

## ANÁLISE ECONÔMICA DAS INSTITUIÇÕES ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL<sup>1</sup>

Marcelo Ayub<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente estudo busca analisar as normas brasileiras anticorrupção, verificando a efetividade do sistema, bem como identificar soluções jurídicas de prevenção e combate às práticas corruptas. Mediante o exame de modelos econômicos teóricos sobre corrupção, bem como de estudos empíricos econométricos, o trabalho busca uma análise do processo de decisão dos agentes que cometem atos corruptos, do ambiente de interação da corrupção e da eficiência de alocação de recursos na prevenção e repressão dessa espécie de prática ilícita, de modo a identificar possíveis causas para o fenômeno. Ademais, a presente monografia visa fazer uma análise pontual dos principais aspectos da nova lei anticorrupção (Lei 12.846/2013) e seu decreto regulador (Decreto 8.420/2015), dando especial atenção para os institutos da compliance e do acordo de leniência. Outrossim, o estudo se presta a examinar os incentivos predominantes criados pelo diploma legal, mediante uma análise crítica sobre a legislação em comento, bem como sobre o papel do judiciário na aplicação do programa brasileiro anticorrupção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise econômica do direito. Lei 12.846/2013. Decreto 8.420/2015. Compliance. Acordos de leniência. Eficiência judiciária.

---

<sup>1</sup> Artigo extraído do trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, aprovado com grau máximo pela banca examinadora composta pelos professores Dr. Álvaro Filipe O. da Rocha, Dr. Paulo A. Caliendo V. Da Silveira e Dr. Paulo Vinicius S. de Souza. Orientador: Dr. Giovani Agostini Saavedra.

<sup>2</sup> Marcelo Ayub Monteiro é acadêmico do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail:marceloayub@outlook.com

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção impacta a sociedade de múltiplas maneiras, seja no campo político, econômico ou social.

Esse tipo de prática gera obstáculos ao bom funcionamento da Democracia e do Estado de Direito, causando corrosão da credibilidade do governo, especialmente em países emergentes como o Brasil.

Ademais, no campo econômico, a corrupção corrói os recursos públicos necessários para manutenção de uma boa infraestrutura, afetando também o desenvolvimento de estruturas de mercado, gerando distorção de competitividade e investimento.

De outro modo, a corrupção deteriora a sociedade, gerando desconfiança da população no sistema político, nas instituições e nas lideranças, afetando o desenvolvimento e o bem-estar do país.

Dessa forma, esclarecer as normas, procedimentos e ações governamentais, bem como garantir que agentes públicos atuem de forma transparente e sejam responsabilizados por suas práticas impróprias promove a confiança do público em geral nas instituições do Estado, garantindo um crescimento sustentável da nação.

Por esse motivo, o Direito deve buscar as ferramentas teóricas e empíricas da Economia e de ciências afins para expandir a sua compreensão e o seu alcance, aperfeiçoando o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação do sistema preventivo e repressivo das práticas corruptas, principalmente em relação às suas consequências.

Para melhor elucidar as instituições brasileira de combate à corrupção, a presente monografia foi dividida em três partes.

No primeiro capítulo, o trabalho visa compreender o objeto da pesquisa, buscando um conceito para o fenômeno da corrupção. Em seguida, são analisados modelos teóricos para melhor compreensão do assunto sob uma ótica econômica.

No segundo capítulo, o estudo trata de temas práticos sobre a corrupção. Em princípio, analisa as diferentes maneiras de medir a corrupção, examinando os aspectos positivos e negativos de cada um dos tipos de agregados de dados.

Após, o trabalho objetiva fazer um apanhado de vários estudos empíricos, com base em técnicas econométricas, tentando encontrar assim correlações entre os modelos teóricos do primeiro capítulo e os dados reais de diversos países. Já a última parte do segundo capítulo busca analisar os principais pontos a serem observados em um programa anticorrupção efetivo, traçando um paralelo com experiências e convenções internacionais sobre o tema.

No terceiro capítulo, o trabalho analisa os principais pontos da nova Lei 12.846/2013 e o seu decreto regulador (Decreto 8.420/2015), dando especial atenção para os institutos da compliance e do acordo de leniência.

Por fim, o estudo se presta a examinar os principais aspectos de incentivos criados pelo diploma legal aos agentes econômicos, mediante uma análise crítica sobre a legislação em comento, bem como sobre o papel do judiciário na aplicação do programa brasileiro anticorrupção, objetivando compreender as possíveis causas para o sentimento de impunidade que paira, no Brasil, sobre o tema das práticas corruptas.

## **2 ABORDAGEM ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO**

### **2.1 DEFINIÇÃO DE CORRUPÇÃO**

Devido ao seu caráter multifacetado, a corrupção é um tema delicado. Ela obstrui o desenvolvimento, interfere na concorrência, distorce os preços, deteriora a confiança do Estado, amplifica a desigualdade entre ricos e pobres e deslegitima governos.

Para uma análise completa das suas origens, consequências e formas de prevenção e repressão, é impositivo o estudo sob um viés político, histórico, jurídico e sobretudo econômico da corrupção, de modo a afastar o maniqueísmo e o senso comum acerca do tema, utilizando dados empíricos no desenvolvimento das relações de causa-efeito sobre o fenômeno. Só assim, em poder de tal conteúdo teórico, é possível criar e utilizar instrumentos legais e jurídicos eficazes.

Para compreensão dos arranjos institucionais<sup>3</sup>, atitudes e formas de pensar dos agentes corruptos, bem como o contexto dos aspectos jurídicos do tema, é necessário evitar reducionismos. Para tanto, faz-se necessária uma pesquisa mais ampla, não bastando para um completo entendimento do fenômeno uma análise baseada estritamente em obras técnico-jurídicas ou conclusões fatalistas (DA COSTA, 2013).

Não apenas, o emprego da terminologia “corrupção” e seus sinônimos devem ser compreendido de forma abrangente, porquanto atos ímprobos podem resultar em condutas penalmente típicas ou ilícitos civis e administrativos (CARVALHO FILHO, 2014).

Nesse sentido, a tentativa acadêmica em definir um conceito de corrupção é extremamente difícil dada a complexidade interdisciplinar do tema. A uma, porque existem diferenças entre a definição de corrupção utilizada pelo ordenamento jurídico e pela opinião pública. A duas, porque as definições legais e tratamento dado ao tema entre diversas nações é bastante distinto.

No caso brasileiro, é impositivo ressaltar a dualidade da esfera sancionatória de natureza penal e aquela de natureza civil e política (DI PIETRO, 2011), de modo que agentes

---

<sup>3</sup> O termo “instituições”, que é utilizado durante o estudo, remete ao trabalho seminal de Douglass North, podendo ser definido como as regras que estruturam as relações políticas, econômicas e sociais, podendo consistir tanto de coações informais, como de normas formais (NORTH, 1991).

corruptos podem incidir e ser processados concomitantemente em ilícitos penais e administrativos.

De qualquer modo, existem dois importantes vieses para identificação desse tipo de desvio de comportamento.

O primeiro se posiciona sobre o critério estabelecido na legislação nacional, positivado de forma clara. Essa definição é amplamente adotada na análise de juristas e cientistas sociais acerca do tema, porquanto é explícito, expondo de forma objetiva os requisitos e proibições necessários para incidência e enquadramento de condutas (GARDINER, 2002).

Segundo Gardiner (2002), esse condicionamento legal e moral de rompimento do bem jurídico tutelado pela norma penal fornece um objeto de pesquisa tangível sobre o qual o foco do pesquisador deve se concentrar. A doutrina majoritária internacional sobre o tema define três grandes gêneros de atividades corruptas que auxiliam o entendimento da dimensão social do tema: a corrupção de agentes públicos, o abuso de poder e a corrupção corporativa.

A corrupção de agentes públicos de per si, pode ser compreendida como o comportamento no qual a autoridade desvia as tarefas usuais de uma função pública, violando uma norma de probidade, devido a um ganho efetivo ou a promessa de um ganho pessoal pecuniário ou de influência (GARDINER, 2002).

Nesse gênero de atividade corrupta mais intuitiva, é possível abarcar grande parte dos delitos previstos no diploma penal brasileiro em que a figura ativa é o funcionário público, como a concussão, o peculato e a corrupção passiva.

Ainda que o oficial público busque obter enriquecimento ilícito em todas as condutas típicas acima, esses crimes não oferecem as mesmas nuances. No peculato, o agente incrementa seu patrimônio mediante apropriação ou furto; na corrupção, o funcionário age mediante suborno; e na concussão, através de espoliação do administrado (FAZZIO JÚNIOR, 2002).

Já no segundo gênero de atividade corrupta, o abuso de poder, ocorre a má utilização da função pública, mediante ações ilegais que ofendem a percepção geral de como agentes estatais devem agir ou como governos devem operar (GARDINER, 2002); ou seja, atos que atentem contra os princípios da administração.

