability*, Controle Social e o Controle dos atos dos Governantes

O combate à corrupção não pode ser enfrentado sem uma efetiva participação da sociedade, um dos pilares da democracia, a qual se encontra nos tempos contemporâneos contaminada com práticas clientelistas, corrupção e autoritarismo em razão da grande concentração de poder nos vários aparatos do Estado. O controle sobre os atos dos governantes é dimensão de uma ordem democrática, e nesse mister envolve diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes, que atuam no enfrentamento à corrupção em várias frentes (MOTA, 2006; LOUREIRO *et al*, 2017)

No âmbito da sociedade civil existe uma gama de ações realizadas para o controle e combate à corrupção. É notório que a sociedade começa a despertar para essa chaga que corrói o tecido social e, por vezes, inviabiliza a implementação de políticas públicas eficientes, causando o sofrimento das parcelas menos favorecidas da sociedade.

O despertar da sociedade valida uma das principais características da democracia moderna que consiste no governo representativo com institutos que permitam a intervenção direta da população em algumas situações. O povo elege seus representantes políticos, os quais devem responder por seus atos perante a sociedade. Numa democracia, o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo (BOBBIO, 2014; BONAVIDES, 2001).

A expansão das atividades governamentais, decorrentes das demandas sociais, aumenta a intervenção do governo na vida dos cidadãos e, conseqüentemente, faz-se necessário o controle dessas ações pelos cidadãos, por meio de uma cidadania organizada para que se garanta a *accountability*. Somente por meio da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição da *accountability*. O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público (CAMPOS, 1990).

Accountability no dizer de O'Donnel (1994) se caracteriza em duas

acepções: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Na vertical, o autor destaca os mecanismos institucionais que permitem à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos bem como a possibilidade dessa mesma sociedade e dos meios de comunicação expor os atos aparentemente contrários ao interesse público, perpetrados pelas autoridades públicas. Por outro lado, a horizontal diz respeito aos mecanismos institucionais existentes, desenvolvidos por outros órgãos do Estado, com poder e capacidade legal de exercer o controle sobre ações ou omissões ilegais exercidas pelos agentes do Estado (O'Donnel, 1994 *apud* MOTA, 2006).

Filgueiras (2011) destaca que a democratização do Estado requer o aprofundamento da *accountability*, cujas demandas reforçaram a criação de outro princípio necessário à democratização, o da transparência. Nesse sentido, há a necessidade de uma política de transparência, com a abertura do sistema político submetido à avaliação da sociedade, de modo que essa possa legitimar ou censurar os atos dos governantes, consolidando assim uma ordem política democrática. Para o autor, “o conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade” (FILGUEIRAS, 2011, p.68).

Segundo Hirano (2007) *accountability* é considerado como um instrumento de controle da soberania popular sobre os atos dos representantes eleitos e dos agentes públicos em geral, podendo ser concebido como o dever de prestar contas pelos representantes da sociedade. Por meio da *accountability* a sociedade controla os ocupantes de cargos eletivos e os cargos burocráticos ocupados por agentes que representam os interesses públicos. Uma *das dimensões da accountability* é a transparência dos atos da gestão pública, das decisões governamentais.

A *accountability* se realiza tanto no processo eleitoral com o cidadão exercendo o seu poder para eleger os seus governantes e representantes, como no dia a dia da atuação dos agentes e das organizações públicas. E ocorre não só baseado nas diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do estado, mas também mediante o controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos, cujas ações, de alguma forma, resultem algum tipo de constrangimento ou sanção (ROCHA, 2010).

Desse modo, na *accountability* horizontal se encontra contemplado o

controle social, o qual é definido por Bobbio, Pasquino e Matteucci (1998, p. 283) como:

O conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

A Constituição Federal de 1988 instituiu a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, na medida em que inseriu vários dispositivos que institucionalizaram várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, destacando-se o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Política públicas em todos os níveis, com representações do Estado e sociedade civil. Benevides (1991, p. 194) destaca que a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista (CF 1988).

Filgueiras (2011) discorre que em razão do aumento da corrupção no Brasil, o processo de democratização tem fomentado cada vez mais a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas, por meio de instituições que assumem um caráter híbrido nas democracias. A sociedade civil assume o papel de controladora da corrupção e fomenta o aprimoramento da *accountability*.

Nesse sentido a atuação da sociedade por meio do controle social dos atos dos governantes se torna um poderoso instrumento no combate à corrupção. No entanto, para que a sociedade exerça seu papel são necessários dois pontos: a transparência e uma sociedade qualificada capaz de se utilizar dos instrumentos de divulgação na internet e outros colocados à disposição da sociedade. Sem uma sociedade preparada para ler e entender os dados colocados à disposição, o controle social não poderá ser efetivado.

Um exemplo de controle exercido pela sociedade civil é o robô Rosie (@rosiedaserenata), que se trata de uma plataforma para identificar o mau uso de recurso público pelos deputados federais. Um grupo de jovens desenvolveu um software que analisa e identifica suspeitas nas notas fiscais de gastos de reembolso dos deputados federais em exercício de sua função. Tal análise só é possível em razão da transparência dos gastos públicos (FOLHA-UOL, 2017).

No campo institucional o controle da Administração Pública encontra-se alicerçado em diversos dispositivos da Constituição Federal, entre os quais se destacam o art. 74, que dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter controle interno de forma integrada e atribuindo a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (§ 2º), e o art. 70, que estabelece o controle interno, de cada poder, e o externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, 1988).

As esferas municipal e estadual contam com as câmaras municipais e assembleias legislativas auxiliadas pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais, quando existem. Na esfera federal, o Congresso Nacional exerce a função de controle externo auxiliado pelo Tribunal de Contas da União. Os Ministérios Públicos estadual e federal atuam também como órgãos de controle externo, na medida em que o *caput* do artigo 127 da Carta Magna incumbiram-lhes a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possuindo o dever legal de controlar e fiscalizar os atos administrativos para garantir a ordem jurídica e o regime democrático (CF, 1988).

De acordo com Di Pietro (2003, p. 599):

“(...) o controle da administração pública é definido como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Na mesma linha, Bastos (1999, p. 323) diz que “o controle nada mais é do que o conjunto de meios de que dispõe a Administração Pública para cumprir a atribuição da reposição da ordem jurídica e da eficácia administrativa.”

O Controle¹⁷ externo previsto na Constituição Federal é o exercido pelos órgãos externos à instituição como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Legislativo. Mello (2005) pontua que, “(...) interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração”.

¹⁷ “A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.” (DI PIETRO, 2003. p.598)

A abertura de dados governamentais, ao aumentar a disponibilidade de informações completas e atuais, é uma forma de promover a transparência e, ao mesmo tempo, apoiar a participação popular. Transparência das ações de governo e participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção (TCU,2018).

2.4.1.2 Organismos Internacionais que atuam no enfrentamento à corrupção

O Brasil, alinhado à tendência mundial de combate à corrupção, vem ampliando e fortalecendo sua relação com outros países, visando à cooperação e a integração nesse objetivo comum. Desse modo, ratificou três principais atos internacionais multilaterais que tratam especificamente sobre o combate à corrupção, internalizando o regime transnacional de combate à corrupção, a saber: a Convenção Interamericana contra a Corrupção; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (CGU, 2016). Na sequência, são detalhados individualmente:

A) CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO - UNCAC¹⁸

No âmbito das Nações Unidas, a referida Convenção é o documento anticorrupção que conta com o maior número de países signatários (140), adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, na cidade de Mérida, México. A UNCAC é o maior e mais completo instrumento contra a corrupção. No Brasil, ela foi ratificada pelo Decreto Legislativo N.º 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial N.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Referido documento nasceu com o interesse em delinear um acordo global e capaz de prevenir e combater a corrupção em todas as suas formas (CGU, 2016).

A UNCAC trata de quatro temas principais: a prevenção; a criminalização dos atos de corrupção; a cooperação internacional; e a recuperação de ativos. No capítulo que trata sobre prevenção à corrupção, a convenção prevê que os Estados Partes programem políticas públicas efetivas contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros (CGU,

¹⁸ UNCAC - Do inglês, United Nations Convention Against Corruption, como é mundialmente conhecida.

2016).

A Convenção destaca uma série de medidas preventivas a serem implantadas pelos Estados Partes com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a boa governança nos setores público e privado, entre as quais: Políticas e práticas de prevenção da corrupção; medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público; Códigos de conduta para funcionários públicos; Contratação pública e gestão da fazenda pública; Medidas para promoção da transparência pública; Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; Medidas de prevenção da corrupção no setor privado; Fomento da participação da sociedade; e Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro (CGU, 2016).

A UNCAC, em seu Artigo 5º, determina aos Estados Partes que se comprometam a adotar políticas públicas contra a corrupção, de forma a promover a participação da sociedade e, concomitantemente, refletir os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas. Determina ainda que os Estados Partes estabeleçam medidas legislativas para tipificar uma variedade de atos de corrupção, muitos dos quais já tipificados pela legislação brasileira (CGU, 2016).

A UNCAC estabelece como atos de corrupção a malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público; Tráfico de influência; Abuso de funções; Suborno no setor privado; Malversação ou peculato de bens no setor privado; Ocultação; e, Obstrução da justiça, determinando que os Estados Partes adotem medidas que estabeleçam a responsabilidade das pessoas jurídicas por participação em atos de corrupção (CGU, 2016).

No que tange à cooperação internacional, estão previstas ações em conjunto voltadas à prevenção, investigação e assistência jurídica, além da possibilidade da extradição de réus. A recuperação de ativos é um princípio fundamental da presente Convenção e tem por objetivo restituir ao Estado Parte lesado os bens desviados e transferidos a outros Estados Partes em decorrência de delito qualificado como ato de corrupção de acordo com a Convenção (CGU, 2016).

Uma das ações desenvolvidas pelo Brasil para implementação da UNCAC foi a ampliação do escopo de atuação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, e em consonância com o Artigo 6

da referida Convenção, foi criada a antiga Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), reestruturada pelo Decreto 8109/2013, a qual passou a se chamar Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, no âmbito da Controladoria Geral da União, que, por sua vez, tem por missão a defesa do patrimônio público e o combate aos desvios e desperdícios de recursos públicos federais (CGU, 2016).

B) CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), é um instrumento que visa promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção, bem como promover ações que assegurem a cooperação entre os países signatários (CGU, 2016).

A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada para alcançar nos Estados-membros, como estipula o Artigo 1º da Carta, “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Hoje, a OEA congrega os 35 Estados independentes das Américas e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento (OEA, 2018).

Assim, a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi firmada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996. O Projeto da Convenção contou com a aprovação e assinatura de vinte e um (21) Estados, incluindo o Brasil, e a Convenção entrou em vigor em 6 de março do ano seguinte, a partir do depósito do segundo instrumento de ratificação nos termos do seu artigo XXV. Hoje, a Convenção conta com a assinatura de todos os trinta e quatro (34) Estados-membros da OEA, tendo amplo alcance e reconhecimento no contexto regional (CGU, 2016, p.5)

No Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, sendo incorporada como Lei ordinária, com cumprimento obrigatório para todos. Tem como objetivos promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; promover, facilitar e regular a

cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício (CGU, 2016).

O artigo VI da Convenção define atos de corrupção como:

- a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
- e. a participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo¹⁹ (Decreto 4.410/02)

C) CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE

A OCDE constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental (CGU, 2016).

A OCDE elaborou uma Convenção sobre o combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, cujo objeto é tratar da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros perpetrados por pessoas físicas e/ou jurídicas quando da condução de ações comerciais que envolvam dois ou mais países (CGU, 2016).

¹⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aprovada no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), é um instrumento que visa combater os atos de corrupção na esfera do comércio internacional, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. A Convenção da OCDE foi firmada em 17 de dezembro de 1997 pelos Estados-membros, juntamente à Argentina, Brasil, Bulgária, Chile e República Eslovaca, tendo entrado em vigor no ano de 1999. No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000 (CGU, 2016).

A Convenção determina que, em todos os Estados signatários passe a ser delito criminal o oferecimento, a promessa ou a doação de vantagem pecuniária ou de outra natureza indevida a um funcionário público estrangeiro, direta ou indiretamente, no intuito de que, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções oficiais, esse funcionário realize ou dificulte transações ou obtenha outras vantagens ilícitas na condução de negócios internacionais. Os países signatários são obrigados a criminalizar o ato de corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais. Os países signatários são obrigados a criminalizar o ato de corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais. Além disso, devem adotar as recomendações específicas da OCDE, como criar mecanismos para eliminar a dedução fiscal dos subornos; garantir a transparência das práticas contábeis e de auditorias; criar medidas preventivas e repressivas contra a corrupção nos sistemas de contratação públicos, entre outras (CGU,2016).

O Brasil, para cumprir as determinações desta convenção e aperfeiçoar os mecanismos de combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, promoveu as seguintes ações (CGU, 2016):

Tornou crime o ato de oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem indevida, seja diretamente ou por meio de intermediários, a funcionários públicos estrangeiros para facilitar a realização de transações comerciais ou para obter outra vantagem na condução de negócios internacionais; Proibiu práticas contábeis e de auditorias que possam ser empregadas para acobertar a corrupção; Estabeleceu acordos de assistência jurídica com os principais parceiros comerciais do País, permitindo, inclusive, a extradição por corrupção; Elaborou Projeto de Lei que aumenta a pena para o crime de

corrupção ativa de funcionário público estrangeiro em transações comerciais internacionais.

D) TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - TRANSPARENCY INTERNATIONAL - TI

No cenário Internacional existe a organização não governamental *Transparency International* ou Transparência Internacional, cujo objetivo é erradicar a corrupção e promover a transparência, responsabilidade e integridade em todos os níveis e em todos os setores da sociedade, trabalhando em conjunto com corporações e organizações com e sem fins lucrativos, e com governos e órgãos internacionais comprometidos com a luta contra a corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

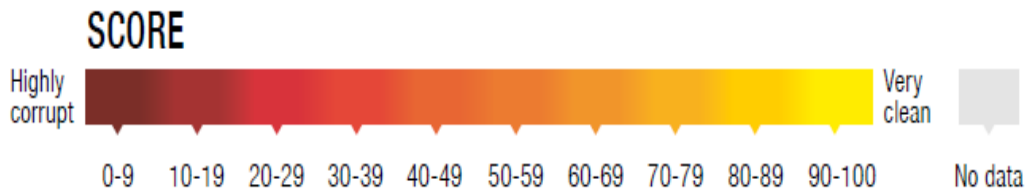
A Transparência Internacional, criada em 1993 por um grupo de pessoas, é uma organização não governamental, sediada em Berlim na Alemanha, mas possui escritórios em mais de 100 países no mundo, inclusive no Brasil, trabalha em conjunto com governos, empresas e cidadãos para impedir o abuso de poder, suborno e negócios secretos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

Calcula anualmente o Índice de Percepção de Corrupção (*Corruption Perceptions Index* - CPI) em 180 países no mundo inteiro, classificando os países a partir dos índices de percepção da corrupção pública. O CPI usa uma escala de zero (altamente corrupto, com altos índices de percepção à corrupção) para 100 (muito limpo). Isto significa que quando mais próximo de 100 o país apresenta índices baixíssimos de percepção à corrupção, indicando um menor nível de corrupção. Por outro lado, quanto mais próximo de zero, há uma maior percepção à corrupção, indicando elevados índices de corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

O índice não representa uma métrica para avaliar o aumento ou redução da corrupção, mas tem como objetivo quantificar “o quanto que as pessoas – nacionais ou não – acham que as diversas instituições de um determinado país são corruptas”, ou seja, a sensação que a sociedade em geral tem em relação à corrupção naquele país. No ano de 2017, a publicação do índice de Percepção da Corrupção evidenciou o cenário mundial da percepção da corrupção, conforme figuras a seguir.

Na figura 01 o termômetro da corrupção evidencia os níveis de corrupção, quanto mais próximo de zero a temperatura aumenta indicando alto índice de percepção da corrupção.

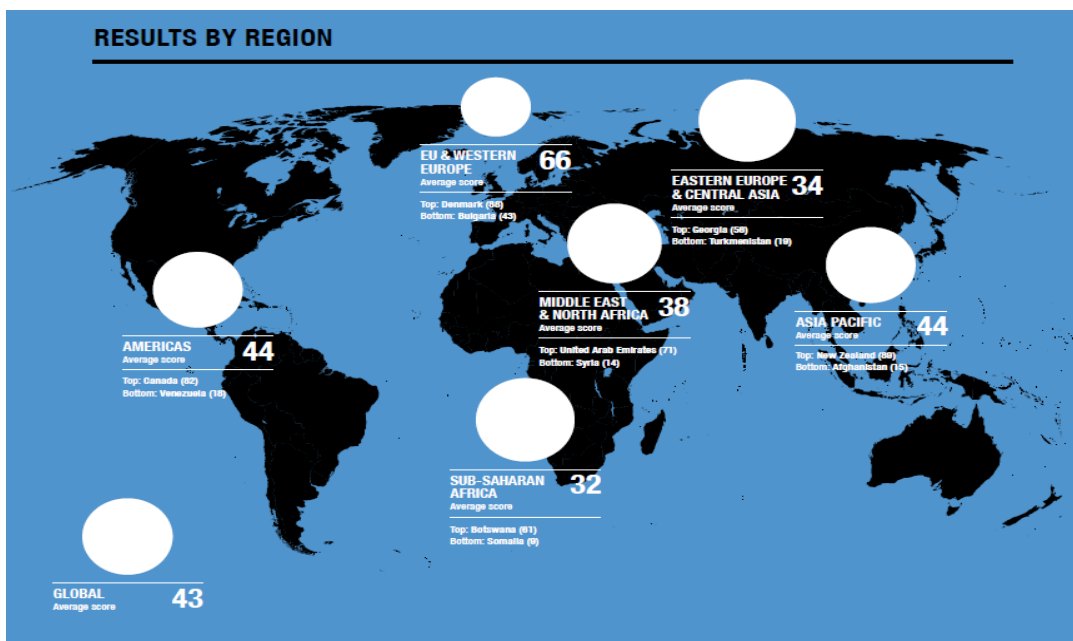
Figura 1 - Termômetro da Corrupção



Fonte: Transparency International Corruption Perceptions Index – 2017

A figura 02 evidencia os maiores e menores índices obtidos por continentes, no ano de 2017, indicando que no continente Europeu a percepção à corrupção (escore 66) é bem menor do que no continente Sul-africano (escore 32). O escore das Américas ficou em 44.