Assim, Gasparini (2012, p. 194-195) afirma que:

“[...] o uso anormal do poder é circunstância que torna ilegal, total ou parcialmente, o ato administrativo ou irregular a sua execução. Na primeira, hipótese, há desvio de finalidade ou excesso de poder, conforme a ilegalidade seja total ou parcial, enquanto, na segunda, há abuso de poder.”

Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) (Lei 8.429/92), em seu artigo 11, trata da infringência a princípios que violam os deveres de honestidade, imparcialidade,

legalidade e lealdade às instituições (DI PIETRO, 2011). Como exemplos, pode-se citar casos de nepotismo<sup>4</sup>, entre outras condutas.

Quanto ao ponto, salienta-se que a descrição aberta do artigo 11 da LIA pode admitir interpretação demasiadamente abrangente, de modo que meras condutas inadequadas possam ser equiparadas a atos ímprobos. Diante disso, os Tribunais Superiores tem recomendado “cautela na exegese das regras nele insertas” (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014, p. 38).

O terceiro gênero de atividade delitiva, a corrupção corporativa se diferencia substancialmente dos outros dois gêneros de má-conduta da administração estatal, porquanto é cometida por alguém que não é investido em função pública (GARDINER, 2002).

Fazendo paralelo com a legislação brasileira, é possível encontrar figuras típicas que se enquadram no conceito acima dentro dos crimes contra a administração pública (capítulo II do Código Penal), em especial, o tráfico de influência e a corrupção ativa. Também na LIA, particulares que contribuam ou auxiliem com o ato típico estão sujeitos a sanções previstas no diploma, tais como multa civil, proibição de contratação com o Poder Público, impossibilidade de acesso a benefícios e incentivos fiscais, entre outras (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

De qualquer modo, ainda que o conceito legal de corrupção analisado acima possa ser conveniente, e até certo ponto, sem ambiguidades, esse tipo de definição da corrupção não abrange o tema em sua amplitude. Isso porque o viés legalista depende de um nível prévio de política institucional, onde o poder público já possui normas sancionatórias suficientes, não beneficiando interesses aristocráticos, empresariais, étnicos ou de regiões específicas.

Outrossim, a definição estritamente legal da corrupção não permite comparações entre países com ordenamentos e percepções distintas sobre quais condutas podem ser consideradas corruptas, gerando severos desvios quanto ao nível comparativo de corrupção (SPECK, 2000).

Uma terceira dificuldade surge no ordenamento brasileiro quanto à utilização do conceito legalista: a multiplicidade de normas sancionatórias. Com efeito, hoje no Brasil, o arcabouço jurídico de controle dos negócios públicos é extenso e complexo, podendo-se citar, além das condutas corruptivas descritas anteriormente, aquelas descritas na Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar 64/90), na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 105/2001), no Código Eleitoral (Lei 4.737/65), no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), na

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, ver jurisprudência do STJ e do STF. STJ. Recurso Especial 1499622/SP 2014/0307409-6, Relator: Ministro Humberto Martins. Data de Julgamento: 24/02/2015. Publicação no DJe: 12/03/2015. STF. Reclamação 19244/SP, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 11/02/2015. Publicação no DJe: 19/02/2015. STF. Reclamação 19679/RJ 8621494-16.2015.1.00.0000, Relator: Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 23/03/2015. Publicação no DJe: 31/03/2015.

Lei do Funcionalismo Público (8.112/90), na Lei de Licitações (Lei 8.666/93), na Lei do Pregão (Lei 10.520/2002), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), na Lei do Procedimento Administrativo Federal (Lei 9.784/99), na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), entre outras, o que dificulta uma aplicação mais extensa dos conceitos normativos sobre atos corruptivos.

Por outro lado, além dos diplomas legais, outra fonte para análise dos critérios de definição de padrões de integridade de agentes é a opinião pública. Ou seja, como a população de uma nação define a corrupção. Isso porque há uma grande diferença entre o que a legislação dispõe e o que os cidadãos percebem como sendo uma conduta corrupta.

Nesse sentido, em análise acerca de como a opinião pública varia em relação à corrupção, Heidenheimer (2002), em pesquisa paradigmática sugeriu as diferenças entre a corrupção “preta”, “cinza” e “branca”, relacionadas pela percepção do legislador e da opinião popular acerca de atos imorais.

A corrupção preta indicaria definições de determinadas condutas em que houvesse consenso majoritário da necessidade de punição por parte da população em geral. Já a corrupção cinza assinalaria alguns elementos ambivalentes, acerca da necessidade sancionatória de determinadas condutas. Por fim, a corrupção branca significaria um consenso majoritário da opinião pública de condutas toleráveis, não havendo razão em punir determinados atos de agentes públicos (HEIDENHEIMER, 2002).

Com efeito, a primeira geração de estudos empíricos se baseou em tal modelo a fim de verificar se seria possível a existência de uma definição invariável entre os conceitos legais de diferentes nações acerca da corrupção, abordagem que se tornou modelo para superação do viés universalista (SPECK, 2000).

Expostas as principais premissas de como e porque definir a corrupção, salienta-se que o presente trabalho não tem o condão de despender muito esforço nesse debate, mas muito mais nos efeitos que esse fenômeno produz, razão pela qual é impositiva uma análise pragmática dos conceitos de corrupção.

Para tanto, o estudo acompanha o conceito da Transparency International (TI)<sup>5</sup> que, juntamente com as definições adotadas pelo Banco Mundial, são amplamente utilizadas nas principais pesquisas sobre causas, efeitos e propostas de reforma para corrupção. Dessa forma, a TI define a corrupção como o “abuso do poder confiado para um benefício privado”.

Conforme salienta Lambsdorf (2007), o “poder confiado” trata-se de um poder público conferido por meio democrático ou por nomeação aos diversos setores do Estado, como a

---

<sup>5</sup> Transparency International é uma organização não governamental internacional criada em 1993 com a missão de deter a corrupção e promover a transparência no Estado em nos diversos setores da sociedade civil. Com o passar dos anos, tal movimento se tornou uma importante fonte de dados acerca da percepção de corrupção nos países, os quais serão amplamente utilizados nesse trabalho. O conceito está disponível em: <<http://www.transparency.org/what-is-corruption>>. Acesso em 18/06/2015.

polícia, o judiciário, o legislativo, o executivo, as agências de regulação econômica e de tributação, bem como as empresas controladas pelo governo. Já “benefício privado” como o recebimento ou a promessa de recebimento de dinheiro, bens ou ainda favores que possuam valor.

## 2.2 COMPORTAMENTO RACIONAL E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO AGENTE CORRUPTO

Definidas as bases teóricas de como identificar a corrupção, impositiva é a análise do processo de tomada de decisão do agente corrupto, sob uma perspectiva da teoria econômica do crime, em especial com a construção de uma base teórica fundada em ferramentas de microeconomia e de economia comportamental.

O princípio basilar da teoria é a conduta racional do indivíduo, considerando-se o agente criminoso como uma pessoa que busca a satisfação de suas preferências, reagindo a incentivos e desincentivos na seleção da conduta a ser adotada (EHRlich, 1974).

De acordo com esse modelo, a conduta corrupta (ou qualquer outro empreendimento delituoso) não é entendida como uma desvirtuação da moral do indivíduo, mas sim em um contexto da utilidade do retorno de uma determinada decisão individual.

Como em qualquer atividade econômica, o agente racional é capaz de considerar os possíveis ganhos e perdas esperados e suas respectivas probabilidades, de modo que, caso o benefício esperado em decorrência da ação delituosa seja superior aos eventuais prejuízos, o agente optará pela perpetração da ação corrupta (GHIGNONE, 2013).

Salienta-se que, para uma modelagem da corrupção, os prejuízos esperados não são necessariamente de natureza jurídica penal, podendo se traduzir em sanções administrativas, civis ou até mesmo morais. O importante é a mensurabilidade das perdas e suas probabilidades de ocorrência.

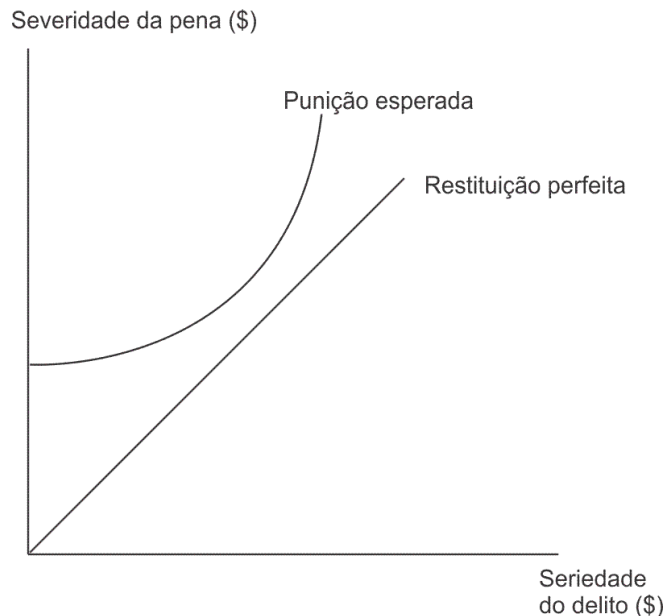
Partindo desse embasamento teórico, é possível demonstrar graficamente essa relação, conforme a teoria demonstrada por Cooter e Ulen (2010).

As ações criminosas podem ser ordenadas por seriedade e os prejuízos por severidade, como se verifica na figura 1, de modo que a seriedade do crime está no eixo horizontal, ao passo que a severidade está expressa no eixo vertical. A curva de “punição esperada” mostra a severidade da sanção, em função da seriedade do delito e da chance de ser condenado.

No caso da corrupção, essa medida de seriedade pode ser aferida pelo valor do benefício do agente corrupto (em unidades monetárias). Do mesmo modo, a severidade da sanção corresponde ao valor da perda financeira em caso de condenação (em unidades monetárias).

Assim, quando a severidade da pena é igual à gravidade do crime, a pena produz uma “restituição perfeita”, expressa pela linha de 45° da figura 1.

**Figura 1.** Seriedade da pena em função da seriedade do delito, sem lucro do criminoso



**Fonte:** Cooter; Ulen (2010)

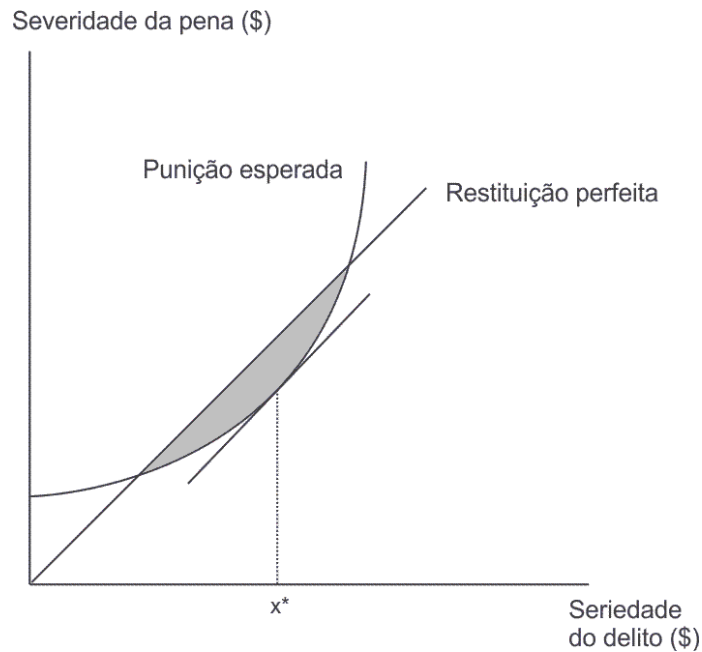
Cumpra salientar que as sanções para agentes criminosos são probabilísticas, uma vez que os delitos não são detectados nem condenados em sua totalidade, ainda que identificados. Dessa forma, o agente racional leva em consideração a chance de incidir na pena quando da decisão de cometer o delito (BECKER, 1974).

Nesse sentido, mesmo que haja incerteza quanto à aplicação de determinada penalidade, o criminoso racional apenas cometeria o delito caso o benefício fosse maior do que a pena esperada. No exemplo da figura 1, levando em consideração que o indivíduo busque seu próprio interesse racionalmente, o ato corruptivo não compensaria, porquanto a pena esperada é maior do que a restituição perfeita, representando uma piora na situação do agente delituoso (COOTER, 2010).

Na figura 2, é possível verificar a hipótese inversa, porquanto a pena esperada está abaixo da linha de restituição perfeita, espaço em que o criminoso tem um ganho esperado maior do que a sanção esperada, existindo lucro por parte do empreendedor delituoso, representado pela área hachurada. Assim, quando a severidade do crime é igual a  $x^*$ , pode-se afirmar que o lucro é maximizado.



**Figura 2.** Seriedade da pena em função da seriedade do delito, com lucro do criminoso



**Fonte:** Cooter; Ulen (2010)

Dessa feita, compreendendo o fenômeno em termos marginais, o benefício em aumentar a seriedade de um determinado ato criminoso em um pequeno valor depende do custo marginal. Sendo o custo marginal esperado para um criminoso igual ao aumento esperado da pena proporcional, para valores abaixo do nível  $x^*$ , o ganho marginal é superior ao custo marginal esperado, de modo que o empreendedor criminoso deverá aumentar a seriedade até o nível  $x^*$ .

Cooter e Ulen (2010) exprimem essa relação em notação matemática, indicando que a variável  $x$  corresponde à seriedade do crime em unidades monetárias e a variável  $y(x)$  indica o retorno do crime em função da seriedade do crime.

De igual modo, considerando que a severidade da sanção ( $f(x)$ ) e a probabilidade de incidência da pena ( $p(x)$ ) também podem ser expressas em função de  $x$ , a punição esperada é igual ao produto do montante da pena e da sua probabilidade ( $p(x)f(x)$ ). A fim de maximizar o seu retorno, o agente delituoso respeita a seguinte relação:

$$\min y(x) = p(x)f(x)$$

Assim, a maximização do resultado líquido do empreendimento criminoso é expressa no ponto em que o retorno marginal do crime equivale ao seu custo marginal, ou punição marginal esperada:

$$y' = p'f(x) + p(x)f'$$

Contudo, na teoria econômica do delito, o comportamento racional dos agentes não consiste estritamente nos seus valores esperados, mas também repousa no fundamento de que o cumprimento ou descumprimento de determinada lei não é automático ou absoluto. A

norma, por conseguinte, será obedecida se, na relação de preferências individualmente efetuada, isso se revelar vantajoso sob um prisma moral ou ideológico (GHIGNONE, 2013).

Assim, o agente racional é capaz de organizar suas preferências, descrevendo-as em forma de utilidade que determinado benefício proveniente de uma escolha traz individualmente (VARIAN, 2000).

A utilidade do comportamento racional criminoso também pode ser expressada por notação matemática<sup>6</sup>, onde a utilidade esperada ( $EU(x)$ ) é igual à utilidade do agente aferir o ganho criminoso sem ser descoberto ( $U[y(x)]$ ) vezes a probabilidade da ocorrência deste evento ( $p$ ), adicionado à utilidade do ganho menos a perda em função da punição ( $U[y(x) - f(x)]$ ), vezes a probabilidade de sua ocorrência ( $1-p$ ).

Assim, a utilidade esperada respeitaria:

$$EU(x) = pU [y(x)] + (1-p)U [y(x)-f(x)]$$

Quanto ao ponto, para uma compreensão mais completa, é impositivo recorrer a um dos conceitos centrais da economia comportamental: a aversão ao risco<sup>7</sup>.

Segundo Kahneman (2011), os agentes em geral respondem mais fortemente às perdas do que aos ganhos, de modo que a possibilidade de perda de um determinado montante gera muito menos utilidade do que a possibilidade de aumentar o patrimônio no mesmo valor. Assim, o efeito do desestímulo é maior nas punições do que nas premiações.

Já Schaefer e Shikida (2000) afirmam que apesar de a grande maioria da população ser avessa a correr riscos, a maioria dos criminosos é exceção à regra, sendo neutra ou amante ao risco. Isso demonstra que a utilidade esperada dos agentes pode variar em razão de diversos fatores subjetivos e culturais de determinadas sociedades.

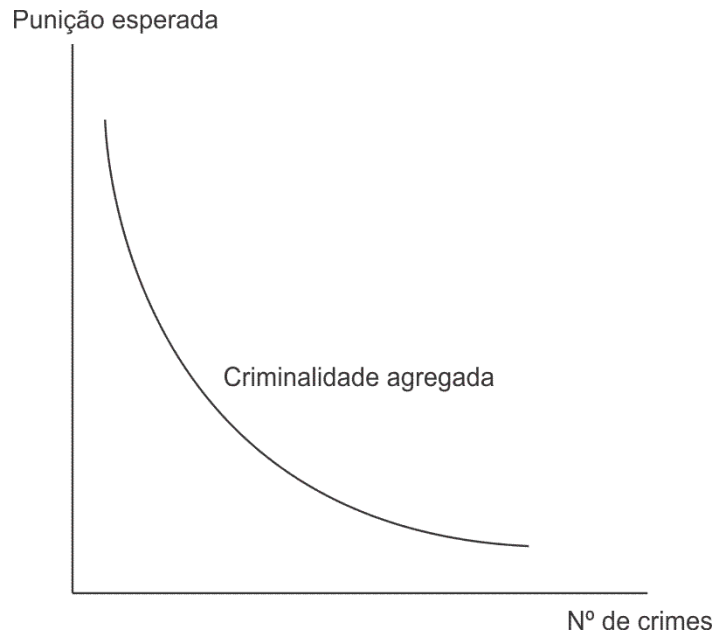
De outra sorte, é oportuno também visualizar o conteúdo teórico sob uma ótica agregada da tomada de decisão do agente criminoso, concentrando-se não sobre a seriedade do delito, mas sobre a quantidade de ocorrência.