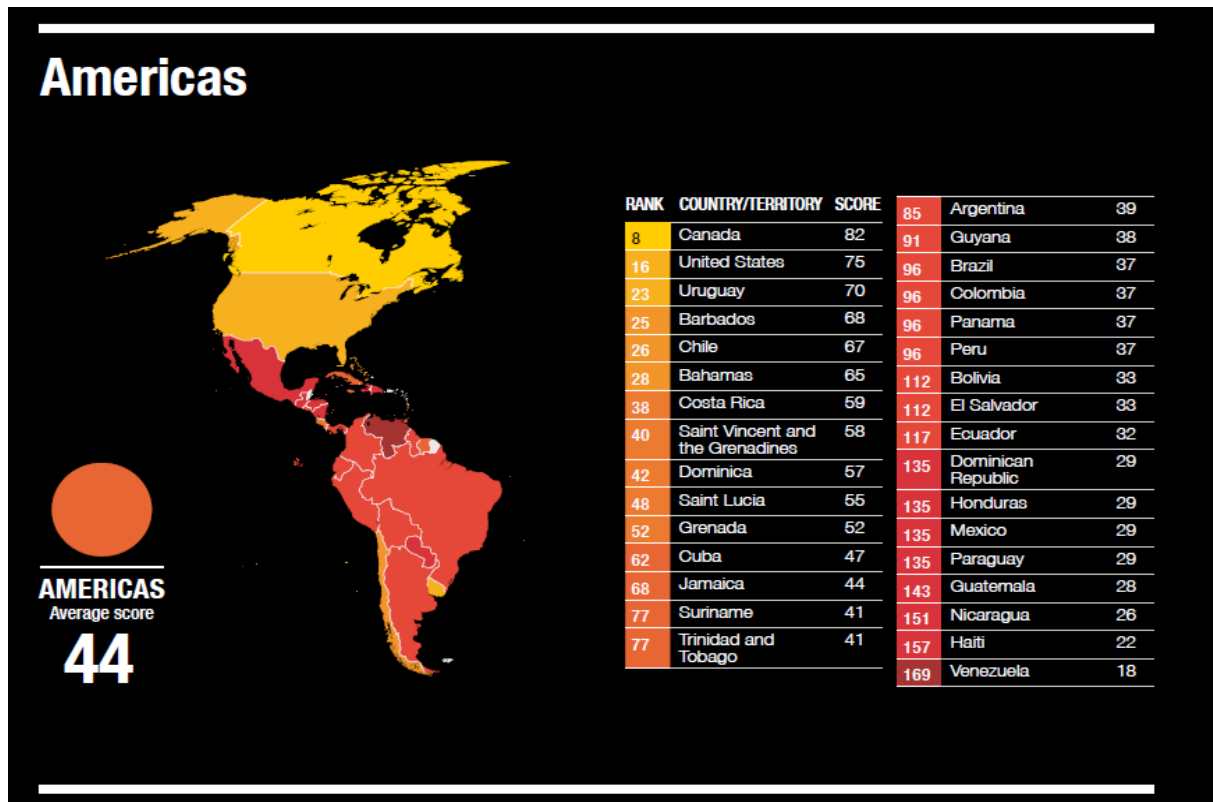
Figura 2 - Índice Percepção Corrupção por Continente



Fonte: Transparency International Corruption Perceptions Index – 2017

Nas Américas, o Canadá aparece como o país em que a percepção à corrupção é menor, na oitava posição no *ranking* global, e a Venezuela, por sua vez, apresenta o maior índice de percepção à corrupção, com um *escore* de 18, bem próximo de zero, na posição 169ª no *ranking* global.

Figura 3 - Índice Percepção Corrupção nas Américas



Fonte: Transparency International Corruption Perceptions Index – 2017

De acordo com dados da Transparência Internacional, divulgados em 2018, em relação à pesquisa realizada em 2017, o Brasil passou a ocupar a 96ª colocação no ranking internacional, contra a posição nº 79 apresentada na pesquisa relativa ao ano de 2016. O índice brasileiro sofreu uma redução de 3 (três) pontos, passando de 40 em 2016, para 37 em 2017, ou seja, declinou em direção ao *escore* de maior percepção da corrupção. Países latino americanos como o Uruguai, Chile e Argentina apresentaram índices melhores do que o Brasil, que atualmente divide a 96ª posição com Colômbia, Indonésia, Panamá, Peru, Tailândia e Zâmbia, atrás de

países como Timor Leste, Sri Lanka, Burkina Faso, Ruanda e Arábia Saudita (EL PAÍS, 2018).

O quadro 2 demonstra a evolução do CPI em alguns países, no período de 2012 a 2017. Nota-se que em países como Nova Zelândia, Dinamarca e Finlândia os índices se localizam próximos ao escore 100, ou seja, com baixíssima percepção à corrupção, ocupam as primeiras posições *clean* no ranking do CPI, pouco variam ao longo dos anos.

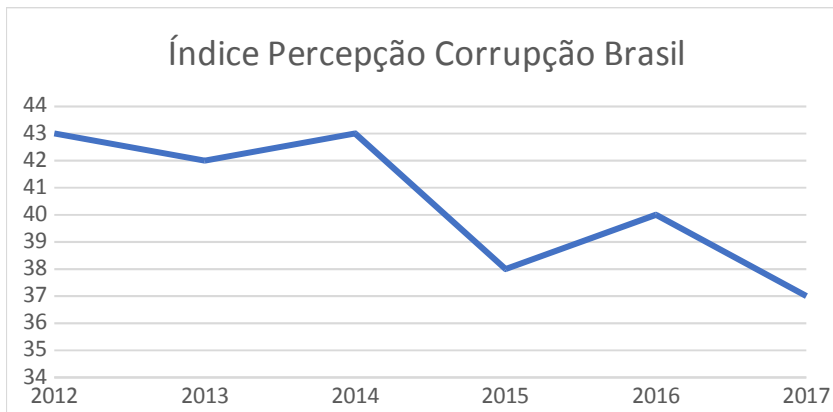
Quadro 2 – Ranking Índice percepção da corrupção

PAÍS	POSIÇÃO	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Nova Zelândia	1º	89	90	91	91	91	90
Dinamarca	2º	88	90	91	92	91	90
Finlândia	3º	85	89	90	89	89	90
Uruguai	23º	70	71	74	73	73	72
Chile	26º	67	66	70	73	71	72
Argentina	85º	39	36	32	34	34	35
Brasil	96º	37	40	38	43	42	43
Bolívia	112º	33	33	34	35	34	34
Equador	117º	32	31	32	33	35	32
Paraguai	135º	29	30	27	24	24	25

Fonte: Transparency International Corruption Perceptions Index – 2017

A análise do declínio de 3 (três) pontos do Brasil de 2017 (96ª) em relação a 2016 (93ª) sugere que tal declínio pode ser atribuído a vários fatores, não necessariamente ao aumento da corrupção, mas, como por exemplo, a uma melhoria na *accountability* e no controle social do país, com uma participação e um entendimento maior da sociedade em relação à corrupção (MERCADO POPULAR, 2018).

Gráfico 1 -- Índice Percepção Corrupção Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IPC da Transparência Internacional

De acordo com a Transparência Internacional uma análise mais aprofundada nos índices permite identificar que em países com menos proteção para a imprensa e organizações não governamentais tendem a ter as piores taxas de corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

D) GRUPO BANCO MUNDIAL - WORLD BANK GROUP

O Grupo Banco Mundial é uma das maiores fontes de financiamento e conhecimento do mundo para os países em desenvolvimento. Suas cinco instituições compartilham o compromisso de reduzir a pobreza, aumentar a prosperidade compartilhada e promover o desenvolvimento sustentável. Essa organização considera a corrupção um grande desafio para seus objetivos de erradicar a pobreza extrema até 2030 e aumentar a prosperidade compartilhada para os 40% das pessoas mais pobres nos países em desenvolvimento. Além disso, reduzir a corrupção está no centro dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável e alcançar as metas ambiciosas estabelecidas para o financiamento para o Desenvolvimento (WORLD BANK GROUP, 2017).

De acordo com o World Bank Group (2017) estudos demonstraram que os pobres pagam a maior porcentagem de sua renda em subornos. Por exemplo, no Paraguai, os pobres pagam 12,6% de sua renda para subornos, enquanto as famílias de alta renda pagam 6,4%. Os números comparáveis na Serra Leoa são 13% e 3,8%. Cada dólar, euro, peso, yuan, rúpia ou rublo roubado, tira dos pobres uma oportunidade igual na vida, e os distanciam dos serviços de saúde e

educação, afetando negativamente os resultados de saúde, como mortalidade infantil.

Para o *World Bank Group* (2015) existem maneiras de combater a corrupção, conforme abaixo exposto:

1. Corrupção não é apenas sobre subornos: as pessoas, especialmente os pobres, se prejudicam quando os recursos são desperdiçados. É por isso que é tão importante entender os diferentes tipos de corrupção para desenvolver respostas inteligentes.
2. Poder das pessoas: criar caminhos que forneçam aos cidadãos ferramentas relevantes para envolver e participar de seus governos - identificar prioridades, problemas e encontrar soluções.
3. Reduzir a burocracia: Reunir processos formais e informais (isto significa trabalhar com o governo, bem como grupos não governamentais) para mudar o comportamento e monitorar o progresso.
4. Não é 1999: use o poder da tecnologia para construir trocas dinâmicas e contínuas entre os principais interessados: governo, cidadãos, empresas, grupos da sociedade civil, mídia, academia, etc.
5. Entregar as mercadorias: Investir em instituições e políticas - a melhoria sustentável na forma como um governo oferece serviços só é possível se as pessoas nessas instituições endossarem regras e práticas sensatas que permitam a mudança ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso das tradições e legados testados - importados modelos geralmente não funcionam.
6. Obtenha incentivos corretos: Alinhe as medidas anticorrupção com as forças de mercado, comportamentais e sociais. A adoção de padrões de integridade é uma decisão de negócios inteligente, especialmente para empresas interessadas em fazer negócios com o Grupo Banco Mundial e outros parceiros de desenvolvimento.
7. Sanções são importantes: Punir a corrupção é um componente vital de qualquer esforço eficaz de combate à corrupção.
8. Agir global e localmente: Manter os cidadãos engajados na corrupção nos níveis local, nacional, internacional e global - de acordo com a escala e o escopo da corrupção. Faça uso da arquitetura que foi desenvolvida e das plataformas que existem para o engajamento.
9. Construir capacidade para aqueles que mais precisam: Países que sofrem de fragilidade crônica, conflito e violência - são frequentemente os que têm menos recursos internos para combater a corrupção. Identificar formas de alavancar recursos internacionais para apoiar e sustentar a boa governança.
10. Aprender fazendo: Qualquer boa estratégia deve ser continuamente monitorada e avaliada para garantir que ela possa ser facilmente adaptada como situações na mudança de base²⁰.

Ainda, de acordo com o *World Bank Group* (2017) os esforços bem-sucedidos de combate à corrupção são muitas vezes liderados por uma "coalizão de interessados" - por políticos e altos funcionários do governo, pelo setor privado e por cidadãos, comunidades e organizações da sociedade civil.

O combate à corrupção exigirá a atenção concentrada de governos e empresas e o uso de tecnologia avançada para capturar, analisar e compartilhar informações, a fim de prevenir, detectar e sancionar comportamentos corruptos. Grande parte da corrupção de maior valor do mundo não poderia acontecer sem instituições em países ricos: as empresas do setor privado que dão grandes subornos, as instituições financeiras que aceitam dinheiro lavado e os advogados e contadores que facilitam transações corruptas. Os dados sobre os fluxos financeiros internacionais mostram que o dinheiro está se movendo dos países pobres para os países ricos de maneira que prejudicam fundamentalmente o desenvolvimento. Corrupção é um problema global que requer soluções globais.

O Grupo Banco Mundial (2017) está comprometido com o combate à corrupção em projetos financiados pelo Banco, trabalhando no nível nacional, regional e global para construir instituições capazes, transparentes e responsáveis, além de projetar e implementar programas anticorrupção. O trabalho gira em torno de mudanças nos resultados, ajudando tanto atores estatais quanto não estatais a estabelecer as competências necessárias para programar políticas e práticas que melhorem os resultados e construam a integridade pública.

2.4.1.3 Instituições com atribuições de prevenção e combate à Corrupção no Brasil

No âmbito interno, o governo brasileiro tem como meta o fortalecimento do Estado para a efetiva prevenção e combate à corrupção. A determinação em prevenir e combater a corrupção permeia vários órgãos, entre eles a Controladoria-Geral da União (CGU), que atua, no Poder Executivo Federal, como órgão central das funções de controle interno, correição e ouvidoria, desenvolvendo, ainda, ações voltadas para a promoção da transparência e a prevenção da corrupção (CGU, 2016).

Além do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), existem uma multiplicidade de instituições que merecem destaque no enfrentamento à corrupção, como a Polícia Federal, Ministérios Públicos, entre outros. A Polícia Federal, é considerada a principal instituição policial do Brasil com atuação no combate à corrupção, está vinculada ao Ministério Justiça e da Segurança Pública. O Ministério da Justiça, tem por competência, estabelecida pelo Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, articular a implementação da ENCCLA -

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, coordenar, articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público no enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

A atuação da Polícia Federal nos crimes que estão relacionados no art. 144, §1º, da Constituição Federal, destina-se, entre outras, a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei (POLÍCIA FEDERAL, 2018).

Alguns desses organismos e seus esforços de atuação no combate à corrupção são destacados a seguir, não se tratando de um rol exaustivo, mas apenas exemplificativo.

A) DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO -ENCCLA

O Plano 2022 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, previa a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, e tinha como meta (meta 5) “Estabelecer mecanismos de repressão e prevenção à corrupção e à criminalidade transnacional, como um sistema integrado com os demais Estados (SAE, 2010 p. 312).

Instituída em 2003, sob a coordenação do Ministério da Justiça, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) previa ações voltadas somente ao combate à lavagem de dinheiro, mas em 2006 o tema corrupção passou a fazer parte da ENCCLA. Atualmente, a ENCCLA é composta por mais de 50 órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Federal, do Tribunal de Contas da União e de membros da sociedade civil, que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A ENCCLA consiste na articulação de diversos órgãos governamentais e da sociedade civil que se reúnem com o objetivo de identificar e propor ajustes aos pontos falhos do sistema anticorrupção (CGU, 2016).

Destacam-se, dentre os resultados alcançados pela ENCCLA, o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à

Lavagem de Dinheiro (PNLD); a Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB); o Sistema de Movimentação Bancária (SIMBA); a iniciativa de padronização do *layout* para quebra de sigilo bancário e a posterior criação do Cadastro Único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS); e a proposição legislativa que resultou na promulgação de leis importantes para o país, tais como a Lei 12.683/12, que modernizou a Lei de Lavagem de Dinheiro (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

Outra ferramenta no combate à corrupção foi a implantação do Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD). Resultado da meta da ENCCLA que previa a necessidade de “implantar laboratório modelo para a aplicação de soluções de análise tecnológica em grandes volumes de informações e para a difusão de estudos sobre as melhores práticas em hardware, software e a adequação de perfis profissionais” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

O LAB-LD foi instalado em 2007, por intermédio de convênio entre o Ministério da Justiça e o Banco do Brasil, dentro da estrutura do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da atual Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

O LAB-LD se encontra presente em órgãos estaduais e federais como instrumento de auxílio nas investigações de casos de lavagem de dinheiro ou corrupção que envolvem quebras de sigilo bancário de inúmeras contas, além de sigilos telefônico e fiscal, abrangendo grandes períodos, consolidando a grande quantidade de dados e gerando relatórios para a análise técnica, sem a necessidade da digitação manual dos dados. O conjunto destes Laboratórios forma a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (Rede-Lab), hoje presente em todos os estados brasileiros (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

B) COAF - CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

A Lei nº. 9.613/98 além da tipificação do crime de lavagem de dinheiro, instituição de controles para prevenção à lavagem de dinheiro criou o COAF– O Conselho de Controle de Atividades Financeiras²¹. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) atua eminentemente na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O quadro de pessoal do

21 <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/1-relatorio-de-atividades-2017-versao-final-internet.pdf>

COAF tem caráter multidisciplinar sendo composto por servidores e empregado públicos das seguintes instituições: Ministério da Fazenda; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Departamento da Polícia Federal; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O COAF integra o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e faz parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) - articulação de órgãos, entidades públicas e sociedade civil, que atuam na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (COAF, 2017).

Algumas pessoas jurídicas têm obrigação legal de informar as transações realizadas por seus clientes que possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei ou com eles relacionar-se sem comunicar a seus clientes dessa informação.

São obrigados a informar ao COAF as transações suspeitas de seus clientes os bancos, cooperativas, consórcios, corretoras, imobiliárias e incorporadoras, empresas de previdência privada fechada, capitalização, transporte de valores, entre outras. Com base nessas informações, o COAF examina e identifica ocorrências suspeitas de atividades ilícitas e produz o RIF (Relatório de Informações Financeiras). Nos casos em que o Conselho concluir pela existência de indícios de crimes de “lavagem”, ocultação de bens, direitos e valores, o RIF é encaminhado às autoridades competentes para as providências cabíveis (art. 9º Lei 9.613/98).

O quadro 2 evidencia o intercâmbio de informações realizados entre o COAF e as autoridades competentes no período compreendido de 2013 a março/2018.

Quadro 2 - Intercâmbio de Informações entre autoridades competentes

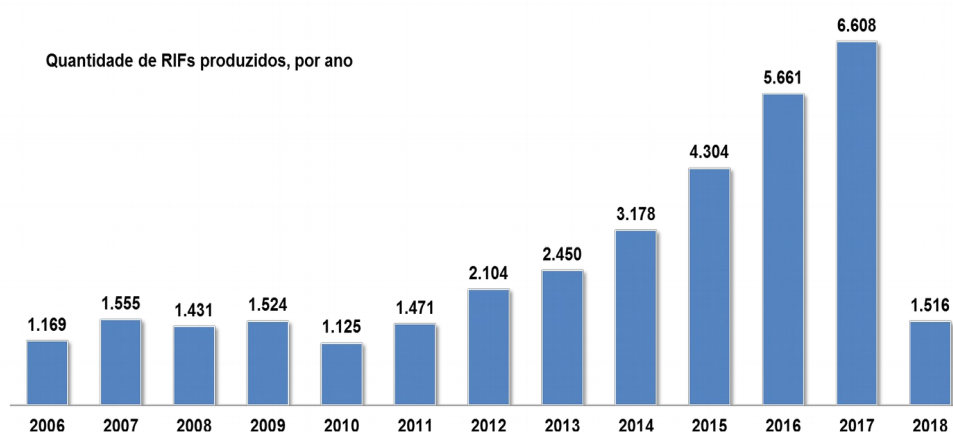
Autoridades Competentes	Intercâmbio de Informações				Total
	2003 - 2015	2016	2017	2018	
Departamento de Polícia Federal	8.531	1.880	1.474	403	12.288
Polícia Civil	2.395	741	1.215	265	4.616
Sub-total	10.926	2.621	2.689	668	16.904
Ministério Público Federal	2.487	485	545	209	3.726
Ministério Público Estadual	6.696	1.185	1.264	346	9.491
Procuradoria Geral da República	95	74	6	0	175
Outros Ministérios Públicos	37	75	84	10	206
Sub-total	9.315	1.819	1.899	565	13.598
Justiça Federal	1.815	2	0	0	1.817
Justiça Estadual	2.237	5	6	0	2.248
Outros - Poder Judiciário	742	118	178	40	1.078
Sub-total	4.794	125	184	40	5.143
Receita Federal do Brasil	818	190	236	77	1.321
Controladoria Geral da União - CGU	507	0	56	40	603
Comissão Parlamentar de Inquérito	137	0	0	0	137
Outros Órgãos	493	146	168	35	842
Sub-total	1.955	336	460	152	2.903
Total	26.990	4.901	5.232	1.425	38.548

Fonte: SISCOAF, LARRUBIA, 2018

Elaboração: COGIN/DIRAF

Destaca-se que o ano de 2017 a Polícia Federal Polícia Civil e ministério Público Estadual foram os órgãos com maior intercâmbio de informações. A análise do gráfico 2 evidencia um aumento significativo de RIF'S produzidos anualmente no período de 2006 a 2017. No ano de 2017 foram produzidos 6.608 RIF's e, em 2017 até 31/03/2018, 1.516 relatórios (LARRUBIA, 2018).

Gráfico 2 - Quantidade de RIF's produzidos por ano.



Fonte: SISCOAF, LARRUBIA, 2018 Elaboração: COGIN/DIRAF.

*C) MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
(CGU)*

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) está estruturado em quatro unidades finalísticas, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Secretaria Federal de Controle Interno, Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidora-geral da União (CGU, 2018).

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado. Entre suas principais atribuições, destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação (CGU, 2018).

A CGU como é conhecida tem como competência, entre outras, a adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal, disciplinar, promoção da transparência e da cidadania, aprimoramento do marco legal para prevenção e combate à corrupção, bem como a coordenação das ouvidorias federais e cabe ainda dar transparência à gestão pública, incentivando a participação da sociedade no acompanhamento e na fiscalização das atividades do governo. Como função adicional, compete também ao órgão a punição de ações desviantes, tal como a responsabilização administrativa dos agentes públicos federais ímprobos, bem como a declaração de inidoneidade de empresas fraudadoras ou corruptora (CGU, 2018).

D) O CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Relevantes trabalhos desenvolvidos na prevenção e combate à

corrupção são realizados pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados. Os tribunais de contas são órgãos de controle externo, instituições de controle com raiz constitucional deliberando de forma colegiada, incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo, sendo um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira (FERNANDES, 1999; TCU, 2018)

Entre seus objetivos cabe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União mediante inspeções e auditorias ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno (LEI Nº 8.443, 1992).

E) O CONTROLE PELO JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

O Controle pelo Judiciário e pelo Ministério Público também se apresenta como uma ferramenta imprescindível na prevenção e combate à corrupção. No Estado democrático em que se adotam efetivamente o princípio dos *check and balances*, ou freios e contrapesos, ou a separação de poderes, foi destinado ao judiciário e ao Ministério Público a tarefa de controlar os demais poderes em algumas dimensões de seu funcionamento. Um tipo de controle que vem ampliando é aquele que incide sobre os ocupantes dos cargos públicos, eletivos, nomeados ou de origem de carreira burocrática no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa (ARANTES et al., 2017).

Na esfera judicial, inovações institucionais recentes merecem

destaque como novas formas e processos de combate à corrupção e à improbidade administrativa. No viés político, o ato de corrupção é considerado crime de responsabilidade e pode ensejar processo de *impeachment*, levando à perda do cargo e à suspensão dos direitos políticos do agente público condenado. Pela via judicial, o ato de corrupção é tratado tanto na esfera cível como na penal, cuja condenação pode levar o agente público à reclusão, além da perda do cargo e do pagamento de multa (ARANTES et al., 2017).

No âmbito civil a grande inovação se relaciona aos atos de corrupção qualificados como improbidade administrativa, prevista pela Constituição de 1988 e regulamentada por lei em 1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa que disciplina três atos como improbidade: o enriquecimento ilícito do agente público, o Prejuízo causado ao Erário e a violação dos princípios da administração pública.

O Ministério Público recebe destaque na Constituição de 1988 quando é alçado à instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, desempenhando papel relevante neste mister. Assim, estes órgãos passam a ter o poder-dever de controlar e fiscalizar os atos administrativos com o objetivo de garantir a ordem jurídica e o regime democrático e ainda assegurar a eficácia dos direitos fundamentais e a defesa da sociedade e dos fins do Estado, ou seja, o bem comum (CF, 1988).

Segundo Di Pietro, o Ministério Público (2003, p.599):

(...) uma instituição que desempenha importante papel no controle da Administração Pública (...) em decorrência das funções que lhe foram atribuídas pelo artigo 129 da Constituição. Além da tradicional função de denunciar autoridades públicas por crimes no exercício de suas funções, ainda atua como autor na ação civil pública, seja para defesa de interesses difusos e coletivos, seja para repressão à improbidade administrativa.

A autora considera o Ministério Público “o órgão mais bem estruturado e o mais apto para o controle da Administração pública pela independência e instrumentos que lhe foram outorgados pela Constituição Federal”. Logo, cabe ao Ministério Público fiscalizar os gastos e contas públicas de modo a garantir que sejam aplicados à finalidade pública, bem como combater os desvios e malversações de recursos por agentes públicos, empresa ou quaisquer pessoas

mal-intencionadas (DI PIETRO, 2003, p.599).

F) O CONTROLE PELO LEGISLATIVO POR MEIO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO - CPI

Outro recurso utilizado no combate à corrupção são as comissões parlamentares de inquérito - CPI, uma política legislativa de controle externo da Administração pública. São temporárias, formadas como órgão colegiado constituído por parlamentares ou de caráter misto, que se destina nos limites da Constituição e das leis em prazo certo para investigar fato determinado, de elevado interesse público, que seja presumivelmente irregular (KAERCHER, 2016).

As CPIs destinam-se a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País. Têm poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais, tais como determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais. Além disso, essas comissões podem deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas e estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária (CÂMARA, 2018)

A CPI se tornou um relevante instrumento de fiscalização dos atos da administração pública de garantia da ética e da moralidade, de defesa do Estado Democrático de Direito, de aperfeiçoamento do processo legislativo e da informação à sociedade. Conforme estabelece o artigo 58, parágrafo terceiro da CF/88, as CPIs podem ser criadas pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal, cujo conteúdo da investigação deve guardar pertinência com fato de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão (KAERCHER, 2016).

Todos esses órgãos se utilizam na realização de suas tarefas no combate à corrupção de um extenso arcabouço jurídico brasileiro aplicado ao combate à corrupção. São leis, regulamentos, decretos e demais normas na forma de mecanismos processuais e administrativos criados pelo legislativo e órgãos de controle, utilizados como ferramentas penais, cíveis e administrativas estabelecidas para prevenção e combate à corrupção.

2.5 RECUPERAÇÃO DE ATIVOS DESVIADOS DE CORRUPÇÃO

O conjunto de instrumentos utilizados no enfrentamento à corrupção parece não ser suficiente, haja vista as notícias diuturnamente veiculadas na imprensa nacional de casos de corrupção cada vez mais articulados e organizados, demandando um enfrentamento com maior contundência dos órgãos responsáveis em coibir essa prática, notadamente em relação aos esforços envidados na recuperação de ativos desviados pela corrupção.

Nesse enfrentamento, não basta apenas o combate aos atos corruptos, torna-se necessário a recuperação dos recursos desviados e reincorporação destas verbas aos órgãos públicos dilapidados, para que não haja uma sensação de impunidade e de que o crime compensa, sendo uma questão essencial na luta contra os efeitos da corrupção.

A recuperação de ativos resultantes dos atos de corrupção é um dos princípios fundamentais na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que prevê ampla cooperação e assistência entre os países signatários em relação à recuperação de ativos, no sentido de dificultar a ocultação de produtos decorrentes da corrupção (CGU, 2016).

O esforço para o rastreamento e recuperação dos recursos desviados para retornar ao erário as cifras desviadas são muitos, no entanto o que têm se verificado é que apenas uma pequena parte destes recursos retornam a sua origem. É o que evidencia o relatório intitulado “*Few and Far*” elaborado pela STAR (Stolen Asset Recovery Initiative) ou “Iniciativa de recuperação dos ativos roubados” uma parceria entre o Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, o qual demonstra a dificuldade enfrentada pelos países em reparar as perdas sofridas (WORLD BANK, 2014).

O relatório do World Bank (STAR/OCDE, 2014) destaca que a apreensão e recuperação dos lucros da corrupção - a recuperação de ativos - é uma poderosa ferramenta para combater a corrupção. Agências de desenvolvimento e outras partes interessadas empenhadas em melhorar a eficácia do desenvolvimento devem estar interessadas em usar recuperação de ativos como meio de combater a corrupção. O retorno dos recursos desviados pela corrupção pode impactar positivamente o desenvolvimento de uma nação, desde que aplicado para fins de desenvolvimento, como melhorias da saúde e educação (WORLDBANK, 2014).

A corrupção se estrutura sobre complexos fluxos financeiros com transações vultosas em atividade criminal realizada continuamente de forma estruturada, em que são realizados negócios ilícitos, ocultação e simulação patrimonial, constituição de empresas de fachadas para contratações fictícias, cujas rendas são comumente simuladas em negócios fraudulentos de modo a remessa ilegal de ativos financeiros ou transferência de bens (WORLDBANK, 2014).

A recuperação dos ativos desviados pode ser utilizada como meio de coibir a corrupção, na medida que os corruptores são impedidos de usufruir os produtos de seu crime, descapitalizando a atividade corrupta. O relatório do World Bank STAR/OCDE, 2014 destaca que nos países-membros ações administrativas foram introduzidas para congelar rapidamente estes recursos e houve uma maior participação de órgãos que iniciaram suas próprias investigações, em vez de esperar por um pedido do órgão do funcionário corrupto. Nesses países confisco baseado em não condenação, reparações ordenadas pelo tribunal e restituição, acordos de liquidação foram usados para retornar mais ativos do que era crime (WORLDBANK, 2014).

O confisco é geralmente considerado o principal caminho legal para a recuperação de ativos. No entanto, de acordo com o relatório do World Bank é necessário financiamento adequado para apoiar a recuperação de ativos, que inclui o financiamento de investigações, processos judiciais, cooperação internacional, formação de profissionais nacionais e estrangeiros, trabalho de desenvolvimento de políticas e instituições, assegurando que uma ampla variedade de ferramentas de recuperação de ativos esteja disponível e seja usada. Os países devem se assegurar da existência de uma gama de mecanismos, como a capacidade de congelar rapidamente os ativos, de confiscar na ausência de uma condenação, devolver ativos como parte de um acordo de solução, e reverter ou mudar o ônus da prova (WORLDBANK, 2014).

No Brasil, a justiça utiliza-se de bloqueio de ativos, bens, direitos e valores do agente corrupto são colocados em indisponibilidade a fim de obter reparação dos danos ao fim dos processos judiciais. Há a possibilidade de bloqueio de ativos financeiros por meio do sistema Bacenjud, operado pelo Banco Central do Brasil, após determinação judicial para bloqueio de ativos financeiros (BACEN, 2018).

De acordo com o relatório STAR/OCDE (World Bank, 2014) as nações devem desenvolver estratégias para efetivarem a recuperação de ativos que in-

cluem desde a realização de estatísticas sobre os casos de recuperação de ativos, as quais devem estar disponíveis publicamente, preferencialmente por meio de sites de internet. Devem editar leis e regulamentos para congelar rapidamente os ativos, confiscar bens na ausência de uma condenação, incorporar a recuperação dos ativos nos acordos realizados nos casos de corrupção, participar de redes de cooperação internacional, entre outras.

No Brasil, quando há necessidade de repatriar recursos desviados que se encontram em outros países as autoridades competentes brasileiras devem solicitar ao Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional - DRCI, que possui entre outras atribuições, exercer a função de Autoridade Central, no Brasil, para tramitar pedidos de cooperação jurídica internacional, bem como instruir, opinar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional ativa e passiva, inclusive cartas rogatórias (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça exerce o papel de autoridade central para a maioria dos tratados em que o Brasil é parte, permitindo maior celeridade e promovendo o acompanhamento necessário do cumprimento dos pedidos. Em matéria penal, 14,5 mil pedidos, em especial referentes a crimes financeiros, lavagem de dinheiro, corrupção e tráfico de drogas, foram tramitados pelo Departamento (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

Segundo dados extraídos do site do Ministério Público Federal na operação Lava Jato no Rio de Janeiro, R\$ 2,34 bilhões de reais são objeto de solicitação de reparação de danos e somente a quantidade R\$ 452,2 milhões foram ressarcidos e pagos, referentes a multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração, dados atualizados até 14 de março de 2018. No Paraná, o valor do ressarcimento solicitado, incluindo multas, até 04 de abril de 2018, foi de R\$ 38,1 bilhões de reais. A quantia de R\$ 11,5 bilhões de reais é objeto de recuperação por acordos de colaboração sendo que R\$ 756,9 milhões objeto de repatriação, R\$ 3,2 bilhões em bens dos réus já bloqueados (MPF, 2018).

3. METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa adotada neste estudo foi qualitativa exploratória documental. Realizou-se uma pesquisa descritivo-explicativa, mista, secundária por ser bibliográfica e também primária documental. Inicialmente se desenvolveu uma pesquisa bibliográfica que estabeleceu o arcabouço teórico, âncora para uma maior familiaridade com o problema, com o objetivo de torná-lo mais explícito.

Para Oliveira (2007) *apud* Sá Silva (2009, p. 5) “a pesquisa bibliográfica é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científicos tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos”, consistente com um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (p. 69).

Em seguida foi realizada uma pesquisa primária documental em que foram analisadas as denúncias propostas pelo Ministério Público Federal em várias fases da operação Lava Jato, as sentenças proferidas nos casos em que já se tenha uma decisão judicial em primeira e segunda instância, os vídeos dos depoimentos dos delatores e outras disponíveis nas fontes abertas (internet), com o objetivo de identificar o “modus operandi” utilizado pelos corruptos para a prática de tais atos. As informações colhidas em cada caso são categorizadas por núcleos de atuação (econômico, burocrático e financeiro), em que foram evidenciados os personagens principais e o modo de atuação de cada núcleo, buscando-se caracterizar os principais mecanismos de corrupção e evidenciar as redes de corrupção investigadas pela operação Lava Jato.

De acordo com Silva, Damasceno, Martins, Sobral e Farias (2009) na abordagem qualitativa, um dos métodos que se destacam na busca de aproximação e compreensão da realidade social é a pesquisa documental, sendo esta realizada por meio da análise de diversos tipos de documentos produzidos ao longo do tempo pelo homem.

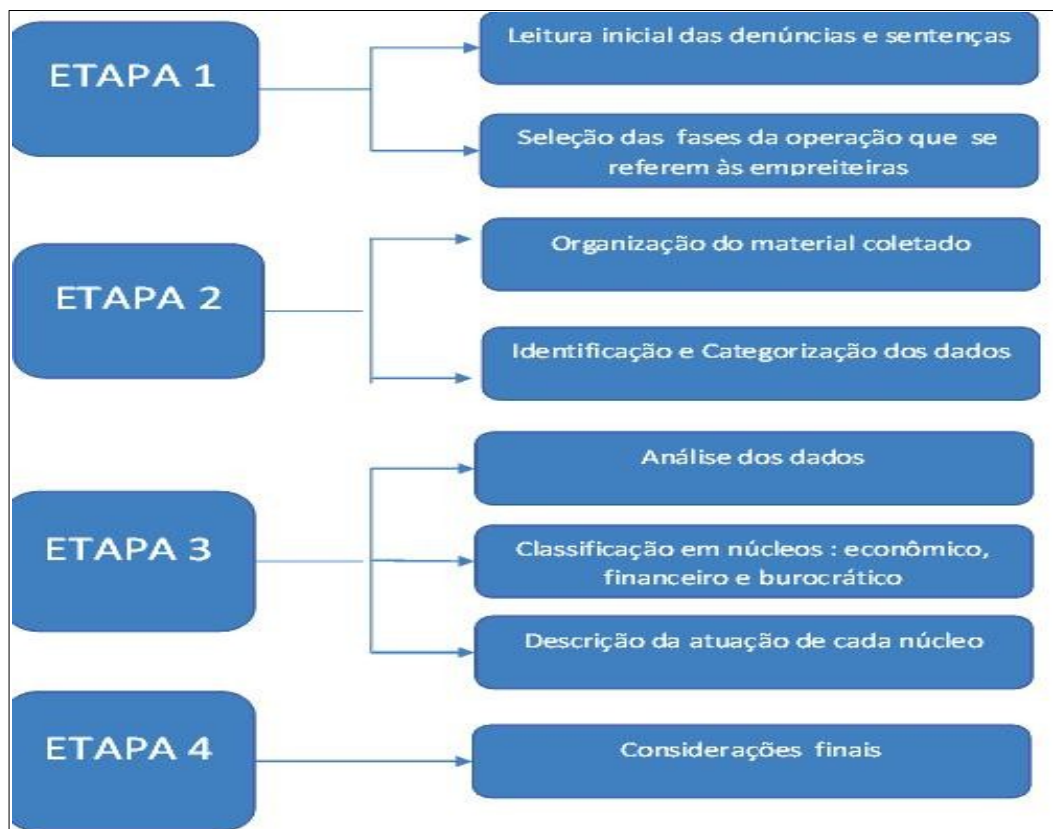
O documento assume características de expressão do poder da sociedade, ou seja, manifesta o jogo de forças dos que detêm o poder, “traduzem leituras e modos de interpretação do que foi vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e espaço”. (SILVA *et al*, 2009).