A soma do número de crimes cometidos por cada criminoso resulta no total de crimes cometidos em uma sociedade, de maneira que aumentos marginais em  $p(x)$  e  $f(x)$  não reduzem somente a seriedade individual dos crimes ( $y(x)$ ), mas a quantidade delitos como um todo, conforme demonstrado na figura 3.

<sup>6</sup> A teoria econômica do delito é muito mais sofisticada do que o apresentado neste capítulo, de modo que apenas os princípios do modelo foram explicados de modo a embasar o conteúdo teórico desenvolvido por outros pesquisadores citados em capítulos posteriores.

<sup>7</sup> Na análise microeconômica, existem diferentes expectativas dos agentes em relação ao risco. Assim, o ator econômico que escolhe uma renda garantida em face a uma loteria com a mesma renda esperada é denominado avesso ao risco. Já uma pessoa que se mostre indiferente entre o ganho de uma renda garantida e o ganho de uma renda incerta com mesma renda esperada é denominada neutra ao risco. Por fim, em uma loteria, um agente que tenha preferência a uma renda incerta em uma situação de risco, descartando uma renda garantida com mesmo valor esperado, é denominado amante do risco (VARIAN, 2000; PINDYCK, RUBINFELD, 2010).

**Figura 3.** Punição esperada em função da quantidade total de crimes



**Fonte:** Cooter; Ulen (2010)

Desse modo, segundo Cooter e Ulen (2010), o interesse em cometer delitos pela sociedade diminui ao passo que a relação  $p(x)/f(x)$  aumenta. Em outras palavras, à medida que a pena esperada aumenta, a criminalidade agregada declina devido à diminuição da “demanda” por crimes, o que se assemelha à teoria microeconômica da curva decrescente da demanda do consumidor.

De igual modo, importante notar a elasticidade da “oferta” do crime, ou seja, qual a relação entre aumentos em punições esperadas e índices criminalidades. Isso porque quando a “oferta” do crime é elástica, os formuladores de políticas públicas podem reduzir significativamente a criminalidade com pequenos aumentos das penas esperadas.

Impositivo salientar que os modelos apresentados são compostos de uma maneira simplificada, de modo que a pesquisa empírica requer correções quando da sua formulação, de modo a retificar certos efeitos, como por exemplo, as informações imperfeitas<sup>8</sup> sobre os benefícios do crime, probabilidades de ocorrência e magnitude das penas, a existência de perda e ganhos não monetários, entre outros.

De qualquer forma, a incorporação desses conceitos é crucial para o real entendimento do fenômeno da corrupção, para a concretização de medidas de prevenção de ações corruptas, bem como para diminuição dos custos sociais advindos do combate à criminalidade, conforme abordado mais adiante no estudo.

<sup>8</sup> Informação assimétrica pode ser explicado como um fenômeno econômico que pode resultar em falha de mercado. Assim, essa assimetria se verifica quando dois agentes econômicos transacionam detendo diferentes níveis de informação acerca do produto ou serviço ofertado pela outra parte, gerando distorções na demanda. (VARIAN, 2000; PINDYCK, RUBINFELD, 2010).

### 2.3 O AMBIENTE DE INTERAÇÃO ENTRE AGENTES E O PONTO ÓTIMO DA CORRUPÇÃO

Um esquema útil para a análise das ações dos diferentes atores envolvidos em uma ação de corrupção é o modelo “dirigente-agente-cliente”. Em posse dessa modelagem econômica de decisões, formuladores de políticas públicas podem melhor compreender os efeitos dos programas governamentais para contenção de práticas corruptivas.

A relação de agência é caracterizada sempre que um indivíduo ou organização (dirigente) contrata outro indivíduo ou organização (agente) com discricionariedade para agir em interesse do principal.

Essa autonomia dada ao funcionário delegado garante que ele possa agir em desconformidade com o contrato efetuado, impossibilitando ou dificultado o dirigente central de observar o desempenho do agente e gerando diferenças entre as preferências destes atores (FIANI, 2006).

Ademais, no âmbito da atuação da administração governamental, é necessário agregar a esse modelo de interação “principal-agente” uma terceira figura: o cliente.

O cliente é o particular que, de alguma forma, se relaciona com o poder público, necessitando de algum serviço prestado discricionariamente pelo agente estatal (GHIGNONE, 2013).

Assim, aplicando ao caso da corrupção burocrática, um dirigente público ou um legislador principal contrata um delegado público, o qual interage, em nome da autoridade central, com um usuário privado do serviço.

Novamente, a presente relação leva a uma abordagem econômica da corrupção, porquanto um agente agirá de forma corrupta quando os prováveis benefícios ultrapassarem os custos esperados. Da mesma forma, o cliente oferece suborno (ou outros modos ilícitos) ao agente público caso as recompensas esperadas ultrapassem os custos (KLITGAARD, 1994).

Com efeito, far-se-á a análise da modelagem econômica proposta por Garcia (2003).

Dentro desse sistema, supõe-se que o agente possui duas possibilidades: ser honesto e ser corrupto. Caso o agente haja de forma honesta, sua função utilidade pode ser caracterizada pela remuneração profissional ( $w$ ) mais uma satisfação moral em não se corromper ( $R(0)$ ). Expressando em notação matemática:

$$U_h = U [ w + R(0) ]$$

Caso o delegado haja de forma corrupta, a relação se dá de forma mais complexa, porquanto, além da renda salarial ( $w$ ), o agente corrupto também recebe um valor ilícito de

propina<sup>9</sup> ( $x$ ). Adicionado e essa percepção pecuniária, está um determinado custo moral<sup>10</sup> do agente público e uma função de punição esperada<sup>11</sup> ( $p(x)f(x)$ ).

Dadas as variáveis que influenciam na função utilidade, o agente pode observar duas possibilidades. Na primeira, ele não é descoberto ( $U_c^{ND}$ ), recebendo, portanto, sua remuneração profissional mais o suborno, descontado o custo moral. Na segunda, o agente pode ser descoberto ( $U_c^D$ ), mantendo o valor da propina, mas perdendo seu trabalho, sendo punido e ainda tendo o custo moral por ser corrupto. Demonstrando matematicamente:

$$U_c^{ND} = U [ w + x - R(x) ]$$

$$U_c^D = U [ x - w - p(x)f(x) - R(x) ]$$

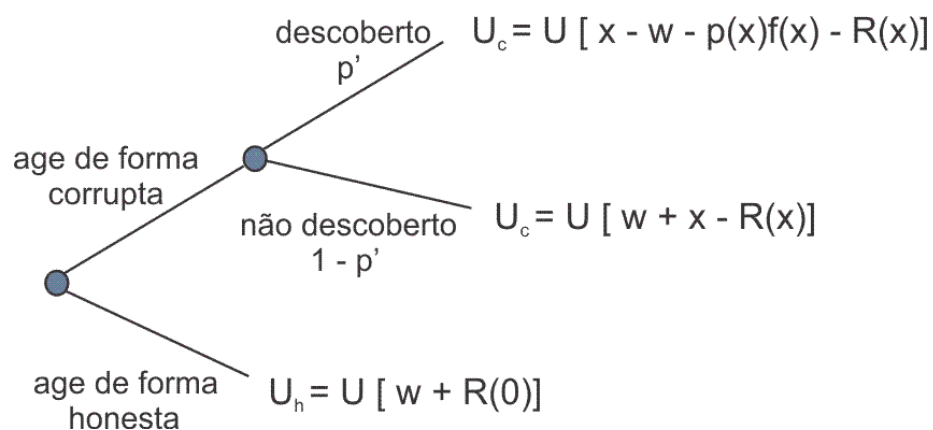
Dito isso, pode-se afirmar que o agente corrupto tem função utilidade crescente para o nível de ganhos ilegais ( $x$ ), contudo decrescente para a punição esperada ( $p(x)f(x)$ ), para o custo moral ( $R(x)$ ) e para a remuneração auferida de forma honesta (GARCIA, 2003).

Comparando custos e benefícios possíveis ao escolher a conduta a ser efetuada, bem como assumindo a incerteza de ser descoberto ( $p'$ ) ou não descoberto ( $1 - p'$ ), o agente escolherá um comportamento que maximize a função de utilidade esperada. Assim:

$$U_c = p'U [ x - w - p(x)f(x) - R(x) ] + (1 - p')U [ w + x - R(x) ]$$

O processo de tomada de decisão do agente público também pode ser representado de uma forma esquematizada:

**Figura 4.** Representação extensiva das decisões do agente público



**Fonte:** Garcia (2003); Klitgaard (1994)

<sup>9</sup> Para facilitação da compreensão do presente capítulo, as expressões propina e suborno não devem ser compreendidas em seu sentido estritamente jurídico, mas como uma remuneração ilícita adicional à percepção de salários ou vencimentos do agente público.

<sup>10</sup> O custo moral é uma medida de utilidade subjetiva variável de acordo com padrões éticos, culturais e religiosos dos indivíduos, bem como do ambiente institucional político e cultural em que o agente está inserido (KLITGAARD, 1994). Ainda que seja dado de forma subjetiva, o custo moral pode ser quantificado, conforme se verá adiante.

<sup>11</sup> Conforme descrito anteriormente, a punição esperada é um produto da probabilidade e da severidade da pena, ambas funções do tamanho do valor ilícito auferido.

Segundo o modelo de Garcia (2003), as ações dos clientes privados também envolvem considerações econômicas, de modo que as empresas terão estímulos em ofertar propinas quando o ganho esperado for superior ao ganho certo em agir honestamente.

Dessa feita, o ganho do privado em agir honestamente ( $\Pi_h$ ) é dado pelo valor do benefício auferido do contrato com a Administração Pública ( $P$ ). Representando matematicamente:

$$\Pi_h = \Pi [P]$$

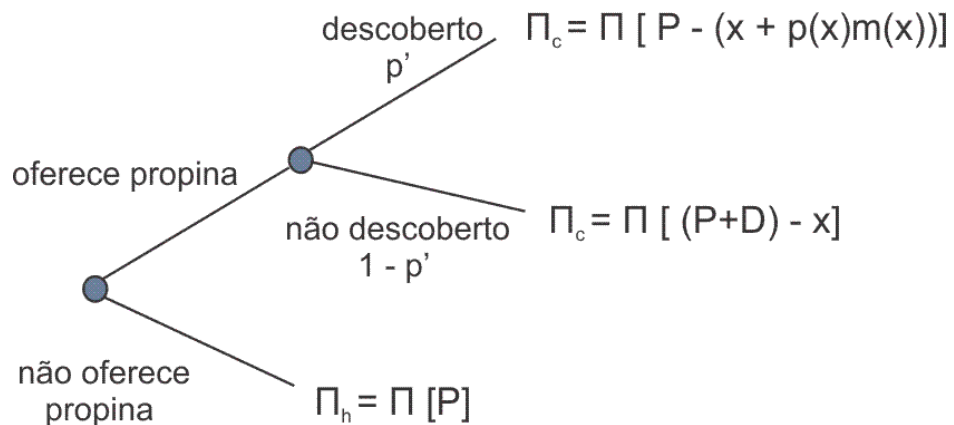
De modo contrário, caso um agente privado decida oferecer propina ( $x$ ) ao agente público, o ganho esperado ( $\Pi_c$ ) dependerá do benefício do contrato com o Poder Público ( $P$ ), da punição esperada ao cliente privado ( $p(x)m(x)$ ) e do ganho financeiro com a agilização burocrática ( $D$ ) obtido com o sucesso do acordo corrupto. Da mesma forma, o cliente assume a incerteza em ser descoberto ( $p'$ ) e não ser descoberto ( $1 - p'$ ).

A equação da utilidade do agente privado corrupto é, portanto, representa por:

$$\Pi_c = p' \Pi [P - (x + p(x)m(x))] + (1 - p') \Pi [(P+D) - x]$$

Como no exemplo anterior, podemos representar o processo de forma esquematizada:

**Figura 5.** Representação extensiva das decisões do agente privado



**Fonte:** Garcia (2003)

Supondo que o cliente é indiferente ao risco, ele ofertará propina caso o valor esperado em agir corruptamente seja superior à utilidade em agir honestamente. De igual modo, o privado não oferecerá suborno caso o benefício em agir honestamente for superior ao agir ilícito.

Assim, levando em consideração que o ambiente de interação é suscetível a práticas corruptas, bem como a melhor ação que cada agente possa tomar depende do comportamento do outro agente, o relacionamento estratégico entre os agentes públicos e os clientes privados pode ser instrumentalizado pela teoria dos jogos (GARCIA, 2003).

O jogo demonstrado nesse trabalho é uma forma simplificada do modelo apresentado por Garcia (2003)<sup>12</sup>.

No presente jogo dinâmico, pressupõe-se informações completas<sup>13</sup> e perfeitas, agindo os jogadores de forma sequencial<sup>14</sup> e sem repetição. Inicialmente, o cliente (jogador 1) decide oferecer ou não a propina. Em seguida, o agente público (jogador 2) decide se aceita ou não, de acordo com os benefícios e custos definidos em cada estratégia.

Logo, as estratégias são representadas pelas ações possíveis em cada caso. No presente jogo, o espaço de estratégias do cliente privado ( $S_C$ ) é dado por ofertar ou não propina ao agente público. Por outro lado, o espaço de estratégias do agente público ( $S_A$ ) se define por aceitar ou não aceitar o suborno. Assim:

$$S_C = \{\text{oferecer}; \text{não oferecer}\}$$

$$S_A = \{\text{aceitar}; \text{recusar}\}$$

As recompensas em cada estratégia são definidas pelas equações de utilidade desenvolvidas anteriormente, podendo o conjunto de estratégias e recompensas ser representado na forma extensiva, conforme se verifica na figura 6.

Assim, caso o cliente não ofereça o suborno, ambos jogadores terão benefícios iguais à utilidade em agir honestamente. Caso o cliente ofereça a propina, mas o agente não a aceite, a autoridade central certamente será informada da conduta corrupta, tendo o cliente utilidade dada para o caso de descobrimento; já o agente terá, novamente, a utilidade em agir de forma honesta.

Na última hipótese, o cliente oferta propina, a qual é aceita pelo agente, tendo ambos utilidade esperada em caso de agir corruptamente, levando em conta a incerteza em ser descoberto pelo dirigente central ou algum órgão judicial de controle.

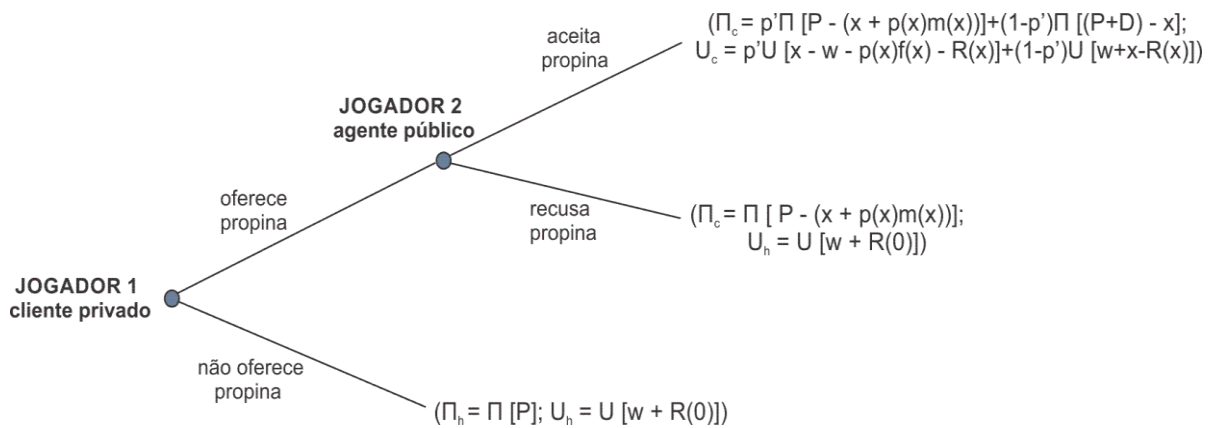
---

<sup>12</sup> O trabalho daquele autor é mais sofisticado, demonstrando a interação entre mais de dois agentes em um ambiente de concorrência, o que é muito avançado para a proposta do presente estudo. Assim, o modelo aqui utilizado é uma mera simplificação da sistemática apresentada por Garcia (2003).

<sup>13</sup> Em que pese seja possível formular um modelo de jogo dinâmico com informações incompletas, sendo igualmente possível derivar um nível de propina ótimo, essas ferramentas fogem o escopo do presente estudo. Com efeito, o trabalho busca unicamente trazer à baila elementos básicos da teoria dos jogos, a fim de demonstrar a interação de agentes para melhor formulação de políticas públicas.

<sup>14</sup> Jogo sequencial de informações perfeitas é aquele em que em alguma etapa do processo decisório, o agente decide se age de uma determinada forma, conhecendo a decisão do jogador que lhe antecede (FIANI, 2006).