Silva *et al* (2009) destaca que a pesquisa documental revela o modo de ser, viver e compreender um fato social, de forma indireta, uma vez que são estudados os documentos produzidos pelo homem em dado período.

A técnica empregada para esta pesquisa foi a análise de conteúdo, que de acordo com Bardin (2011) trata-se de uma técnica utilizada desde as primeiras tentativas da humanidade em interpretar os livros sagrados. Para Bardin (2011), a utilização da técnica de análise de conteúdo prevê três fases fundamentais, a) pré-análise; b) exploração do material e c) tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação.

No quadro 3 demonstra-se as etapas da pesquisa realizada. Cada etapa foi essencial para conclusão desse trabalho.

Quadro 3 – Etapas da Pesquisa Desenvolvida



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Na etapa 01 – Coleta de dados: foi realizada a leitura inicial das denúncias e sentenças constantes no sítio do MPF, sendo que foram selecionadas apenas aquelas que se referem à atuação das empreiteiras junto à Petrobras, e outras que esclarecem a atuação de alguns personagens.

Na etapa 02 – Identificação e categorização dos dados: nesta etapa, buscou-se separar os dados que refletissem a atuação das empreiteiras e personagens envolvidos.

Etapa 03 – Análise dos dados: extraiu-se das informações coletadas as formas de atuação de algumas empreiteiras e atores envolvidos, categorizando os núcleos de atuação em núcleos Econômico, Financeiro e Burocrático, descrevendo a forma de agir de cada núcleo. As empreiteiras selecionadas para análise foram a OAS, Engemix, Mendes Júnior e Galvão Engenharia.

Etapa 04 – Considerações: realizou-se uma confrontação entre a forma de atuação percebida com as teorias de corrupção apresentadas neste trabalho, notadamente a que se refere à *rent seeking*.

O método utilizado para essa pesquisa foi desenvolvido em várias etapas, conforme descrito no quadro 4.

Quadro 4 – Delimitação do Estudo/Desenho da Pesquisa

TÓPICO	DESCRIÇÃO												
Programa	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD - Mestrado												
Área	Planejamento Urbano e Regional												
Linha de Pesquisa	Políticas Públicas e Sociedade												
Título	UM ESTUDO SISTEMATIZADO SOBRE A CORRUPÇÃO E A ATUAÇÃO DAS EMPREITEIRAS CONTRATADAS PELA PETROBRAS: NOTAS SOBRE A OPERAÇÃO LAVA JATO												
Objetivos	Objetivo Geral												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Forma Atingimento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Como é o modo de atuação utilizado pelas empreiteiras indiciadas na Operação Lava Jato para desvios de recursos da Petrobras, notadamente, o <i>modus operandi</i> expresso nas denúncias e ações penais</td> <td>Análise de conteúdo das denúncias e sentenças da Operação Lava Jato.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Objetivos Específicos</td> </tr> <tr> <th>Descrição</th> <th>Forma Atingimento</th> </tr> <tr> <td>a) Mapear e caracterizar os esquemas de corrupção utilizados pelas empreiteiras para desvios de recursos da Petrobra</td> <td>Demonstrado pela evidenciação dos esquemas utilizados.</td> </tr> <tr> <td>b) Identificar e caracterizar os principais personagens participantes da rede de corrupção das empreiteiras do caso Lava Jato.</td> <td>Demonstrado pela caracterização dos integrantes de cada núcleo participante.</td> </tr> </tbody> </table>	Descrição	Forma Atingimento	Como é o modo de atuação utilizado pelas empreiteiras indiciadas na Operação Lava Jato para desvios de recursos da Petrobras, notadamente, o <i>modus operandi</i> expresso nas denúncias e ações penais	Análise de conteúdo das denúncias e sentenças da Operação Lava Jato.	Objetivos Específicos		Descrição	Forma Atingimento	a) Mapear e caracterizar os esquemas de corrupção utilizados pelas empreiteiras para desvios de recursos da Petrobra	Demonstrado pela evidenciação dos esquemas utilizados.	b) Identificar e caracterizar os principais personagens participantes da rede de corrupção das empreiteiras do caso Lava Jato.	Demonstrado pela caracterização dos integrantes de cada núcleo participante.
	Descrição	Forma Atingimento											
	Como é o modo de atuação utilizado pelas empreiteiras indiciadas na Operação Lava Jato para desvios de recursos da Petrobras, notadamente, o <i>modus operandi</i> expresso nas denúncias e ações penais	Análise de conteúdo das denúncias e sentenças da Operação Lava Jato.											
	Objetivos Específicos												
	Descrição	Forma Atingimento											
a) Mapear e caracterizar os esquemas de corrupção utilizados pelas empreiteiras para desvios de recursos da Petrobra	Demonstrado pela evidenciação dos esquemas utilizados.												
b) Identificar e caracterizar os principais personagens participantes da rede de corrupção das empreiteiras do caso Lava Jato.	Demonstrado pela caracterização dos integrantes de cada núcleo participante.												
Problema de Pesquisa	De que forma as empreiteiras contratadas para execução de obras de infraestrutura na Petrobras, denunciadas pelo MPF na operação Lava Jato, atuavam sistemicamente para desviar recursos nessa empresa?												

Teoria Central	Corrupção	Teoria Rent Seeking
Amostra	A) OAS: Denúncia e sentença - Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa OAS – Processo Penal nº 5083376-05.2014.404.7000, Autos nº 5044849-81.2014.404.7000 e 5044988-33.2014.404.7000 (IPL's referentes à OAS), 5049557-14.2013.404.7000 (IPL originário), 5073475-13.2014.404.7000 (Buscas e Apreensões) e conexos; Disponível em: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf ;	
	B) ENGEVIX - Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa Engevix – Processo Penal nº 5083351-89.2014.404.7000, chave de acesso 624881216014: Autos nº 5053845-68.2014.404.7000 e 5044866-20.2014.404.7000 (IPL referente à ENGEVIX), 5049557-14.2013.404.7000 (IPL originário), 5073475-13.2014.404.7000 (Buscas e Apreensões) e conexos. Ação Penal Nº 5083401-18.2014.4.04.7000/PR. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf ;	
	C) MENDES JUNIOR - Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa Mendes Júnior – Processo Penal nº 5083401-18.2014.404.7000, chave de acesso 409507355714. Autos nº 5053744-31.2014.404.7000 (IPL referente à Mendes Júnior), 5073475-13.2014.404.7000 (buscas e apreensões), 5049557-14.2013.404.7000 (autos originais) e conexo. AÇÃO PENAL Nº 5083401-18.2014.4.04.7000/PR. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf	
	D) GALVAO ENGENHARIA: Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa Galvão Engenharia – Processo Penal nº 5083360-51.2014.404.7000, chave de acesso 186763734614. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf	
	E) DENÚNCIA - com lastro no Inquérito Policial n.º 2003.70.00.056415-4, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014, PELA Procuradora da República Mônica Dorotéia Bora. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf/documentos/denuncia-ay/at_download/file	
Categorias de análise definidas <i>à priori</i>	Núcleo Econômico	
	Núcleo Burocrático	
	Núcleo Financeiro	
	Modo de Atuação	
Variáveis a serem consideradas	Empreiteiras;	
	Diretores e empregados da Petrobrás	
	Doleiros	
	Importação Fictícia	
	Empresas de Fachadas	
Recorte longitudinal (temporal)	2004 a 2014. A escolha do período temporal se deu em razão dos fatos das denúncias se relacionarem a este período.	
Fonte: Própria autora (2019)		

4. RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 OPERAÇÃO LAVA JATO – HISTÓRICO MPF

A Operação Lava Jato, foi deflagrada formalmente a partir de março de 2014, pela Polícia Federal, onde foram propostas diversas ações pelo MPF perante a Justiça Federal em Curitiba, em que se investiga um imenso esquema criminoso que envolvia a Petróleo Brasileiro S.A - PETROBRAS. Considerada atualmente a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras esteja na casa de bilhões de reais, e os envolvidos neste esquema de corrupção são pessoas de expressão econômica e política do país, cujo alcance da operação atingiu os mais altos escalões da política, burocracia e empresários (MPF,2018).

A Partir do ano de 2014, o MPF concentrou parte de suas investigações em irregularidades cometidas por empreiteiras e fornecedores da Petrobras e descobriu um amplo esquema de pagamentos indevidos, que envolvia um grande número de participantes, incluindo ex-empregador da Petrobras (PETROBRAS, 2017-B).

De acordo com o MPF (2018) o esquema caracterizou-se pela cartelização de grandes empreiteiras, reunidas para obter contratos com a Petrobras, impondo gastos adicionais nestes contratos e utilizando estes valores adicionais para financiar pagamentos indevidos a partidos políticos, políticos eleitos ou outros agentes políticos, empregados de empreiteiras e fornecedores, ex-empregados da Petrobras e outros envolvidos no esquema de pagamentos indevidos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros (MPF, 2018; PETROBRAS, 2017).

Na maioria dos casos, a organização criminosa se estruturava em grupos afins, cada qual com suas tarefas e responsabilidade, com o objetivo de obter vantagens econômicas indevidas da Petrobras. Os grupos foram denominados pelos MPF como núcleos, os quais eram caracterizados de acordo com as atividades realizadas (MPF, 2018).

As empreiteiras envolvidas, denominadas como participantes do núcleo econômico, em um cenário normal de livre concorrência, disputariam entre si a realização de obras da Petrobras, por meio de processos licitatórios que visassem a obtenção de melhor vantagem para a Estatal. No entanto, visando maximizar suas rendas, as empreiteiras se cartelizaram em um “clube” para substituir uma concorrência real por uma concorrência aparente. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da estatal (MPF, 2018).

No entanto, para efetivar a atuação do cartel das empreiteiras foi necessário a cooptação de agentes públicos, para que garantissem que apenas as empresas participantes do cartel fossem convidadas a participar das licitações da Estatal. Esses funcionários favoreciam a atuação do cartel, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, dentre outras irregularidades (MPF, 2018).

Após os desvios de recursos da Petrobras, foi necessário estruturar uma forma de entregar a propina aos beneficiários, disfarçada de dinheiro limpo, entrando nesta etapa, a atuação dos operadores financeiros, que intermediavam os pagamentos das propinas e realizavam operações para a lavagem dos capitais, de modo a dar aparente legalidade aos recursos desviados. Em um primeiro momento, o dinheiro saía das empreiteiras até o operador financeiro. Isso acontecia em espécie, por movimentação no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Num segundo momento, o dinheiro saía do operador financeiro até o beneficiário em espécie, por transferência no exterior ou mediante pagamento de bens (MPF, 2018).

Há ainda o núcleo dos agentes políticos, em que personagens de partidos políticos brasileiros foram citados em colaborações premiadas. São pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras, de modo que pudessem agir em associação com estes diretores para desvios de recursos em favor de seus partidos políticos (MPF, 2018).

Neste trabalho é pesquisada apenas a atuação do núcleo econômico, composto pelas empreiteiras e suas relações com os outros núcleos (financeiro e burocrático), evidenciando a atuação destas empresas como verdadeiras caçadoras de rendas, à luz da teoria *rent seeking*.

4.2 DA PETROBRAS - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.

No Brasil, a indústria do petróleo é um dos setores regulados e constitui monopólio da União nos termos do artigo 177 da Constituição Federal. Estas atividades econômicas são reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País (LEI N° 9.478/1997).

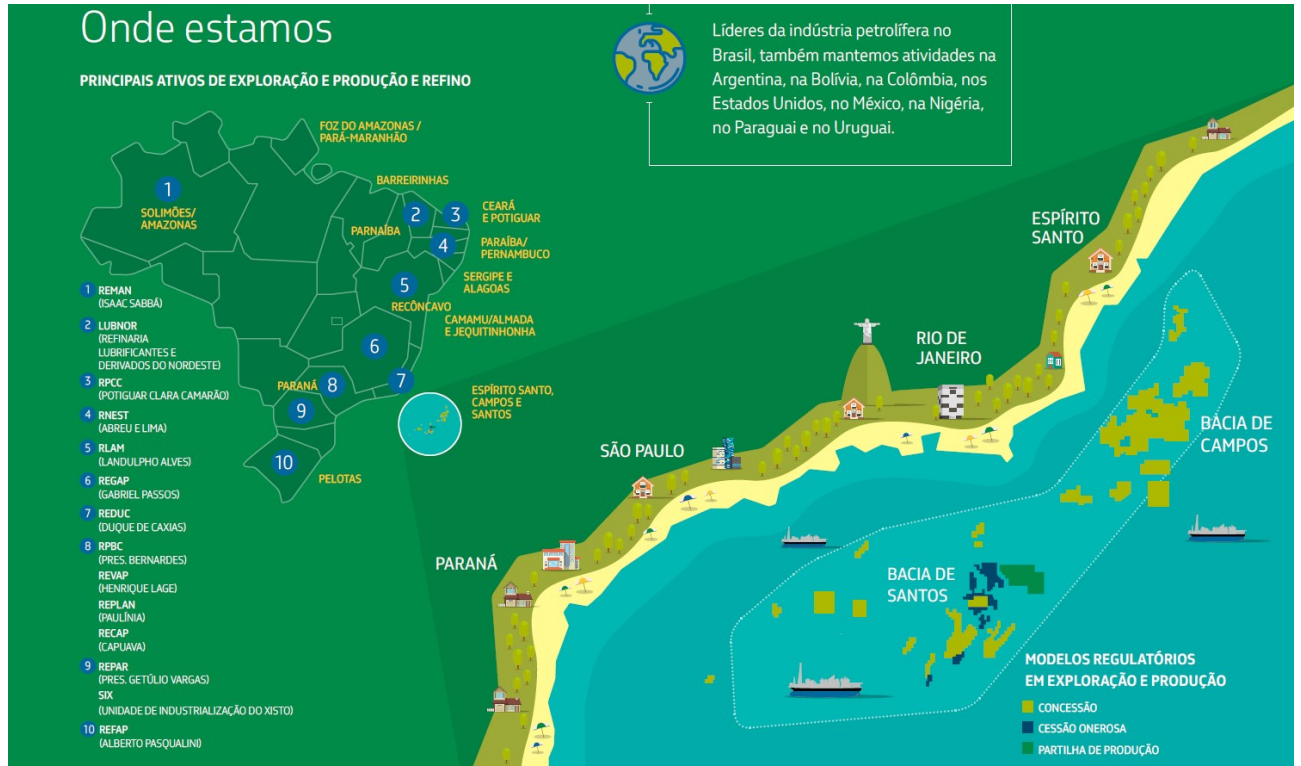
A Petrobras foi criada pela Lei n° 2.004, de 03.10.1953 e trata-se de uma sociedade anônima de capital aberto que atua de forma integrada e especializada na indústria de óleo, gás natural e energia, estando presente nos segmentos de exploração e produção, refino, comercialização transporte, petroquímica, distribuição de derivados, gás natural, energia elétrica, gás-química e biocombustíveis (Petrobras, 2018).

A Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A. está configurado juridicamente como sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins. As atividades econômicas desta empresa podem ser desenvolvidas em caráter de livre competição com outras empresas em função das condições de mercado (LEI N° 9.478/1997).

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, com participação do poder público e de capitais privados, utilizadas pelo Estado, em geral, para a exploração de atividades econômicas, sujeitando-se as aos princípios e regras constitucionais a ela aplicáveis, mas também se vale das regras típicas das empresas privadas, o que permitem agilidade para realização de suas atividades econômicas (BARROSO, 2006).

A Petrobras é uma empresa nacional, de capital brasileiro público e privado, com unidades em vários estados brasileiros e com atividades no exterior. A figura na sequência demonstra algumas de suas unidades.

Figura 4 - Mapa da atuação da Petrobrás no Brasil



Fonte: Relatório Anual Petrobras 2017

A Petrobras, como sociedade de economia mista, embora com natureza jurídica privada, submete-se às normas de licitação aplicadas aos entes de sua natureza, para obtenção de melhor proposta para a Administração e garantia de tratamento isonômico a todos os interessados capazes de atender às necessidades do Poder Público. No entanto, tem como padrão admitir a contratação por preço no máximo 20% superior à sua estimativa e no mínimo 15% inferior a ela. Acima de 20% o preço é considerado excessivo, abaixo de 15% a proposta é considerada inexequível. Foi na realização dos procedimentos licitatórios que essa empresa passou a sofrer com a atuação dos caçadores de renda, haja vista a movimentação bilionária de recursos em suas operações (MPF, 2014. BARROSO, 2006).

A Petrobras gera com suas operações recursos bilionários os quais são geridos por seus administradores. No ano de 2017, a Petrobras alcançou, em 2017, a marca de 2,15 milhões de barris por dia, 0,4% acima do resultado do ano

anterior. Com relação à produção própria de gás natural, atingiu o volume inédito de 79,6 milhões de metros cúbicos por dia. Com isso, a produção total no país chegou a 2,65 milhões de barris de óleo equivalente por dia, volume 0,9% superior a 2016. No mesmo ano, a empresa alcançou um faturamento de R\$ 411.334 bilhões de reais, obtendo ao final do exercício um lucro líquido de 377 milhões de reais, conforme Relatório das Demonstrações Financeiras da Petrobras de 2017 (Petrobras, 2017-B).

A figura abaixo demonstra a amplitude da atuação desta empresa e a importância que ela assume na economia nacional.

Figura 5 - Modelo de Negócios da Petrobrás



Fonte: Relatório Anual 2017 – Petrobras S.A., p. 19.

Estes números despertaram a voracidade dos caçadores de renda do mercado, que, aliados aos funcionários do alto escalão desta empresa, vislumbraram oportunidade de atuação na empresa para realizarem transferências de ren-

das de forma ilegal, por meio de corrupção, o que identifica esta atuação com a teoria *rent seeking*.

4.3 DO CARTEL EM LICITAÇÕES

O cartel é o processo pelo qual os membros de um mercado ajustam acordo para aumentar os preços acima dos níveis competitivos. A Teoria dos Cartéis ensina que o valor do cartelização é maior quanto menos elástica²² for a demanda pelo produto do mercado e mais cara ou mais lenta, for a entrada nesse mercado. Identificam dois principais custos de cartelização, o custo para os vendedores chegarem a um acordo sobre o preço a ser cobrado e o volume de produção de cada vendedor, o que determina o lucro de cada um dos membros do cartel. Um segundo custo é aquele de impor o acordo do cartel a não participantes ou àqueles que desobedeceram ao cartel (POSNER, 2004).