**Figura 6.** Representação extensiva do jogo



**Fonte:** Garcia (2003), adaptado.

Considerando as diferentes recompensas (do inglês, *payoffs*), o conjunto de estratégias é demonstrado na matriz da tabela 1. Nesse sentido, tratando-se de um jogo sequencial de informações perfeitas, tende-se a encontrar um número excessivo de equilíbrio de Nash<sup>15</sup> (FIANI, 2006).

**Tabela 1.** Matriz de *payoffs* do jogo sequencial entre cliente privado e agente público

CLIENTE PRIVADO	AGENTE PÚBLICO	
	ACEITA PROPINA	RECUSA PROPINA
OFERECE PROPINA	$\Pi_c = p' \Pi [P - (x + p(x)m(x))] + (1-p') \Pi [(P+D) - x];$ $U_c = p' U [x - w - p(x)f(x) - R(x)] + (1-p') U [w + x - R(x)]$	$\Pi_c = \Pi [P - (x + p(x)m(x))];$ $U_h = U [w + R(0)]$
NÃO OFERECE PROPINA	$\Pi_h = \Pi [P]; U_h = U [w + R(0)]$	$\Pi_h = \Pi [P]; U_h = U [w + R(0)]$

**Fonte:** Garcia (2003), adaptado.

Assim, sendo relevante a ordem em que os jogadores tomam as decisões, necessário é restringir o número de equilíbrios encontrados, de forma que haverá equilíbrio perfeito somente nos subjogos do jogo sequencial<sup>16</sup>.

O conteúdo teórico apresentado nesse capítulo pode parecer denso e pouco objetivo, em especial para os profissionais que não tem contato diário com conceitos de microeconomia. Contudo, as relações aqui apresentadas, ajustadas a casos concretos,

<sup>15</sup> Uma combinação de estratégias constitui um equilíbrio de Nash quando cada estratégia é a melhor resposta possível, dadas as estratégias dos demais jogadores. Dada essa circunstância, em que não é possível melhorar a situação de um jogador sem piorar a de outro, tem-se um caso ótimo de Pareto (FIANI, 2006).

<sup>16</sup> Para encontrar o equilíbrio perfeito de Nash em cada subjogo, é necessário utilizar o método de indução reversa no jogo sequencial, ou seja, é necessário fazer uma análise das combinações de estratégias “de trás para a frente” (FIANI, 2006).



podem auxiliar a compreensão dos formuladores de políticas públicas sobre o fenômeno a ser enfrentado.

Com efeito, as variáveis teóricas que alteram os incentivos para servidores públicos e para indivíduos privados agirem honestamente foram testadas empiricamente (através de estudos econométricos), conforme se verifica nas relações apresentadas no segundo capítulo.

Cumprindo ainda salientar que o modelo delineado nesse capítulo não é completo, porquanto o dirigente dispõe de poucas informações sobre as atividades do agente, sejam corruptas ou honestas. Isso devido ao alto custo do acesso de informações sobre a produtividade dos seus delegados (KLITGAARD, 1994).

Existindo diferentes incentivos para dirigentes e agentes, o formulador de políticas está diante de uma situação de informações assimétricas, tornando realmente árdua a tarefa da autoridade central. Isso faz com que as remunerações e penalidades sejam fixadas sem o conhecimento perfeito da produtividade marginal dos servidores e do respectivo comportamento gerador de externalidades (KLITGAARD, 1994).

Da forma análoga, o legislador que fixa as punições e recompensas a fim de induzir o comportamento honesto dos indivíduos privados enfrenta o problema das informações incompletas. Essa conjuntura sistêmica torna dispendioso, portanto, a organização e colheita de dados sobre o comportamento dos agentes econômicos (KLITGAARD, 1994).

De qualquer modo, o modelo econômico da corrupção, o qual foi desenvolvido ao longo do século XX por inúmeros autores, permite comparar a alocação dos recursos públicos, dando maior eficiência às medidas acessíveis ao dirigente que busca combater a corrupção.

Nesse sentido, é necessário compreender o papel dos procedimentos e das sanções administrativas na prevenção de atos ilícitos.

Isso porque as penalidades administrativas, em sua maioria pecuniárias, tendem a ser mais brandas que as condenações criminais, de modo que suas decisões não precisam estar sedimentadas em provas tão robustas como no processo penal. Essa relação garante a essas agências uma maior eficiência econômica na prevenção de delitos, na medida em que diminuem o custo social da punição ao mesmo tempo que aumenta o efeito de dissuasão (POSNER, 1973).

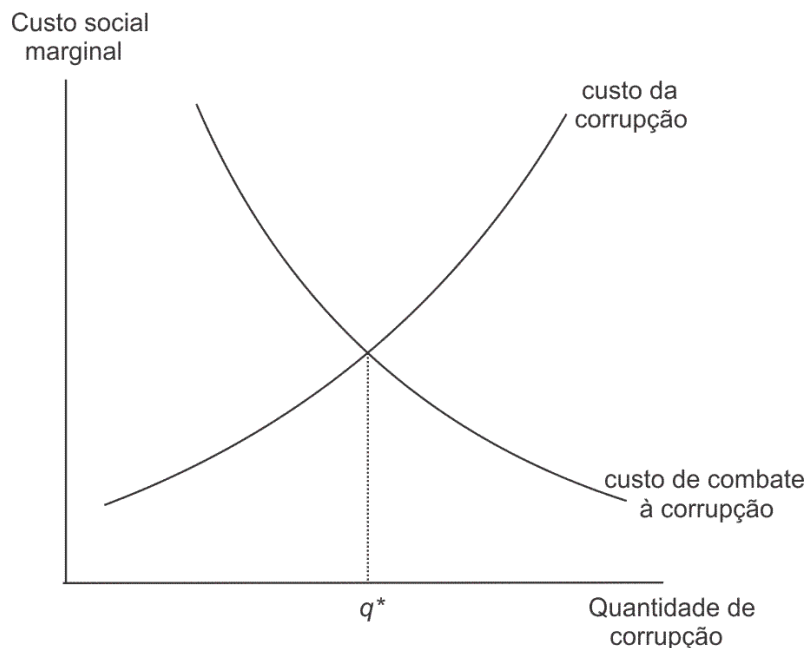
Segundo o autor (POSNER, 1973), contudo, é necessário verificar que garantir o direito à revisão judicial àquele que sofre uma sanção administrativa pode significar uma ineficiência econômica no processo de punição, na medida em que um tribunal sem especialização na matéria tem o poder de atenuar ou até cassar penalidades administrativas em níveis ótimos.

Com efeito, é certo que a corrupção representa um custo social<sup>17</sup> para uma determinada nação. Entretanto, é necessário compreender que o seu combate também representa um dispêndio dos cofres públicos. O custo social marginal estimado consiste na apreciação feita pela sociedade acerca da importância em se eliminar ou reduzir os comportamentos ilícitos, associada aos custos de detecção, de investigação, de processamento e de punição dos infratores (STIGLER, 1970; GHIGNONE, 2013).

Em outras palavras, o custo do combate à corrupção inclui os dispêndios públicos alocados na constituição de agências administrativas que fiscalizam a atividade econômica, na contratação de servidores especializados em regulação do mercado e no exercício das atividades do poder judiciário.

Assim, é possível afirmar que existe uma função que relaciona o custo social marginal a soma total de atividade corrupta presente na sociedade. Quanto menor for o dispêndio estatal concernente ao combate da corrupção, maior será o custo social marginal gerado por unidade adicional de atividades ilícitas (KLITGAARD, 1994). Essa relação é expressa pela figura 7.

**Figura 7.** Representação de uma alocação de recursos públicos socialmente eficiente



**Fonte:** Klitgaard (1994)

<sup>17</sup> O problema do custo social foi pioneiramente desenvolvido por Coase (1960). Segundo a teoria, a escolha entre arranjos sociais em um contexto de tomada de decisões individuais deve levar em conta os custos envolvidos na mudança para um novo sistema. Isso porque o benefício privado não coincide com o efeito total dos custos sociais esperados.

Assim, a intersecção dessas duas curvas indica uma combinação de custo de equilíbrio entre a quantidade de atividades corruptas e esforços para reduzi-la. Esse ponto ( $q^*$ ) é denominado de quantidade ótima de corrupção (KLITGAARD, 1994).

Colocando de outra forma, o gráfico busca demonstrar que o peso de uma política pública de combate à corrupção não pode ser mais custoso para uma determinada sociedade do que já se perde em razão da ocorrência de atos ilícitos.

Em suma, o objetivo do capítulo é demonstrar como as variáveis do fenômeno complexo da corrupção influem no comportamento dos agentes sociais e no ambiente de interação entre eles.

Com efeito, foi abordado que a fiscalização efetiva e cumprimento das normas sancionatórias aumentam a pena esperada para agentes corruptos, aumentando os custos e diminuindo benefícios das atividades ilícitas. De outra feita, melhores remunerações, promoções e gratificações atrativas dos agentes públicos podem funcionar como mecanismos de combate ao nível de corrupção.

Além disso, os montantes de incentivos ofertados dependerão do quanto os dirigentes burocráticos estão dispostos a oferecer aos servidores públicos, variando em função da quantidade de informações disponíveis e do nível de corrupção considerado tolerável pela população.

Nesse diapasão, o capítulo seguinte tenta oferecer uma visão de como essas variáveis influenciam os níveis gerais de corrupção, através de dados empíricos coletados em diversos estudos.

### **3 ASPECTOS PRÁTICOS SOBRE CORRUPÇÃO**

#### **3.1 MEDIÇÃO DA CORRUPÇÃO**

Conforme exposto anteriormente, o espaço tomado pelo tema da corrupção nos debates acadêmicos, jornalísticos ou no cenário político brasileiro, gerou um movimento de busca da identificação das origens, dos custos sociais, bem como das possíveis reformas para diminuir a incidência de práticas corruptas pelos agentes da sociedade.

Contudo, a predominância de análises qualitativas sem uma devida medição empírica da ocorrência do fenômeno gerou uma deficiência da profundidade dos estudos que buscavam relações entre corrupção, desenvolvimento e confiança nas instituições do Estado brasileiro (SPECK, 2000).

Com efeito, o debate acerca do cálculo do grau de corrupção é de suma importância para o desenvolvimento de um exame das origens das práticas corruptas e dos custos sociais gerados pelos desvios. Somente em posse de tais elementos, é possível fazer uma relação

de causalidade adequada, criando um arcabouço teórico para implementação de programas anticorrupção que sejam efetivos (KAUFMANN et al., 2006).

Na atualidade, são três os indicadores mais utilizados para quantificar o fenômeno da corrupção: a delação dos esquemas nos meios de comunicação, as condenações na esfera judicial e estudos de percepção perante os cidadãos (SPECK, 2000).

Diante das severas críticas recebidas pelo primeiro indicador, o qual leva em consideração o montante aferido em esquemas corruptos denunciados pela mídia, a sua utilização resta prejudicada. Isso porque os seus resultados derivam do controle do governo sobre a imprensa, de modo que países com alta censura de imprensa podem ter resultados positivos, ainda que possuam complexos esquemas corruptivos dentro da máquina estatal.

Um segundo modo de quantificar a extensão da corrupção leva em conta os parâmetros judiciais, ou seja, a aferição de dados apresentados por organismos de persecução penal, como a polícia, o Ministério Público e os tribunais. Esse indicador traz uma visão objetiva acerca do instituto da corrupção, com dados precisos no tocante à eficácia das instituições de combate à corrupção<sup>18</sup>.

A crítica a esse parâmetro passa por dois pontos. O primeiro versa sobre a onerosidade do levantamento e consolidação de dados desse índice, porquanto é necessária a alocação de recursos humanos em grupos especiais de pesquisa, com formação técnica específica. Quanto ao segundo ponto, os críticos afirmam que os números levantados revelam muito mais sobre as características de aplicação do diploma penal e da eficiência do órgão de controle do que sobre a conduta corruptiva *de per se* (SPECK, 2000).

O terceiro tipo de índice de medição do grau de corrupção – as pesquisas de percepção do público em geral – é com certeza a ferramenta mais utilizada hoje devido a suas inúmeras aplicabilidades, em especial com cruzamento de dados entre países.

Em que pese sua alta aplicabilidade, os indicadores baseados nas opiniões do público em geral ou de profissionais inseridos na conjuntura econômica sofrem duras críticas quanto a sua metodologia, uma vez que é impossível afastar as experiências ou vieses pessoais na extração das informações.

Ainda assim, partindo do pressuposto que os níveis reais de corrupção não podem ser medidos diretamente, as percepções acabam sendo o melhor guia para o exame dos efeitos da corrupção.

Desse modo, mesmo reconhecendo as limitações dos índices baseados em pesquisas de opinião, é possível afirmar que esse tipo de dados permite uma pesquisa sobre corrupção

---

<sup>18</sup> Como exemplo, a Transparency International desenvolveu, há alguns anos, o NIS (*National Integrity System*), um relatório que desde 2011 tem divulgado relatórios sobre a eficiência de diversos organismos internos dos países europeus no combate a práticas corruptivas, como os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os meios midiáticos, os partidos políticos, as agências anticorrupção, entre outros. Disponível em: <<http://www.transparency.org/whatwedo/nis/P30>>. Acesso 28/07/2015.

que vai mais além da simples narrativa descritiva do fenômeno ou das considerações puramente teóricas que predominavam a análise qualitativa do tema (LAMBSDORFF, 2006).

Nesse sentido, impositivo observar as diferentes gerações de investigações sobre a percepção da corrupção.

Em um primeiro momento, as tentativas de levantamentos empíricos tentaram se afastar do viés legalista universalista de definição da corrupção, porquanto a universalidade do conceito não corresponderia a verdade, aproximando-se do viés relativista exposto por Heideimer.

A importância dessa abordagem sobre a corrupção influenciou diversos outros pesquisadores, colocando a percepção da corrupção pela sociedade como ponto de partida para uma análise do instituto<sup>19</sup>. Em que pese o potencial dessas pesquisas de cunho criminológico para explicar a probabilidade de comportamentos corruptos, o interesse no presente enfoque não foi muito abrangente (SPECK, 2000).

Independentemente das críticas, a observação a ser feita nesse movimento acadêmico da segunda metade do século XX é a introdução de dados empíricos quantitativos no debate do fenômeno da corrupção, bem como a confirmação da tese relativista da corrupção (SPECK, 2000).

Um segundo movimento acadêmico surgiu acompanhando o fenômeno de desenvolvimento da economia mundial nos anos 1980, com a crescente internacionalização de empresas e o radical aumento de investimentos estrangeiros, que surgiu uma nova geração de pesquisas sobre corrupção. Esse novo viés surgiu na necessidade dos administradores de avaliar o risco das instituições, das normas e da conjuntura cultural internacional.

Apresentando a corrupção como um risco relevante que deve ser levado em conta pelos investidores, agências internacionais começaram a desenvolver índices que consolidam as percepções de corrupção em diferentes países em bases numéricas, criando bases para avaliações comparativas (KAUFMANN et al., 2006)

Com efeito, grande parte dos estudos citados na presente monografia utilizam esse tipo de quantificação da corrupção, como o TI-CPI<sup>20</sup>, o qual se ilustra abaixo.

---

<sup>19</sup> Os estudos de Heidenhimer influenciaram outros pesquisadores mais recentes, como o pioneiro trabalho de Peter e Welch, que avaliava a percepção dos entrevistados, nos EUA, sobre existência de corrupção em diferentes cenários. Com efeito, as repetições do levantamento em outros países por outros estudos permitiram análises interculturais quanto à conceituação da corrupção, comprovando o caráter relativo do conceito de corrupção (SPECK, 2000).

<sup>20</sup> O *Transparency International Corruption Perceptions Index* é um indicador composto baseado em uma variedade de entrevistas com executivos de altos cargos e com especialistas da área econômica.

**Tabela 2.** Extrato do índice CPI 2010-2014 (convertidos em escala 0-100)

Colocação (2014)	País	Pontuação CPI 2010	Pontuação CPI 2011	Pontuação CPI 2012	Pontuação CPI 2013	Pontuação CPI 2014
1	Dinamarca	93	94	90	91	92
2	Nova Zelândia	93	95	90	91	91
3	Finlândia	92	94	90	89	89
4	Suécia	92	93	88	89	87
5	Noruega	86	90	85	86	86
5	Suíça	87	88	86	85	86
<b>América do Sul</b>						
21	Chile	72	72	72	71	73
21	Uruguai	69	70	72	73	73
69	Brasil	37	38	43	42	43
85	Peru	35	34	38	38	38
94	Colômbia	35	34	36	36	37
103	Bolívia	28	28	34	34	35
107	Argentina	29	30	35	34	34
110	Equador	25	27	32	35	33
150	Paraguai	22	22	25	24	24
161	Venezuela	20	19	19	20	19

**Fonte:** Transparency United <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em 28/07/2015

Salienta-se que esses índices apresentados igualmente não evitaram críticas quanto a sua operacionalidade para operadores públicos interessados em reformas (SPECK, 2000). Nesse sentido, agentes públicos começam a reconhecer a corrupção como fator responsável para baixa qualidade de serviços públicos, ineficiência de alocação de recursos e mau direcionamento de incentivos para investimentos.

Essa percepção do problema da corrupção induz os atores a identificar as causas e enfrentar os efeitos das práticas corruptivas, criando instrumentos para sensibilizar a sociedade, identificar prioridades e monitorar reformas (KLITGAARD, 1994).

O movimento tem como expoente o Banco Mundial que atuou no sentido de sistematizar a abordagem, acrescentando uma série de novas ferramentas, criando estímulos para novas estratégias de reformas políticas, melhores instituições, melhorando a governança pública (KAUFMANN et al., 2006).