Um dos maiores problemas enfrentados pelos cartéis diz respeito à ocorrência dos “free-rider²³”, ou seja, após concordarem em cobrar um preço que maximiza os lucros conjuntos, um ou mais participantes do cartel reduz levemente seus preços e passam a vender mais que os outros integrantes do cartel, maximizando mais ainda seus lucros em razão da quantidade superior vendas que o preço ligeiramente inferior permitirá que ele obtenha. Se vários membros do cartel se utilizarem do *free rider*, o cartel poderá desmoronar (POSNER, 2004).

A homogeneidade do interesse dos membros do cartel é relevante na medida em que se torna mais fácil para se chegar a uma posição comum, que não prejudique um ou mais membros a ponto de resultar em descumprimento do acordo. A cartelização privada passa a ser interessante quando não há no mercado muitos membros (POSNER, 2004).

Os cartéis em licitações são um meio pelo qual as empresas buscam transferir renda da égide do Estado para si, prejudicando os esforços do Estado em

²² Elasticidade da demanda significa sensibilidade às alterações da demanda em relação ao aumento ou redução dos preços.

²³ A microeconomia define o comportamento free rider como sendo aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal. (fonte: <http://pensandoeconomia.blogspot.com/2008/02/o-comportamento-free-rider.html>, acesso em 29/09/2018).

empregar seus recursos no desenvolvimento do país. O Cartel é um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para fixação de preços ou quotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação. O Cartel de licitação é o processo pelo qual as empresas, por meio de acordo entre si, fraudam o caráter competitivo das licitações (CADE, 2008).

De acordo com o Cade (2008) os cartéis possuem várias formas de agir nas licitações que vão desde a fixação de preços na qual há um acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um “preço base”; direcionamento privado da licitação, em que há a definição de quem vencerá determinado certame ou uma série de processos licitatórios, bem como as condições nas quais essas licitações serão adjudicadas; divisão de mercado, representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas; supressão de propostas, modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido; apresentação de propostas “pro forma”, caracterizada quando alguns concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios; rodízio, acordo pelo qual os concorrentes alternam-se entre os vencedores de uma licitação específica.

A prática do “rodízio” pode ser combinada com a divisão de mercado (os concorrentes combinam a alternância dos vencedores em um grupo de licitações, para dar a impressão de efetiva concorrência), e o direcionamento da licitação pode ser implementado pela apresentação de propostas inviáveis e complementado por subcontratação. De qualquer forma, o resultado sempre é o aumento dos preços pagos pela Administração e a consequente transferência ilegítima de recursos para os membros do cartel (CADE, 2008).

Segundo estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os cartéis geram um sobrepreço estimado entre 10 e 20% comparado ao preço em um mercado competitivo, causando prejuízos de centenas de bilhões de reais aos consumidores anualmente (CADE, 2008).

4.4 MECANISMOS DE DESVIOS DE RECURSOS DA PETROBRAS

Do material analisado, verificou-se que os mecanismos utilizados pelas empreiteiras para desvios de recursos da Petrobras se utilizavam dos seguintes núcleos e personagens:

4.4.1 Dos Núcleos e seus personagens:

4.4.1.1 Da Atuação do Núcleo Econômico

Neste núcleo foram classificados as empreiteiras participantes do cartel e seus representantes, membros do alto escalão destas empresas, administradores e agentes de grandes empreiteiras com atuação no setor de infraestrutura como a OAS, Odebrecht, UTC, Camargo Correa, TECHINT, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Promon, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, IESA, Engevix, Setal, GDK e Galvão Engenharia, e tinham como objetivo econômico dominar o mercado de grandes obras de engenharia civil demandadas pela Petrobras e eliminar a concorrência (MPF, 2014).

De acordo com o MPF (2014), iniciou-se um processo de abuso de poder econômico com a realização de um cartel com a participação de grandes empreiteiras do setor de infraestrutura brasileira. Os integrantes do grupo econômico, com o objetivo de maximizar suas rendas junto à Petrobras, se reuniram com outras empresas atuantes no mercado de construção de obras, para mediante ajustes e combinações, fraudarem o caráter competitivo de procedimentos licitatórios da empresa, com o intuito de obtenção de vantagens decorrentes da adjudicação do objeto da licitação. Realizaram a prática de cartel firmando acordos, ajustes e alianças entre ofertantes, com o objetivo de fixarem artificialmente preços e obterem o controle do mercado de fornecedores da PETROBRAS (MPF, 2014).

A partir de 2006, um cartel de âmbito nacional foi formado pelas empreiteiras, cujo grupo foi nominado de “Clube”. Em reuniões secretas eram definidos os valores e quais seriam as empreiteiras vencedoras da licitação por meio de um rodízio. Esse “Clube” passou a vencer todas as licitações para grandes obras da PETROBRAS em todo território nacional, com o auxílio dos diretores das empresas e funcionários públicos que garantiam que os objetivos do grupo fossem atingidos. A formação do cartel permitia que fosse fraudado o caráter competitivo das licitações da Petrobras, garantindo que uma das empresas participantes do cartel fosse a vencedora e passasse a realizar as obras, por meio do qual as empresas obtinham be-

nefícios econômicos indevidos, transferindo rendas da empresa, de modo irregular (MPF, 2014).

Buscando garantir o perfeito funcionamento do cartel das grandes empreiteiras foram cooptadas por este grupo, funcionários do alto escalão da estatal, que atuavam de modo a garantir o esquema de desvios de recursos. Estes funcionários eram responsáveis em favorecer empresas do cartel nas licitações e nos contratos.

Foram recrutados ainda grandes operadores e doleiros em atividade no mercado negro brasileiro e internacional para atuarem como distribuidores dos recursos desviados da estatal a seus destinatários finais, cuja atuação é explicitada no item “Núcleo Financeiro” (MPF, 2014).

O cartel foi realizado em âmbito nacional, em que as empreiteiras ocupantes do núcleo econômico formaram acordos, ajustes e alianças entre os ofertantes com o objetivo de fixarem artificialmente preços e obterem o controle do mercado de fornecedores da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, e mediante tais condutas frustraram e fraudaram, por intermédio de ajustes e combinações, o caráter competitivo de diversos procedimentos licitatórios daquela empresa, com o intuito de obter vantagens decorrentes da adjudicação do objeto da licitação, possibilitando que fosse fraudada a competitividade dos procedimentos licitatórios referentes às maiores obras contratadas pela Petrobras entre os anos de 2004 e 2014, majorando ilegalmente os lucros das empresas em centenas de milhões de reais (MPF, 2014).

O cartel atuante no mercado de obras da Petrobras teve composição variável ao longo do tempo. Assim, em uma primeira fase, que perdurou até meados da década de 2000, o cartel das empreiteiras (o Clube), era formado pelos seguintes grupos empresariais: 1) Odebrecht, 2) UTC, 3) Camargo Correa, 4) Techint, 5) Andrade Gutierrez, 6) Mendes Júnior, 7) Promon, 8) MPE, 9) Setal – Sog (MPF, 2014).

Ocorre que, após certo período de funcionamento, o “CLUBE” surgiu alguns empecilhos para que o cartel pudesse funcionar de forma mais eficiente, entre os quais o fato de que algumas grandes empreiteiras brasileiras não participavam do cartel, fato que implicava ainda certa concorrência em alguns certames realizados, além do fato do aumento da demanda de grandes obras da Estatal (MPF, 2014).

Desse modo, a partir do ano de 2006, admitiu-se o ingresso de outras companhias no denominado CLUBE, o qual passou a ser composto por 16 (dezesesseis) empresas. Diante disso, mais sete grupos empresariais passaram a integrar o Clube: OAS; Skanska, Queiroz Galvão, IESA, Engevix Gdk e Galvão Engenharia (MPF, 2014).

No ano de 2011, as atividades do cartel, já bastantes desenvolvidas, alcançaram um alto grau de sofisticação que foi necessário estabelecer um “regulamento” para seu funcionamento, o qual foi intitulado de “Campeonato Esportivo”, e previa de forma análoga a uma competição esportiva, as “regras do jogo”, estabelecendo o modo pelo qual selecionariam entre si a empresa, ou as empresas em caso de Consórcio, que venceria(m) os certames da Petrobras no período (MPF, 2014).

De acordo com o MPF (2014) o cartel formado conferia às empresas participantes do “CLUBE” ao menos as seguintes vantagens: os contratos eram firmados por valores superiores aos que seriam obtidos em ambiente de efetiva concorrência, ou seja, permitia a ocorrência de sobre-preço no custo das obras das empresas integrantes do “CLUBE”; podiam escolher as obras que fossem de sua conveniência realizar, conforme a região ou aptidão técnica, afastando-se a competitividade nas licitações dessas obras; ficavam desoneradas total ou parcialmente das despesas significativas inerentes à confecção de propostas comerciais efetivas nas licitações que de antemão já sabiam que não venceriam; e eliminação da concorrência por meio de restrições e obstáculos à participação de empresas alheias ao “CLUBE”.

Além das vantagens supracitadas as empreiteiras também lucravam com o funcionamento do cartel porque poderiam ter custos menores de elaboração de proposta nos certames em que sabiam que não sairiam vencedoras. Desse modo, para vencer uma licitação, a empresa necessitava investir na formulação de uma proposta “séria”, a qual chegava a custar de R\$ 2 milhões a R\$ 5 milhões, conforme a complexidade da obra. Já as concorrentes que entravam na licitação apenas para dar uma aparência de falsa competição não investiam nas propostas e, propositadamente, elevavam os custos de seu orçamento para ser derrotada no simulacro de licitação. Com isso, despendiam valor substancialmente menor por certame disputado. As empresas perdedoras tomavam conhecimento do valor a ser

praticado pela vencedora e apresentavam sempre um preço superior aquele (MPF, 2014).

As vantagens obtidas pelas empreiteiras além de se constituir em margens altíssimas de lucro, serviam também para os pagamentos das propinas feitos aos empregados públicos da Petrobras e a terceiros, como os operadores, agentes políticos e partidos políticos (MPF, 2014).

4.4.1.2 – Da Atuação do Núcleo Burocrático

Os integrantes do núcleo burocrático são os empregados públicos da Petrobras, ou seja, os ocupantes de cargos do alto escalão da empresa, como diretores. No caso em estudo foram identificados os empregados da diretoria de abastecimento e da Diretoria de Serviços desta empresa.

Os empregados da Petrobrás eram cooptados pelas empresas participantes do cartel a fim de que zelasse por seus interesses dentro da Petrobrás. As empresas cartelizadas participantes do “Clube” mantinham com os funcionários integrantes do núcleo burocrático um compromisso previamente estabelecido, com promessas mútuas que foram reiteradas e confirmadas ao longo do tempo, de, respectivamente, oferecerem e aceitarem vantagens indevidas que variavam entre 1% e 5% do valor integral de todos os contratos por elas celebrados com a PETROBRAS, podendo inclusive ser superior a esse percentual em caso de aditivos contratuais (MPF, 2014).

Em contrapartida, os empregados da Petrobrás assumiam o compromisso de manterem-se anuentes quanto à existência e efetivo funcionamento do Cartel dentro da empresa, omitindo-se nos deveres que decorriam de seus ofícios, sobretudo o dever de imediatamente informar irregularidades e adotar as providências cabíveis nos seus âmbitos de atuação, bem como praticar atos de ofício, regulares e irregulares, no interesse da otimização do funcionamento do Cartel (MPF, 2014).

Entre os atos praticados pelos integrantes do núcleo burocrático destacam-se a influência sobre os subordinados para que estes promovessem a aceleração dos procedimentos licitatórios e de contratação de grandes obras, a aprovação de comissões de licitações com funcionários inexperientes, o compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do Cartel, a inclusão ou exclusão de empresas cartelizadas dos certames,

direcionando-os em favor da empreiteira ou consórcio de empreiteiras selecionado pelo “Clube” inobservância de normas internas de controle e avaliação das obras executadas pelas empreiteiras cartelizadas, contratações diretas de forma injustificada, a facilitação da aprovação de aditivos em favor das empresas, muitas vezes desnecessariamente ou mediante preços excessivos (MPF, 2014).

As empresas integrantes do cartel, após definição da vencedora da licitação, apresentavam o nome da empreiteira cartelizada escolhida aos empregados da Petrobrás, os quais tomavam as providências necessárias para que a escolha se concretizasse, e a empreiteira escolhida iniciava as obras e conseqüentemente o começo dos pagamentos pela empresa. Iniciados os pagamentos pela Petrobrás, os operadores financeiros entravam em contato com os representantes das empreiteiras selecionadas para o início das tratativas sobre os aspectos específicos do repasse das vantagens indevidas aos empregados corrompidos e demais agentes por eles indicados. Nesse momento, os valores da propina eram destinados também aos integrantes do núcleo burocrático (MPF, 2014).

As propinas decorrentes dos contratos celebrados no âmbito da Diretoria de Abastecimento eram operacionalizadas pelo operador financeiro, que para fazer dinheiro em espécie para pagamentos aos agentes da Petrobras, se valia da celebração de contratos falsos das empreiteiras com empresas de fachadas de sua propriedade ou de laranjas, as quais emitiam notas frias no intuito de dar aparência de legalidade a pagamentos efetuados pelas empreiteiras (MPF, 2014).

4.5.1.3 Da Atuação do Núcleo Financeiro

Neste núcleo foram classificados os operadores financeiros, doleiros e seus laranjas, que atuaram na lavagem e distribuição dos recursos desviados para seus destinatários, burocratas ou políticos.

O Núcleo Financeiro foi composto pelos denominados operadores financeiro, comumente conhecido por doleiros. São as pessoas encarregadas em receber os recursos financeiros das empresas, por meio de alguma transação, e disponibilizar estes mesmos recursos financeiros no Brasil ou exterior para pagamento de funcionários públicos e políticos. Os operadores financeiros controlavam os esquemas de operacionalização dos repasses de recursos financeiros desviados da Petro-

bras para os destinatários, se caracterizando no elo entre corruptores e corrompidos (MPF, 2014).

Os doleiros são designados no Brasil como os operadores do mercado paralelo ou negro de câmbio, e atuam de três formas: a) por meio do câmbio Manual e informal de balcão sem boletagem ou identificação da parte envolvendo dinheiro em espécie; b) operando o sistema dólar cabo ou sistema de transferências internacionais informais; c) realizando uma conta corrente aos interessados e d) realizando contratos de câmbio fraudulentos baseados em importações fictícias (MPF, 2014).

O sistema de dólar cabo é operacionalizado por meio de transferências financeiras internacionais à margem da lei ou paralelas operadas por doleiros, cujas operações de câmbio não são registradas no Banco Central, e envolve contabilidades paralelas no Brasil e exterior. O funcionamento desta operação se realiza em duas vias: o doleiro recebe no Brasil, em espécie ou mediante depósito, valores expressos em reais de seu cliente, em contrapartida determina a realização de débito em conta de sua titularidade mantida no exterior, de quantia de valor correspondente em moeda estrangeira ao valor recebido no Brasil em crédito desse cliente. Assim, o doleiro atua como banco de compensação atendendo ao mesmo tempo ao cliente tomador de dólares, que pretende receber recursos no exterior e ao cliente-fornecedor de dólares, que pretende se desfazer dos recursos no exterior, dificultando ou impedindo qualquer rastreamento. A remuneração do doleiro será um percentual sobre a transação (*spread*) (MPF, 2014).

Outra forma de atuação dos doleiros é a “conta corrente”, em que o cliente, para escapar da regulamentação do sistema financeiro utiliza-se do doleiro como instituição financeira paralela, realizando depósitos, saques, transferências e todas as atividades bancárias, sem controle oficial, o que dificulta o rastreamento dos recursos (MPF, 2014).

Há ainda a forma de atuação dos doleiros por meio dos contratos de câmbio, supostamente utilizados para o pagamento de importações. Nesse caso, os doleiros criam empresas de fachada, que supostamente realizam importações de mercadorias no Brasil, abrindo contas no exterior em nome destas empresas *offshores* para receber os valores das supostas transações internacionais (MPF, 2014).

A operação é realizada da seguinte forma: os doleiros criam no Brasil empresas de fachada, as quais realizariam importações simuladas, criam no exte-

rior *offshores*, que supostamente enviariam mercadorias ao Brasil. Contas no exterior em nome das *offshores* são abertas para receber os pagamentos das importações simuladas. Desse modo, as empresas de fachadas no Brasil simulam uma importação das empresas *offshore*, fabricando invoices²⁴ e conhecimentos de transporte para dar aparência de legalidade bem como contratos simulados entre a importadora e exportadora. Com base nestes documentos falsos realizam contratos de câmbio junto às instituições financeiras autorizadas a operar com câmbio, e o dinheiro é encaminhado ao exterior como se fosse um contrato de câmbio vinculado a uma importação realizada.

Nos casos estudados, os operadores financeiros se utilizavam de sofisticados esquemas para viabilizar o repasse de recursos desviados, entre os quais se destacaram:

a) Utilização de Empresas de Fachadas

As empreiteiras simulavam contratações com empresas de fachadas no Brasil ou no exterior, cujo proprietário ou responsável era o operador financeiro ou laranjas, de modo a repassar valores ou pagamento em espécie, os quais eram gerenciados pelo Operador Financeiro, e posteriormente repassados aos agentes públicos corrompidos (MPF, 2014).

O operador financeiro, além de controlar diretamente empresas de sua titularidade, indiretamente se utilizava de empresas de titularidades de outras pessoas (laranjas) para simular negócios jurídicos com as empreiteiras com a finalidade de dar aparência de licitude para a movimentação do dinheiro. Os contratos eram formalizados com prestação de serviços de consultoria e outros serviços de difícil possibilidade de comprovação, de modo que houvesse o repasse de valores expressivos de empreiteiras a empresas de serviços vinculadas aos operadores financeiros. Assim, a partir de tais contratos, seriam emitidas notas fiscais fraudulentas que justificariam transferências e pagamentos sem causa. (MPF, 2014).

No estudo em tela foram identificadas como empresas de fachadas a MO Consultoria, a Empreiteira Rigidez e a RCI Software. A MO Consultoria foi constituída em 25/08/2004, tendo por objeto consultoria técnica, onde constava em seu quadro social um dos operadores financeiros, denunciados pelo MPF. Em verificações realizadas, o MPF constatou que a sede desta empresa se localizava em en-

²⁴ Invoice é um documento emitido pelo exportador nas transações comerciais internacionais (MPF, 2014)

dereço incompatível com a elevada movimentação financeira revelada pelo afastamento do sigilo bancário da empresa (MPF, 2014; MORO 2015).

A RCI Software e a Empreiteira Rigidez, não obstante constarem em seu quadro social pessoas diversas, eram controladas por um dos operadores financeiros denunciados. Em verificações realizadas pelo MPF, foi constatado que a RCI Software e a Empreiteira Rigidez nunca tiveram empregados registrados e que a MO Consultoria teve um único empregado registrado nos anos de 2011 e 2012, informações incompatíveis com a movimentação financeira realizada por estas empresas (MPF, 2014).

Um dos operadores financeiros admitiu em seu interrogatório que as empresas eram utilizadas para receber os valores da Petrobras e posterior distribuição a terceiros, recebendo uma comissão de cerca de 1% sobre os valores movimentados. Referidas empresas não prestaram qualquer serviço e que as notas fiscais foram emitidas a pedido do operador financeiro principal. O dinheiro recebido nas contas das empresas era transferido a terceiros, seguindo determinações do operador financeiro, ou sacado e entregue a ele em espécie (MPF, 2014; MORO 2015).

As quebras do sigilo bancários revelaram que as empresas tiveram movimentação milionária entre 2009 a 2013 e ainda que suas contas sofreram saques em espécie vultosos no mesmo período. A Empreiteira Rigidez recebeu depósitos de R\$ 48.172.074,89, com saques em espécie na conta de R\$ 10.445.872,82, a MO Consultoria, depósitos de R\$ 76.064.780,93, com saques em espécie de R\$ 9.091.216,66, e a RCI Software, depósitos de R\$ 16.834.722,04, com saques em espécie de R\$ 2.542.366,12 (MORO, 2015).

De posse destes recursos, o operador financeiro se utilizava de algumas estratégias para fazer chegar estes recursos aos integrantes do núcleo burocrático, que poderia ser por meio de saques em espécie das contas destas empresas e entrega diretamente ao seu destinatário, ou ainda por meio de importações fictícias.

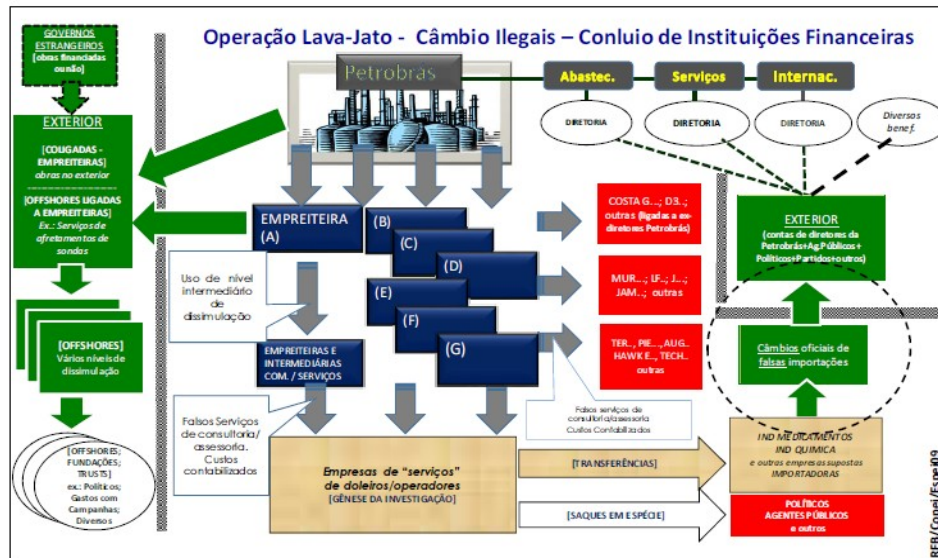
b) Importações Fictícias

Outra forma de operacionalizar a disponibilização dos recursos desviados da Petrobras foi por meio das importações fictícias. O operador financeiro uti-

lizou-se de contratos de importação fraudulentos e empresas *offshores* para efetuar remessas de valores para o exterior (MPF, 2014).

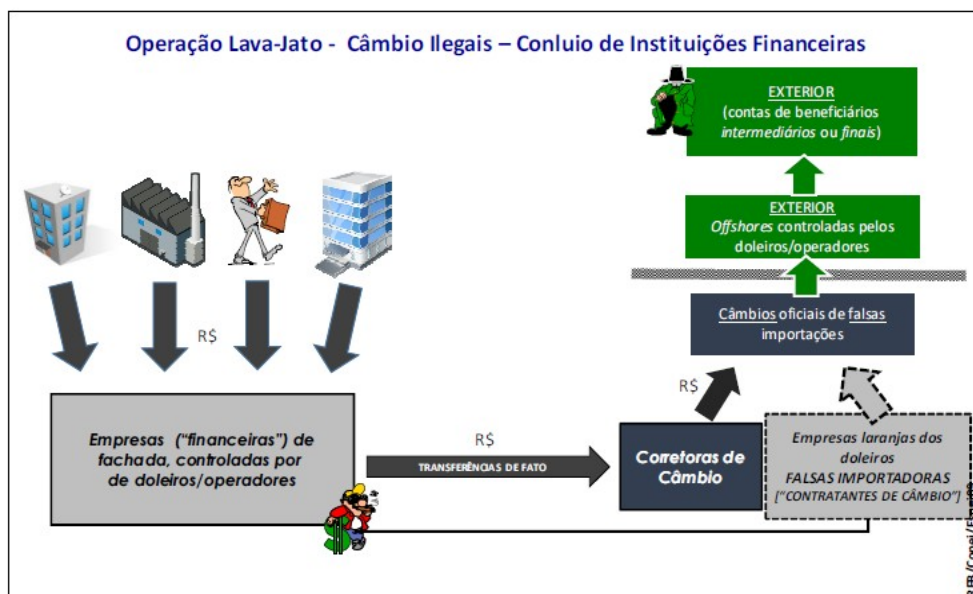
A figura na sequência, Lima (2018) descreve-se o fluxo utilizado pelos operadores financeiros.

Figura 6 - Fluxo de recursos utilizado pelos operadores financeiros



Fonte: LIMA, 2018

Figura 7 – Câmbios Ilegais



Fonte: LIMA, 2018

A responsabilidade dos operadores financeiros era “branquear”, ou seja, dar uma aparência de legalidade aos recursos desviados da Petrobras antes de chegarem aos seus verdadeiros destinatários, que no caso são os políticos e agentes públicos.

O afastamento do sigilo revelou que grandes empreiteiras do país realizaram vultosos depósitos nas contas controladas pelo operador financeiro. Nas contas da MO Consultoria, empresa controlada pelo operador financeiro, foram identificados depósitos realizados pelas empreiteiras. De acordo com o MPF (2014) e Moro (2015) verificou-se depósitos de R\$ 3.260.349,00 na conta da MO Consultoria realizado pelo Consórcio RNEST O. C. Edificações, liderado pela empresa Engevix Engenharia S/A; depósitos de R\$1.530.158,56 por parte de Galvão Engenharia S/A; depósitos de R\$619.410,00 e R\$563.100,00 por parte de Construtora OAS Ltda.; e depósitos de R\$435.509,72 na conta da MO Consultoria, por parte da Coesa Engenharia Ltda.

De acordo com Moro (2015) tais evidências revelam que os operadores financeiros se utilizavam das empresas de fachada para receber valores das empreiteiras contratadas pela Petrobras e para repassar propina. Assim, os valores provenientes dos crimes de cartel, frustração à licitação e corrupção teriam sido, em parte, lavados por meio de depósitos em contas de empresas de fachada controladas pelos operadores financeiros e da simulação de contratos de prestação de serviços.

4.4.2 Atuação das Empreiteiras

As empreiteiras identificadas como participantes no esquema de corrupção da Petrobras são empresas consolidadas do ramo de construção civil, atuantes no mercado de grandes obras de infraestrutura que participaram de licitações realizadas pela Petrobras. Na sequência apresenta-se a atuação de algumas das empreiteiras participantes do cartel de licitações na Petrobras, evidenciando a atuação de cada uma.

4.4.2.1 OAS Engenharia S.A

Representantes dessa empreiteira foram denunciadas pelo MPF, por

lavagem de dinheiro, corrupção e formação de organização criminosa. Os crimes ocorreram dentro do período de 2004 a 2014.

Pessoas vinculadas à empreiteira corruptora pagavam propina para diretor da Petrobras. A propina vinha do lucro obtido com os crimes de fraude à licitação e formação de cartel, praticados em detrimento da Petrobras. Para que o dinheiro chegasse “limpo” ao diretor, os operadores financeiros o lavavam, inclusive mediante contratos fictícios de prestação de serviços entre as empreiteiras e empresas de fachada controladas pelos operadores financeiros. O valor de corrupção foi de aproximadamente R\$ 30 milhões, e o valor envolvido na lavagem de aproximadamente R\$ 10 milhões. Foram 20 atos de corrupção e 14 de lavagem de dinheiro. Pediu-se ressarcimento no valor de aproximadamente R\$ 200 milhões. (MPF, 2014)

O objeto da denúncia descreve que a empreiteira OAS, acompanhado de outras grandes empreiteiras brasileiras formou um cartel, através do qual, por ajuste prévio, teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras para a contratação de grandes obras a partir do ano de 2006, entre elas na RNEST, COMPERJ e REPAR (MPF, 2014).

A OAS, em conjunto com a Odebrecht no Consórcio RNEST/CONEST foi vencedora em obras contratadas pela Petrobras referentes à Refinaria Getúlio Vargas (REPAR) e à Refinaria Abreu e Lima (RNEST). O Consórcio CONEST/RNEST é composto pela OAS e pela Odebrecht, cada uma com cinquenta por cento do empreendimento (MPF, 2014).

Os dirigentes da OAS destinavam cerca de 1% sobre o valor dos contratos e aditivos à Diretoria de Abastecimento da Petrobras, destes valores. Para efetuar o pagamento, teria utilizado os recursos provenientes dos próprios contratos, cujos valores eram ocultados por meio da atuação dos operadores financeiros até o seu destino final (MPF, 2014).

Para que os recursos desviados da Petrobras fossem encaminhados aos destinatários de fato, que neste caso foram os integrantes da Diretoria de Abastecimento da Petrobras, as empresas do Grupo OAS simularam contratos de prestação de serviços com três empresas controladas pelo operador financeiro, cujos recursos, depois de ocultados seguiam aos seus destinatários. O valor dos desvios de recursos foi estimado em 1% sobre o valor dos contratos e dos aditivos à Diretoria de Abastecimento da Petrobras (MPF, 2014).

As obras ganhas pela OAS junto à Petrobras através do cartel e do ajuste fraudulento de licitações foram por meio do Consórcio RNEST/CONEST, composto pela OAS e pela Odebrecht, na - Refinaria do Nordeste Abreu e Lima (RNEST) para a implantação das UDAs (unidade de Destilação Atmosférica).

Foram identificados contratos realizados entre as empreiteiras e empresas de fachadas controladas pelos operadores financeiros. No caso da OAS, o MPF identificou os contratos evidenciados na sequência.

Quadro 5 - Contratos de fachada realizados pela OAS e empresas de seu controle com empresas fictícias de propriedade ou controladas pelos operadores financeiros

DATA	EMPRESA	SERVIÇO	VALORES
04/05/2009	EMPREITEIRA RIGIDEZ	O contrato previa pela Empreiteira Rigidez a prestação de serviços de "consultoria técnica, visando à reelaboração de pleito, re-estudos e adequação do cronograma master, para recompor financeiramente o contrato junto a TKCSA, Serviços".	R\$ 3.000.000,00
04/10/2010	EMPREITEIRA RIGIDEZ	contrato de prestação de serviços de "consultoria técnica, visando à elaboração de pleito e re-estudos e adequação do cronograma, para recompor financeiramente o contrato, a ser feita em nosso contrato, junto a Gas Brasileiro – GBD",	R\$ 1.150.000,00
01/02/2011	EMPREITEIRA RIGIDEZ	Contrato de prestação de serviços de "consultoria técnica, visando à elaboração de pleito, para recompor financeiramente o contrato, a ser feita em nosso contrato nº 0802.0000126.09.2, junto à Transportadora Associada de Gás S/A – TAG" no âmbito das obras do Gasoduto Pilar Ipojuca, tendo como contraprestação o pagamento de R\$ 1.864.048,71,00. Relativamente a esse contrato foram identificados pagamentos, por nota fiscal, de R\$ 1.864.048,71,00 e, por depósito em conta da Empreiteira Rigidez, de R\$ 1.749.409,71 líquidos na data de 18/03/2011 (MORO, 2015).	R\$ 1.864.048,71
01/08/2011	EMPREITEIRA RIGIDEZ	Contrato de prestação de serviços de "levantamentos quantitativos e elaboração de proposta técnica e comercial para participação da concorrência de construção do Projeto Parque Shopping Maceió", tendo como contraprestação o pagamento de R\$ 1.000.000,00. Relativamente a esse contrato foram identificados pagamentos, por nota fiscal, de R\$ 1.000.000,00 e, por depósito em conta da Empreiteira Rigidez, de R\$ 938.500,00 líquidos na data de 29/05/2012 (MORO, 2015).	R\$ 1.000.000,00
TOTAL			R\$ 7.014.048,71
A COESA Engenharia, que tem a OAS como sócia majoritária (99,99% de participação), também foi utilizada para as fraudes.			
DATA	EMPRESA	SERVIÇO	VALORES
03/05/2010	EMPREITEIRA RIGIDEZ	celebrado entre a COESA e a Empreiteira Rigidez, contrato de prestação de serviços de "consultoria técnica para obras do setor civil", tendo como contraprestação o pagamento de R\$ 650.000,00. Relativamente a esse contrato foram identificados pagamentos, por notas fiscais, de R\$ 390.000,00 e R\$ 260.000,00, e por depósitos em conta da Empreiteira Rigidez, de R\$ 366.015,00 e R\$ 244.010,00 líquidos em 08/09/2010 e 20/09/2010 (MORO, 2015).	R\$ 650.000,00
14/02/2011	EMPREITEIRA RIGIDEZ	Foi identificada proposta de serviço da Empreiteira Rigidez para "elaboração de atestado final para o encerramento do Consórcio execução de serviços de consultoria fiscal e trabalhista", para o Consórcio Viário São Bernardo datada de 14/02/2011 no valor de R\$ 1.070.000,00, com nota fiscal emitida de em 07/12/2011 de R\$ 1.070.000,00, com depósito pelo Consórcio em conta da Empreiteira Rigidez de R\$ 1.004.195,00 líquidos em 27/12/2011(MORO, 2015).	R\$ 1.070.000,00
TOTAL			R\$ 1.720.000,00

DATA	EMPRESA	SERVIÇO	VALORES
03/05/2010	MO CONSULTORIA	contrato de prestação de serviços de “consultoria técnica nas áreas empresarial, fiscal, trabalhista e de auditoria”, tendo como contraprestação o pagamento de R\$ 600.000,00.	R\$ 600.000,0
04/11/2010	MO CONSULTORIA	Contrato de prestação de serviços de “consultoria na área empresarial, fiscal, trabalhista e de auditoria”, tendo como contraprestação o pagamento de R\$ 660.000,00.	R\$ 660.000,0
01/12/2010	MO CONSULTORIA	Contrato de prestação de serviços. O contrato previa pela MO Consultoria a prestação de serviços de “consultoria fiscal e trabalhista, conforme sua expertise”, tendo como contraprestação o pagamento de R\$ 464.048,70.	R\$ 464.048,7
TOTAL			R\$ 1.724.048,7
O Consórcio Viário São Bernardo, integrado pela COESA Engenharia, que tem a OAS como sócia majoritária (99,99% de participação) e como outra sócia a Concremat Engenharia e Tecnologia S/A, também foi utilizada para as fraudes			
DATA	EMPRESA	SERVIÇO	VALORES
23/05/2011	MO CONSULTORIA	identificada proposta de serviço da MO Consultoria, para “execução de serviços de consultoria fiscal e trabalhista”, para o Consórcio Viário São Bernardo	R\$ 780.000,0
TOTAL			R\$ 780.000,0
DATA	EMPRESA	SERVIÇO	VALORES
01/07/2010	RCI SOFTWARE	contrato de prestação de serviços de “consultoria em informática”,	R\$ 225.000,0
TOTAL			R\$ 225.000,0

Fonte: A autora com dados extraídos das denúncias e sentença, 2019.

4.4.2.2 Engevix

Em 11 de dezembro de 2014, o Ministério Público ofereceu denúncia por lavagem de dinheiro, corrupção e formação de organização criminosa. Os crimes ocorreram dentro do período de 2004 a 2014. Pessoas vinculadas à empreiteira corruptora pagavam propina para diretor da Petrobras. A propina vinha do lucro obtido com os crimes de fraude à licitação e formação de cartel, praticados em detrimento da Petrobras. Para que o dinheiro chegasse “limpo” ao diretor, operadores financeiros o lavavam, inclusive mediante contratos fictícios de prestação de serviços entre as empreiteiras e empresas de fachada controladas pelos operadores financeiros. O valor de corrupção foi de aproximadamente R\$ 50 milhões, e o valor envolvido na lavagem de aproximadamente R\$ 13 milhões. Foram 33 atos de corrupção e 31 de lavagem de dinheiro. Pediu-se ressarcimento no valor de aproximadamente R\$ 160 milhões (MPF, 2014).

A empreiteira Engevix Engenharia, acompanhado de outras grandes empreiteiras brasileiras, teriam formado um cartel, por intermédio do qual, por ajuste prévio, teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petróleo Brasileiro S/A

Petrobras para a contratação de grandes obras a partir do ano de 2006, entre elas na RNEST, COMPERJ e REPAR (MPF, 2014; MORO 2015).

A Engevix teria logrado sair-se vencedora, individualmente ou em consórcio com outras empreiteiras, em obras contratadas pela Petrobras referentes à Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), Refinaria do Nordeste Abreu e Lima (RNEST), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Presidente Bernardes (RPBC), Refinaria de Paulínea (REPLAN), Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) e à Refinaria Gabriel Passos – REGAP (MPF, 2014; MORO 2015).

Em decorrência do esquema criminoso, os dirigentes da Engevix teriam destinado pelo menos cerca de 1% sobre o valor dos contratos e aditivos à Diretoria de Abastecimento da Petrobras. Os valores provenientes dos crimes de cartel, frustração à licitação e corrupção teriam sido, e parte, lavados através de depósitos em contas de empresas controladas pelo operador financeiro e da simulação de contratos de prestação de serviços. A empresa Engevix Engenharia S/A, de forma individual ou agindo em nome dos Consórcios, simulou contratos de prestação de serviços com empresas controladas pelo operador financeiro, GFD Investimentos, MO Consultoria e Empreiteira Rigidez, repassando a ele os recursos criminosos obtidos com os antecedentes crimes de cartel e ajuste fraudulento de licitação (MPF, 2014; MORO 2015).

Houve a simulação de contratos de prestação de serviços fictícios entre a Engevix e a Costa Global Consultoria Ltda, de titularidade de diretor da Petrobras, para o recebimento de valores indevidos de forma direta, sem a intermediação do operador financeiro (MPF, 2014; MORO, 2015).

Foi celebrado o contrato n.º 0800.0030725.07.2, na data de 30/03/2007, pelo valor de R\$ 224.989.477,13. Houve, posteriormente, onze aditivos ao contrato, nas datas de 18/03/2008 (R\$ 1.880.515,60), 21/05/2008 (R\$ 1.461.258,51), 08/07/2008 (R\$ 291.215,21), 23/12/2008 (R\$ 2.823.101,16), 16/04/2009 (R\$ 12.929.465,28), 25/05/2009 (R\$ 4.773.234,41), 06/11/2009 (R\$ 1.186.087,59), 10/06/2010 (R\$ 21.092.353,90), 04/01/2011 (R\$ 3.705.138,80), 28/02/2011 (R\$ 2.565.268,91), e 23/03/2011 (R\$ 300.067,46), os quais majoraram o seu valor em R\$ 53.007.706,83. Houve, ainda, redução de R\$ 13.825.473,29, decorrente de exclusão do fornecimento de serviços complementares, de modo que, ao final, o valor atualizado do contrato é de R\$ 264.171.710,67 (MPF, 2014; MORO, 2015).

4.4.2.3 Mendes Júnior

Em 11 de dezembro de 2014, o Ministério Público ofereceu denúncia por lavagem de dinheiro, corrupção e formação de organização criminosa. Os crimes ocorreram dentro do período de 2004 a 2014. Pessoas vinculadas à empreiteira corruptora pagavam propina para diretor da Petrobras. A propina vinha do lucro obtido com os crimes de fraude à licitação e formação de cartel, praticados em detrimento da Petrobras. Para que o dinheiro chegasse “limpo” ao diretor, operadores financeiros o lavavam, inclusive mediante contratos fictícios de prestação de serviços entre as empreiteiras e empresas de fachada controladas pelos operadores financeiros. O valor de corrupção foi de aproximadamente R\$ 70 milhões, e o valor envolvido na lavagem de aproximadamente R\$ 8 milhões, sem contar a lavagem de dinheiro por meio de bens da empresa GFD. Foram 53 atos de corrupção, 11 de lavagem de dinheiro, relacionados à empreiteira, e mais 30 lavagens vinculadas especificamente com a GFD. Pediu-se ressarcimento no valor de aproximadamente R\$ 215 milhões (MPF, 2014).

A empreiteira Mendes Júnior Trading Engenharia, acompanhado de outras grandes empreiteiras brasileiras, teriam formado um cartel, por intermédio do qual, por ajuste prévio, teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras para a contratação de grandes obras a partir do ano de 2006, entre elas na RNEST, COMPERJ e REPAR (MPF, 2014; MORO, 2015).

A Mendes Júnior por meio do Consórcio Interpar que integrava, participaria do cartel, e teriam ganhado, mediante ajuste do cartel, obras contratadas pela Petrobras referentes à Refinaria de Paulínea (REPLAN), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), à Refinaria Gabriel Passos/MG -REGAP, ao Terminal Aquaviário de Barra do Riacho, em Aracruz/EX e aos Terminais Aquaviários de Ilha Comprida e Ilha Redonda, na Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro/RJ (MPF, 2014; MORO, 2015).

Em decorrência do esquema os dirigentes da Mendes Júnior teriam destinado pelo menos cerca de 1% sobre o valor dos contratos e aditivos à Diretoria de Abastecimento da Petrobras. Os valores provenientes dos crimes de cartel, frustração à licitação e corrupção teriam sido, em parte, lavados através de depósitos em contas de empresas controladas pelo operador financeiro e da simulação de con-

tratos de prestação de serviços. A empresa Mendes Júnior simulou contratos de prestação de serviços com empresas controladas pelo operador financeiro, GDF Investimentos, MO Consultoria e Empreiteira Rigidez e RCI Software repassando a ele os recursos criminosos obtidos com os antecedentes crimes de cartel e ajuste fraudulento de licitação (MPF, 2014; MORO, 2015).

De acordo com Moro (2015) os contratos relativos ao Consórcio Interpar e Consórcio CMMS foram obtidos mediante cartel e ajuste fraudulento de licitações. Para obtenção desses contratos eram pagas vantagens indevidas aos dirigentes da Petrobrás com os valores obtidos decorrentes dos contratos. O repasse da propina ocorreu através da simulação de contratos de prestação de serviços entre as empreiteiras e as empresas vinculadas aos operadores financeiros. A Mendes Júnior se utilizava da GDF investimentos para simulação de contratos de prestação de serviços.

Dentre os contratos simulados com a GDF, em 29/07/2011 para “a prestação de serviços de consultoria e assessoramento para o desenvolvimento de um projeto de viabilidade econômica financeira na construção de um terminal portuário a ser localizado no território brasileiro”, tendo como contraprestação o valor de R\$ 1.200.000,00. Em 10/08/2011 foi celebrado novo contrato para “serviços técnicos especializados para elaboração da proposta e apoio a suprimentos do projeto da Petrobrás para a construção de módulos, tendo como contraprestação o valor de R\$ 1.000.000,00(MPF, 2014; MORO, 2015).

4.4.2.4 Galvão Engenharia

A empreiteira Galvão Engenharia, acompanhada de outras grandes empreiteiras brasileiras, teria formado um cartel, através do qual, por ajuste prévio, teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras para a contratação de grandes obras a partir do ano de 2006, entre elas na RNEST e COMPERJ (MPF, 2014).

Os executivos de grandes empreiteiras nacionais se associaram para fraudar licitações, mediante ajuste, da Petrobras, e pagar propinas aos dirigentes da Petrobras, ainda se associando a operadores financeiros que se encarregavam, mediante condutas de ocultação e dissimulação, a lavar o produto dos crimes

de cartel e ajuste fraudulento de licitação e providenciar a entrega do dinheiro aos destinatários (MORO, 2015).

De acordo com o MPF (2014), assim como a OAS, a Galvão Engenharia também participava do "Clube", no qual ajustavam previamente entre si qual delas iria sagrar-se vencedora das licitações da Petrobras, manipulando os preços apresentados no certame, com o que tinham condições de, sem concorrência real, serem contratadas pelo maior preço possível admitido pela Petrobras.

Os crimes ocorreram dentro do período de 2004 a 2014. Pessoas vinculadas à empreiteira corruptora pagavam propina para o diretor de Abastecimento da Petrobras. A propina vinha do lucro obtido com os crimes de fraude à licitação e formação de cartel, praticados em detrimento da Petrobras. O valor de corrupção foi de aproximadamente R\$ 50 milhões, e o valor envolvido na lavagem de aproximadamente R\$ 5 milhões. Foram 37 atos de corrupção e 12 de lavagem de dinheiro. Pediu-se ressarcimento no valor de aproximadamente R\$ 256 milhões (MPF, 2014).

A Galvão Engenharia teria logrado sair vencedora, em consórcio com outras empreiteiras, em obras contratadas pela Petrobras referentes ao Terminal da Ilha D'Água/RJ, ao Terminal Marítimo da Baía de Angra dos Reis/RJ, ao Projeto Água de Formação, ao EPC das unidades de "hidrocarboneto nafta coque", da Carteira de Gasolina - G3, à Refinaria do Nordeste Abreu e Lima (RNEST), à Refinaria de Paulínea/SP – REPLAN – D5/SP, à REVAMP do Píer de Angra dos Reis/RJ, à Refinaria Landulpho Alves (RLAN), à Refinaria Premium I e ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ (MPF, 2014; MORO 2015).

Em decorrência do esquema criminoso, os dirigentes da Galvão Engenharia teriam destinado pelo menos cerca de 1% sobre o valor dos contratos e aditivos à Diretoria de Abastecimento da Petrobras. Um dos contratos em que foi constatado ajuste fraudulento foi o contrato de nº 0800.0060702.10.2, celebrado em 10/09/2010, entre a Petrobras e o Consórcio Queiroz Galvão- IESA - Galvão, constituído pela Construtora Queiroz Galvão, com participação de 45,50%, pela IESA Óleo e Gás, com participação de 24,50%, e pela Galvão Engenharia, com participação de 30%, e tendo por objeto a elaboração de projeto, a construção e a montagem da Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (U-2500), Unidade de Hidrotratamento de Querosene (U-2600) e subestações elétricas unidades dessas Unidades

(SE2500 e SE 2600), para o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ (MORO, 2015).

Os valores obtidos nos contratos obtidos mediante cartel e ajuste fraudulento de licitações teriam sido objeto de condutas de ocultação e dissimulação para posterior pagamento das propinas à Diretoria de Abastecimento. O Juiz Federal Sérgio Moro concluiu que há provas muito significativas de que o contrato o relativo às obras no Complexo Petroquímico, foi obtido pela Galvão Engenharia mediante cartel e ajuste fraudulento de licitações (MORO 2015).

Foram identificados contratos realizados entre as empreiteiras e empresas de fachadas controladas pelos operadores financeiros. No caso desta empreiteira, o MPF identificou os contratos com MO Consultoria evidenciados no quadro 6.

Quadro 6 - Contratos de Fachada realizados pela Galvão Engenharia com a empresa vinculada aos Operadores Financeiros.

DATA	EMPRESA	SERVIÇO	VALORES
05/10/2010	MO CONSULTORIA	contrato de prestação de "auditoria fiscal e trabalhista abrangendo todas as obras da contratante, inclusive levantamento de todos os impostos, quais sejam federais, estaduais e municipais, identificando possíveis créditos e/ou contingências, serviços estes a serem executados para a unidade de negócios 'Óleo e Gás'"	R\$ 1.194.000,00
06/12/2010	MO CONSULTORIA	contrato de prestação de serviços de "auditoria fiscal e trabalhista abrangendo todas as obras da contratante, inclusive levantamento de todos os impostos, quais sejam federais, estaduais e municipais, identificando possíveis créditos e/ou contingências, serviços estes a serem executados para a unidade de negócios 'Óleo e Gás'"	R\$ 1.194.000,00
04/03/2011	MO CONSULTORIA	contrato de prestação de serviços de "auditoria fiscal e trabalhista abrangendo todas as obras da contratante, inclusive levantamento de todos os impostos, quais sejam federais, estaduais e municipais, identificando possíveis créditos e/ou contingências, serviços estes a serem executados para a unidade de negócios 'Óleo e Gás'"	R\$ 1.194.000,00
02/08/2011	MO CONSULTORIA	contrato de prestação de serviços de "auditoria fiscal e trabalhista abrangendo todas as obras da contratante, inclusive levantamento de todos os impostos, quais sejam federais, estaduais e municipais, identificando possíveis créditos e/ou contingências, serviços estes a serem executados para a unidade de negócios 'Óleo e Gás'"	R\$ 597.000,00
TOTAL			R\$ 4.179.000,00

Fonte: A autora, com base nas denúncias e sentenças, 2019.

Tratando-se a MO Consultoria de empresa meramente de fachada que era utilizada pelo operador financeiro conclui-se que nenhum serviço foi prestado e que os contratos e as notas fiscais são todas ideologicamente falsas, tendo sido

produzidos apenas para dar aparência de licitude aos depósitos efetuados pela Galvão Engenharia nas contas utilizadas pelo operador financeiro (MORO 2015).

Assim, a Galvão Engenharia realizou diversos depósitos de valores vultosos nessas contas controladas pelo operador financeiro. Para justificar as transferências, foram produzidos contratos ideologicamente falsos de prestação de consultoria e serviços e notas fiscais fraudulentas de prestação de serviços dos crimes de cartel e de ajuste fraudulento de licitação, foram lavados e utilizados para o pagamento de propinas à Diretoria de Abastecimento (MORO 2015).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÃO DA PESQUISA E SUGESTÕES

A corrupção é considerada a raiz dos problemas encontrados em várias áreas constituindo um entrave para o desenvolvimento das nações, uma vez que subtraem das economias nacionais recursos expressivos que poderiam ser investidos no desenvolvimento sustentável, na redução das desigualdades e inclusão social.

A presença da corrupção e seus impactos negativos despertou o interesse de estudiosos, que se debruçaram sobre o tema, a partir dos quais surgiram estudos em diversas abordagens para o fenômeno, sendo que alguns desses estudos foram apresentados no referencial teórico deste trabalho de forma ampla, embora ainda haja muito que se pesquisar.

No Brasil a corrupção também é assunto da pauta da sociedade e, atualmente, há um grande destaque para a operação Lava Jato, que desvelou um sofisticado esquema de corrupção na Petrobrás.

A análise dos documentos relacionados neste trabalho evidenciou um mecanismo sistêmico de desvios de recursos da Petrobras entre os anos de 2004 a 2014. Agentes do mercado, associados a agentes públicos e políticos, elaboraram uma verdadeira engenharia para desviar recursos desta empresa, utilizando-se para tanto de superfaturamento de obras e serviços nas operações da Petrobras.

Em suas apurações, o MPF colheu provas de um grande esquema criminoso de cartel, fraude, corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, cujo controlador e principal acionista é a União Federal.

Os fatos evidenciados neste trabalho podem ser relacionados a pelo menos duas vertentes que estudam a corrupção e foram apresentadas neste estudo: a primeira, a corrente *juspositiva*, que atribui a corrupção a uma deslegitimação da ordem jurídica e da violação das leis, as quais foram constituídas pelo poder soberano e estão assentadas sobre uma concepção moral em torno do bem comum. No caso em estudo foram verificadas várias violações da lei e assim atribuídos às condutas os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, conforme constam das ações penais e sentenças estudadas.

A segunda corrente, a teoria *rent seeking*, diz respeito à atuação dos “caçadores de renda” em um ambiente de regulação econômica, em que a ação ilegal na captação da renda disponibilizada pelo Estado ou suas empresas é considerada como corrupção, já que desvirtua o interesse público e passa a favorecer grupos específicos que se reúnem em torno desta atividade.

O *modus operandi* dos envolvidos no esquema de desvios da Petrobras se assemelha à teoria dos *rent seeking*, na medida em que há uma mobilização de agentes econômicos para captação de renda junto ao governo, se utilizando de práticas ilegais, cuja consequência é maximizar rendas por meio da obtenção das rendas públicas disponíveis no mercado. Tal captação poderia ter sido feita de forma regular, se houvesse a efetiva competição que o processo licitatório oferece, haja vista que a empresa necessita contratar obras e serviços para efetivar suas operações. No entanto, o que se verificou nos casos aqui examinados, foi a captação ilegal de rendas disponíveis, utilizando-se de meios impróprios para inflar os preços das obras e serviços, que em uma concorrência normal, dentro dos parâmetros legais, seriam valores de mercado. O sobrepreço praticado nas contratações da Petrobras pode ser caracterizado como captação ilegal de rendas, o que de acordo com Arckerman (2010), pode ser considerado como corrupção.

A formação do cartel das empreiteiras citadas nesse trabalho impediu que houvesse uma competição lícita, de forma que a captação de rendas públicas acabou se dando por meio de manipulações de preços para uma maximização dos lucros das empreiteiras. Para que tal mecanismo fosse possível, houve a participação de agentes públicos, empresários, políticos e pessoas interessadas em se beneficiar das rendas disponíveis em questão.

O esquema se iniciava com a cooptação dos agentes públicos, personificados pelos altos dirigentes da Petrobras, pelos agentes econômicos, pelas principais empreiteiras atuantes no mercado, que visavam maximizar seus ganhos e lucros acima do razoável. Por sua vez, agentes públicos vislumbraram a oportunidade de ganhos mais fáceis, e então facilitavam a atuação dos agentes econômicos dentro da Petrobras, na participação das licitações.

Identificou-se a realização de um cartel de licitações, que loteava as obras da Petrobras entre seus membros e, em associação aos agentes públicos, garantiam que somente os integrantes do cartel vencessem as licitações, garantindo

para estes trabalhos e lucros excessivos, os quais, posteriormente, se transformavam em propinas que eram distribuídas aos agentes públicos.

Para operacionalizar este sofisticado esquema de modo a não deixar provas, havia a participação dos operadores financeiros, que se utilizava de uma engenharia financeira para ocultar o rastro dos recursos desviados até que chegassem aos seus destinatários. Essa ocultação se utilizava de empresas de fachada, as quais celebravam contratos com as empreiteiras sem haver de fato a prestação do serviço. As empresas de fachada eram utilizadas como um canal de escoamento dos recursos desviados da Petrobras que se encontrava em poder das empreiteiras. Em suma, as empresas contratadas para a execução de obras de infraestrutura na Petrobrás se utilizavam da realização de cartéis para vencer as licitações desta empresa e desviar recursos por meio de contratos fraudulentos com empresas de fachada, de propriedades de operadores financeiros, os quais, posteriormente repassavam os recursos desviados ao grupo corrupto.

Identificaram-se como personagens desse esquema os participantes dos núcleos financeiros, burocráticos e econômicos, além de integrantes do núcleo político, cuja atuação não foi objeto deste estudo. No entanto, o MPF (2014) destacou em suas denúncias que os agentes políticos eram encarregados de indicar e manter na diretoria da Petrobrás pessoas coniventes com o mecanismo, em troca de propina e de doações das empreiteiras aos partidos nas eleições. Foram descobertas indicações nas diretorias estratégicas de abastecimento, de serviços e internacional, principais focos de corrupção.

Este estudo descreveu as relações existentes entre os agentes de mercado (núcleo econômico), dirigentes de Estatal (núcleo burocrático) e doleiros (núcleo financeiro) associando essa forma de atuação às teorias que abordam corrupção, a partir da seleção de denúncias e sentenças no âmbito no MPF e Justiça Federal, de modo que não abrangeu a totalidade das denúncias propostas no âmbito da Lava Jato, apresentando limitações importantes quanto à amostra estudada, no entanto a não análise da totalidade dos dados não significa necessariamente que os resultados sejam inválidos, mas que podem existir outros modos de operação não evidenciados neste trabalho.

Ao longo do desenvolvimento deste estudo identificaram-se questões correlatas que permitiriam o desenvolvimento de outras análises para ampliar o entendimento do fenômeno estudado, como investigar a atuação do núcleo político e sua relação com os desvios de recursos para utilização nos caixas dois das campanhas políticas, bem como a atuação do núcleo financeiro e suas ramificações, cuja ação é imprescindível nos branqueamentos das rendas desviadas pela corrupção.

Outro objeto de estudo futuro trata-se de confirmar ou não as informações alardeadas pela sociedade e imprensa de que a atuação da Lava Jato, mitigando a corrupção, prejudicou o desenvolvimento, haja vista os prejuízos sofridos pelas empresas caçadoras de renda, aumentando o desemprego, bem como a queda das ações da Petrobrás.

Outra sugestão de estudo é o aprofundamento da teoria dos caçadores de renda e sua compatibilidade com o modo de atuação de outras operações de combate a corrupção antigas e recentes como a atuação das Concessionárias de Pedágio, na Operação Integração, um dos desdobramentos da Lava Jato, que em uma primeira análise atuaram de modo similar às empreiteiras contratadas pela Petrobrás, como forma de confirmar esse modo de atuação dos caçadores de renda, que se encontra disseminado nos vários casos de corrupção.

A principal contribuição deste trabalho consiste nos resultados da interpretação teórica realizada sobre o caso concreto diante da teoria *Rent Seeking*, esclarecendo a atuação destes caçadores de renda que se encontram no mercado, proporcionando subsídios para estudos sobre a maior investigação da corrupção já realizada no Brasil, contribuindo assim para a compreensão e o combate desse fenômeno.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. & Loureiro, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: P. R. Arvate & C. Biderman, (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004

ABRUCIO, Fernando Luiz. PEDROTI, Paula. PÓ, Marcos Vinícius. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: **Burocracia e Política no Brasil**. Org.: Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010

ANGELI, Alzira Ester. **Palestra Prevenção à Corrupção. Curso de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro para a Escola da Advocacia-Geral da União e convidados**. 22 a 25 de maio de 2018. Curitiba.

ARANTES, Rogério Bastos. LOUREIRO, Maria Rita. COUTO, Cláudio. TEIXEIRA, Marco A. Carvalho. **Controles Democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público**. In: **Burocracia e política no Brasil**. Org.: Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2017.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução a Ciência Política**. 12ª ed. São Paulo: Globo, 2008

BACEN- Banco Central do Brasil. **Perguntas Frequentes – BACEN Jud**. 2018. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/fis/pejud/asp/FAQ_BACENJUD20.asp

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. 2006. **Regime jurídico da Petrobras, delegação legislativa e poder regulamentar: validade constitucional do procedimento licitatório simplificado instituído pelo decreto nº 2.74598**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-procedimento.pdf>, acesso em 25/10/2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. Três ed. São Paulo: Saraiva, 1999

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo Roberto. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, vol. 1,

BOBBIO, Norberto. **O positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. **Estado, governo, sociedade**. 19ª ed. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em 25/02/2017

_____. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm, acesso em 10 de fevereiro de 2018.

_____. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm, acesso em 10 de fevereiro de 2018.

_____. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm, acesso em 10/02/2018.

_____. **Decreto Nº 4.410, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm, acesso em 10/02/2018.

_____. **LEI Nº 1.079, de abril 10 DE ABRIL de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm, acesso em 10/02/2018.

_____. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm, acesso em 10/02/2018.

_____. **Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm

_____. **Lei Nº 9.613, de 03 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outra Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9613.htm, acesso em 20/05/2017.

_____. **LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em 10/02/2018.

_____. SAE- Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios** /. – Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, 2010. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Brasil%202022%20-%20Trabalhos%20Preparat%C3%B3rios.pdf, acesso em 19/03/2018.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, P. R. **Economia do Setor Público no Brasil.** São Paulo: Campus/Elsevier, 2005

CABRAL, Augusto. A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim. **Cad. EBAPE.BR** [online]. 2004, vol.2, n.2 [cited 2018-10-29], pp.01-15. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000200002&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1679-3951.

CADE - Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. **Combate a Cartéis em Licitações (2008).** Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/documentos-da-antiga-lei/cartilha_licitacao.pdf/view, acesso em 25/10/2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2018. **Comissões Parlamentares de Inquérito.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>, acesso em 15/05/2017.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o**

português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990

CGU - MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - **Convenção da OCDE contra o Suborno Transnacional**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>, acesso em 20/05/2018

_____. **Convenção da OCDE**. 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>, acesso em 10/02/2018

_____. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>, acesso em 09/03/2018.

_____. **Convenção da ONU**. 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-onu>, acesso em: 20/03/2018

_____. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**. Brasília, 2016. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>

_____. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública. 2011**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>, pesquisa em 10/03/2018

_____. **Convenção Interamericana contra a Corrupção.2016**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-onu>, acesso em 13/03/2018

_____. CGU. **Lei Anticorrupção**. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>, acesso em 15/02/2018.

_____. CGU. **Competências**. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>. Acesso em 15/02/2018.

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Relatório de Atividades 2017**.

Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/1-relatorio-de-atividades-2017-versao-final-internet.pdf>, acesso em 10/03/2018

COSTA, GUSTAVO PEREIRA. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede:**

entendendo a configuração atual da administração pública brasileira / Gustavo Pereira da Costa. Rio de Janeiro- 2012. 253 f. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9976/tese%20finalizada%20-%20Sexta3.pdf?sequence=1>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DUTRA, Pedro. Concorrência em mercado regulado: a ação da ANP. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 335-360, jul. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46447/45194>>. Acesso em: 29 Set. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46447>.

DURKHEIM, E. **O Suicídio: estudo de sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **As Regras do Método Sociológico**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ELIAS, Nobert. **O processo Civilizador: Uma História dos Costumes**. Tradução Ruy Jungmann. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994

EL PAÍS. **Brasil Piora 17 Posições No Ranking De Corrupção Da Transparência Internacional**. 2018. **DISPONÍVEL EM:**

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/20/politica/1519152680_008147.html, **ACESSO EM 10/03/2018**

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado**. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4>

FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo, 2010, disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/> Acesso em 15/06/2017.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **Notas críticas sobre o conceito de corrupção Um debate com juristas, sociólogos e economistas. 2004.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496896/RIL164.pdf?sequence=1#page=124>, acesso em 20/02/2018

_____. **A corrupção na política. 2006.** Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/pdf/cadernos/cadernos%205%20>, acesso em 20/02/2018.

_____. **O problema da corrupção e a Sociologia Americana. 2006.** Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/PCSA.pdf>, acesso em 20/02/2018.

_____. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** Opin. Publica, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 18 June 2018.

_____. **Além da transparência: accountability e política da publicidade.** Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452011000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. acesso em: 11/05/2017

FILGUEIRAS, Fernando. AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e Controles Democráticos no Brasil. In: Textos para Discussão CEPAL-IPEA, Brasília, 2011.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20916, acesso em 18/04/2018.

FERRARI, Vinicius E. **A inconsistência teórica e empírica da hipótese central do rent seeking. 2011.** Disponível em : <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9663>. Acesso em 20/07/2018.

FOLHA-UOL. **Jovens criam robô que monitora despesas de Deputados Federais.** 23/01/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/01/1852180-jovens-criam-robo-que-monitora-despesas-de-deputados-federais.shtml>

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª. Edição, São Paulo: Atlas, 2010.

LEMES GOMES, José Vítor. **A corrupção em perspectivas teóricas.** Revista Teoria e Cultura. V. 5. n.1 e 2. Revista de Pós Graduação em Ciências Sociais da UFJF. . 2010. Disponível em: <http://ojs2.ufjf.emnuvens.com.br/TeoriaeCultura/index>

LIMA, Roberto Leonel de Oliveira. **Seminário Corrupção e Lavagem de Dinheiro. Treinamento para as Varas Federais Criminais em Curitiba -PR.** 04 de setembro de 2018.

HABIB, Sérgio. **BRASIL: QUINHENTOS ANOS DE CORRUPÇÃO**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994.

HAYASHI, Felipe E. H. Corrupção. **Combate Transnacional, Compliance e Investigação Criminal**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2017.

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Acesso em: 2018-06-21.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27º. ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 2016.

HUNTINGTON, Samuel p. **A Ordem Política nas Sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

IBGE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. **PIB avança 1% em 2017 e fecha o ano em R\$ 6,6 trilhões**. Agência IBGE Notícias, 01/03/2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-avanca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes.html>, acesso em 01/04/2018.

JAIN, Arvind K. 2001. "**Corruption: a Review**." *Journal of Economics Surveys*. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-6419.00133>, acesso em 02/12/2018.

KAERCHER, Jonathan Augustus Kellermann. **As comissões parlamentares de inquérito enquanto política legislativa de controle externo da corrupção na administração pública**. Dissertação mestrado, Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível Em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/browse?type=author&value=Kaercher%2C+Jonathan+Augustus+Kellermann>

KRUEGER, A. **The political economy of the rent-seeking society**. The American Review, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

LARRUBIA, Roberto Bicudo. Palestra Inteligência Financeira. **Curso de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro para a Escola da Advocacia-Geral da União e convidados**. 22 a 25 de maio de 2018. Curitiba-PR.

LEAL, R. G. **As Múltiplas Faces da Corrupção e seus efeitos na democracia Contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, Dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572013000400004&script=sci_abstract. Acesso em 09 de março de 2018.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth**. Quarterly Journal of Economics, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995. Disponível em: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Mauro%201995.pdf>, acesso em 20/02/2018

MERCADO POPULAR. **Brasil está mais corrupto entenda o que dizem os dados, 22/02/2018**. Disponível em: <http://mercadopopular.org/2018/02/o-brasil-esta-mais-corrupto-entenda-o-que-dizem-os-dados/>, acesso em: 06/07/2018

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Caçadores de Renda: Uma Investigação sobre a Teoria do Rent Seeking**. São Paulo: FGV-IEAESP, 2001. 119p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-IEAESP, Área de Concentração: Finanças Públicas).

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>, acesso em 15/03/2018

_____. MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato. Denúncia e sentença – 2014 Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa Mendes Júnior – Processo Penal nº 5083401-18.2014.404.7000, chave de acesso 409507355714. Autos nº 5053744-31.2014.404.7000 (IPL referente à Mendes Júnior), 5073475-13.2014.404.7000 (buscas e apreensões), 5049557-14.2013.404.7000 (autos originais) e conexo. AÇÃO PENAL Nº 5083401-18.2014.4.04.7000/PR**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>, acesso em 20/10/2018.

_____. MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato. Denúncia e sentença – 2014 Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa Galvão Engenharia – Processo Penal nº 5083360-51.2014.404.7000, chave de acesso 186763734614**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>, acesso em 20/10/2018.

_____. MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato. Denúncia e sentença – 2014 Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa OAS – Processo Penal nº 5083376-05.2014.404.7000, Autos nº 5044849-81.2014.404.7000 e 5044988-33.2014.404.7000 (IPL's referentes à OAS), 5049557-14.2013.404.7000 (IPL originário), 5073475-13.2014.404.7000 (Buscas e Apreensões) e conexos`.**

Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>. Acesso em 20/10/2018.

_____. MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato. Denúncia e sentença – 2014 Corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa relacionada a pessoas vinculadas à empresa Engevix** – Processo Penal nº 5083351-89.2014.404.7000, chave de acesso 624881216014: Autos nº 5053845-68.2014.404.7000 e 5044866-20.2014.404.7000 (IPL referente à ENGEVIX), 5049557-14.2013.404.7000 (IPL originário), 5073475-13.2014.404.7000 (Buscas e Apreensões) e conexos. Ação Penal Nº 5083401-18.2014.4.04.7000/PR. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>. Acesso em 20/10/2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Institucional: quem é quem**. 2018 Disponível em: <http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quemequem/departamento-de-recuperacao-de-ativos-e-cooperacao-juridica-internacional>., acesso 20/04/2018

_____. **Enccla**. 2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>, acesso em 20/04/2018.

_____. **Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos**. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/CartasRogatorias/Documentos/ManualExpedCRPenal.pdf>, acesso em 05/04/2018

_____. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria civil** / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). – 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014

MORO, Sérgio Fernando. **Ação Penal Nº 508337605.2014.4.04.7000/PR. 13ª Vara Federal de Curitiba. 2015**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>, acesso em 02/03/2018.

_____. **Processo Penal nº 5083360-51.2014.404.7000. 13ª Vara Federal de Curitiba. 2015**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>, acesso em 20/10/2018.

_____. **AÇÃO PENAL Nº 5083401-18.2014.4.04.7000/PR. 13ª Vara Federal de Curitiba. 2015** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>, acesso em 20/10/2018.

_____. **Ação Penal Nº 5083401-18.2014.4.04.7000/PR. 13ª Vara Federal de Curitiba** Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>. Acesso em 20/10/2018.

_____. **Denúncia com lastro no Inquérito Policial n.º 2003.70.00.056415-4, DE 10 DE SETEMBRO DE 2014**, Procuradora da República Mônica Dorotéia Bora. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf/documentos/denuncia-ay/at_download/file. Acesso em 20/10/2018.

MOTA, Ana C.Y.H. de Andrade. **Accountability No Brasil: Os Cidadãos E Seus Meios Institucionais De Controle Dos Representantes**. Tese USP São Paulo:2006

NORTH, Douglass C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**.. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OEA-Organização dos Estados Americanos. **Quem somos**. 2018. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp, acesso em 10/02/2018.

OLIVEIRA, Junior, Temístocles Murilo. LUSTOSA, Frederico José. MENDES, Arnaldo Paulo. 2016. **Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas** . Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2949/1/Revista%20Servi%C3%A7o%20P%C3%ABlico%20Bras%C3%ADlia%2067%20%28Especial%29%2011-138%202016.pdf>

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**.2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais,2007.

PAGOTTO, Leopoldo U.C. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**.2010.409 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PELTZMAN, Richard A.STIGLER, George. POSNER, J. **Regulação Econômica e Democracia: O debate norte americano**. Editora 34. São Paulo, 2004.

PASOLD, Cesar Luiz. **Concepção para o Estado Contemporâneo: síntese de uma proposta**. In CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org). Temas de Política e Direito Constitucional Contemporâneo. Florianópolis: Momento Atual, 2004.

Petrobras - **Petróleo Brasileiro S.A.** 2018. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt>, acesso em 25/10/2018.

Petrobras S.A. **Relatório Anual 2017**. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relato-integrado/relatorio-anual>, acesso em 18/11/2018.

_____. **Demonstrações Financeiras 2017**. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relato-integrado/demonstracoes-financeiras>, 2017-B. Acesso em 18/11/2018.

POLÍCIA FEDERAL. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. **Institucional: Missão e valores**. 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/missao-visao-e-valores>, acesso em 09/03/2018

_____. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. 2018. **Institucional: Perguntas frequentes**. Disponível em <http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/perguntas-frequentes/gerais/gerais>, acesso em 09/03/2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. 2010. Disponível em: https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162

ROSE-ACKERMAN, Susan. COOLIDGE, Jacqueline, **High-Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases (1995)**. World Bank Policy Research Working Paper No. 1780. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=604988>

ROSE-ACKERMAN, S. **The institutional economics of corruption**. In: Graaf, G.; Maravic, P.; Wagenaar, P. *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 47-63.

RONZANI, Dwight Cerqueira. **Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil**. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VIII, n.10, jun. 2007. Disponível em <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Artigos/Dwight.pdf>, CONSULTA EM 01/06/2017

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização. Do pensamento único à consciência universal**. 6ª ed. Editora Record. São Paulo: 2001.

SILVA, Jackson Ronie Sá. ALMEIDA, Cristóvão Domingos. GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais* Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/viewFile/6/pdf>, acesso em 05/08/2017

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo. DAMACENO, Ana Daniella. MARTINS, Maria da Conceição Rodrigues. SOBRAL, Karine Martins. FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Pesquisa Documental: Alternativa Investigativa na Formação Docente**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO — EDUCERE, IX, ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, III, 2009, Curitiba. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000221&pid=S0034-7612201400040000400036&lng=pt, acesso em 20/03/2018

SILVA, Marcio Fernandes Gonçalves. **A economia Política da corrupção: O “escândalo do Orçamento”**. SÃO PAULO: 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13335>, Acesso em 13/05/2017

STIGLER, George. POSNER, J. PELTZMAN, Richard A. **Regulação Econômica e Democracia: O debate norte americano**. Editora 34. São Paulo, 2004

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Gestão Pública e Democracia: A Burocracia em Questão**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumin Juris, 2013

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, Governo e Administração Pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL-TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2018, disponível em <https://www.transparency.org/>, acesso em 20/02/2018.

_____. **What are the Cost of corruption**. 2018, Disponível em <https://www.transparency.org/what-is-corruption#costs-of-corruption>, acesso em 20/02/2018.

_____. **CPI - Corruption Perceptions Index – 2017** . Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publications>, ACESSO EM 20/02/2018

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – **Institucional**. 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>

TULLOCK, G. **The welfare costs do tariffs, monopolies, and theft**. Western Economic Journal, v. 5, n. 3, p. 224-232, 1967.

UGAZ, José. Transparência Internacional. **Corruption Perceptions Index 2016**. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, acesso em 15/03/2018

UNDOC – Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes. Disponível em> http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf, acesso em 15/03/2018.

VIEIRA, James B. **Os Microfundamentos da Corrupção: Por que e Como as Medidas Anti-Oportunistas Devem Gerenciar os Riscos de Corrupção?** III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. CGU, Brasília, DF. 2008.

VIEIRA, James Batista. **O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira**. Tese Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 310 Rio de Janeiro, 2013

WEBER, Max. **Classe, estamento, partido**. In: Mills, C. Wright; Gerth, H. H. (Org.). **Ensaio de Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. **Economia e sociedade**. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

_____. **Economia e sociedade**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 2004.

_____. **A política como vocação**. In: Weber, Max. **Ciência e política. Duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2008.

WORLD BANK GROUP. **Few and Far**, STAR-OCDE 2014. Disponível em :<https://star.worldbank.org/publication/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery>, acesso em 20/01/2018.

_____. **10 ways to fight corruption**. 2015. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/governance/here-are-10-ways-fight-corruption>, acesso em 20/05/2018

_____. **Combating Corruption. 2017. Disponível em:** <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>, acesso em 20/05/2018.