Assim, as reformas e aprimoramentos na abordagem da quantificação e levantamento de dados foram de suma importância para o embasamento dos diversos estudos empíricos realizados sobre o tema, constituindo a base para uma análise eficaz de causas e efeitos da corrupção, conforme se analisará no tópico seguinte.

### 3.2 AS CAUSAS DA CORRUPÇÃO

Fazer uma análise das causas da corrupção é uma tarefa difícil, devido ao fator circular da cadeia de causa-efeito do fenômeno; de modo que as origens da corrupção acabam se tornando suas consequências, bem como seus efeitos se tornam suas causas sucessivamente (LAMBSDORFF, 2006).

De qualquer forma, a partir dos anos 90, verificou-se uma intensificação dos estudos empíricos sobre a corrupção e possíveis relações de causa e efeito. Abordando essa complexidade, as pesquisas acerca do fenômeno conseguiram chegar a seis interessantes conclusões mediante análise de dados de corte transversal entre países. São elas o tamanho do setor público, a qualidade da regulação, o nível de competição econômica, a forma de governo, o nível de renda dos agentes públicos e o impacto da cultura.

#### *Tamanho do setor público*

Quanto ao ponto, alguns estudos encontraram relação positiva entre o tamanho do Estado e a percepção da corrupção (LAPALOMBARA, 1994). De modo contrário, alguns pesquisadores verificaram relações inversas entre o tamanho relativo do orçamento público e o nível de renda do país (ELLIOT, 1997; ÀDSERA et al., 2000).

Com efeito, como soluções ortodoxas à corrupção, frequentemente os estudos econômicos sugerem a redução do tamanho do Estado como um todo. Isso porque, compreendendo a corrupção como atos de agentes governamentais em busca de enriquecimento pessoal, a limitação do poder governamental seria a solução clara para frear a corrupção (BOYCKO et al., 1996).

Cumpre salientar, por outro lado, que existem críticas a esse tipo de solução ortodoxa de limitação do tamanho da máquina estatal. Lambsdorff (2006), salienta que a simples diminuição do Estado não garante crescimento econômico, desenvolvimento e diminuição da corrupção. Com efeito, o autor reforça que diversas economias em transição que adotaram programas de privatização não obtiveram reduções nos níveis de corrupção, de modo que a solução proposta não é verdadeira nos casos de nações em desenvolvimento.

Outra questão interessante acerca do tamanho do setor público é sua descentralização. Conforme estudo de Fisman e Gatti (2002), estruturas locais com maior relevância proporcional no total dos gastos públicos tem relação direta com índices de governança e relações indiretas com índices de percepção de corrupção.

No mesmo sentido, outro estudo (HUTHER, SHAH, 1998) demonstra que a maior independência fiscal de estruturas subnacionais está associada a níveis mais baixos de corrupção. Entretanto, altos níveis de descentralização dos gastos públicos em estruturas

regionais, mas com arrecadação de uma autoridade central apresentam maiores níveis de atividades corruptas.

#### *Qualidade da regulação*

Se a discussão acerca da intervenção estatal na economia causa certo debate, um ponto de congruência entre estudos econométricos sobre o tema é má-regulação, de modo que políticas públicas mal formuladas criam incentivos a práticas corruptas.

Sob esse prisma, a qualidade da regulação dos países seria mais importante do que o tamanho do setor público, o nível de intervenção ou o porte orçamentário. Com efeito, tratamentos preferenciais a determinadas empresas, monopólios e outras distorções de mercado tendem ao aumento dos níveis de corrupção (LAMBSDORFF, 2006).

Nesse sentido, a preocupação que surge entre os pesquisadores é como diferenciar as boas e as más legislações. Em termos gerais, a intervenção deficiente do Estado pode ser compreendida pela dinâmica da eficiência burocrática e da estabilidade política. Ou seja, países que apresentam um serviço de regulação econômica mais aprimorado, com regras claras e confiança dos agentes econômicos das autoridades, mostram melhores resultados quanto aos níveis de corrupção (MAURO, 1995).

Alguns estudos dão amparo a essa conclusão. Broadman e Recanatini (1999) demonstram que, em uma amostra de economias de transição na Europa e Ásia, maiores barreiras à entrada no mercado geram maiores índices de corrupção. Da mesma forma, outro estudo, que levou em conta o número de procedimentos, horas e custo para abertura de negócios em 71 países, demonstrou relação positiva entre a dificuldade legal de acesso ao mercado e índices de corrupção (DJANKOV et al., 2002).

Outra pesquisa interessante demonstra relação entre índices de corrupção e a ambiguidade e incerteza da legislação entre 26 países africanos. Com efeito, a relação positiva entre os dois indicadores demonstra que a clareza das regras legais, ainda que acarrete obrigações às empresas, diminui o espaço para atividades corruptas (LAMBSDORFF, CORNELIUS, 2000).

#### *Nível de competição econômica*

A terceira causa analisada pelos pesquisadores versa acerca da falta de competitividade econômica. Assim, uma associação entre procedimentos públicos transparentes, altos níveis de competitividade e preços mais baixos, diminuem os ganhos esperados de agentes potencialmente corruptos (LAMBSDORFF, 2006).



Nesse sentido, diversos estudos comprovam a relação inversa entre a corrupção e a competitividade (medida pelo indicador de liberdade econômica<sup>21</sup>) (GOLDSMITH, 1999). Outros autores afirmam que a abertura do mercado à economia global também possui relação inversa com a corrupção. Assim, quanto maior a interação econômica internacional, menores são os índices de percepção de atividades corruptas (SANDHOLTZ, GRAY, 2003).

Impositivo também salientar a pesquisa realizada por Graeff e Mehlkop (2003) sobre o tema, porquanto os autores analisaram individualmente cada um dos subitens que compunham o índice de liberdade econômica utilizado em pesquisas anteriores. Dessa feita, em que pese os índices de segurança jurídica e de imposição da legislação terem relação negativa com a corrupção, a facilidade de acesso dos cidadãos em países em desenvolvimento a contas bancárias em moeda estrangeira tem relação positiva com índices de corrupção.

#### *Forma de governo*

Uma quarta hipótese levantada em estudos é limitação de atos corruptos pela escolha da democracia como forma de governo. A competição por cargos políticos e sucessão de mandatos possibilitaria a troca de líderes que se preocupam unicamente com sua posição de poder e de administrações com performance particularmente baixa (LAMBSDORFF, 2006).

Estudos demonstram que a democracia, de fato, pode reduzir o índice geral de corrupção, mas não imediatamente. Conforme observações de Padalm (2002), apesar de existir uma alta correlação entre os índices de direitos políticos<sup>22</sup> e de corrupção, esta deixa de existir quando a variável PIB per capita entra na equação.

Com efeito, apesar de os atuais níveis de democracia não serem significativos, países com longos períodos de exposição à democracia apresentam resultados bem inferiores quanto à corrupção, conforme demonstram os trabalhos de Treisman (2000) e de Gerring e Thacker (2004).

Tais inferências são aprofundadas nesse último trabalho, em especial quanto aos sistemas de governo, demonstrando que sistemas parlamentaristas tem maior capacidade de conter a corrupção do que sistemas presidencialistas. Segundo os autores, as características associadas aos governos parlamentaristas, tais como competição intragovernamental, atuação local, competição interpartidária, ação coletiva e administração pública mais eficaz, são mecanismos causais que estão associados a índices menores de corrupção (GERRING, THACKER, 2004).

---

<sup>21</sup> O *Index of Economic Freedom* é um índice medido pela Heritage Foundation, que avalia o grau de liberdade econômica de 178 países.

Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/download>>. Acesso em: 27/09/2015.

<sup>22</sup> Para medição do nível de democracia, o autor utilizou o índice de Gastil, medido pela Freedom House. Disponível em: <<http://www.nsd.uib.no/macrodatabguide/set.html?id=17&sub=1>>. Acesso em: 27/09/2015.

### *Renda dos agentes públicos*

Alguns recentes estudos buscaram estabelecer uma relação entre a renda dos servidores públicos e os níveis de corrupção.

Segundo Van Rijckeghem e Weder (2002), apesar da ambiguidade de alguns resultados encontrados, em ambientes com altos níveis de propina oferecida por agentes privados e baixos níveis de probabilidade de detecção, salários mais altos para agentes públicos podem diminuir a corrupção.

Os autores também sugerem que, utilizando uma política de salário de eficiência, o nível de rendimentos pago a oficiais públicos não será necessariamente caro, sendo possível que o pagamento de vencimentos mais altos a determinados agentes seja eficiente do ponto de vista do custo social.

Outra questão interessante abordada pelo estudo é que salários públicos mais elevados não diminuem a corrupção no curto prazo, de modo que políticas mais ortodoxas, como o fortalecimento do índice de Estado de Direito (*Rule of Law*), tem impactos mais significativos e rápidos no controle da corrupção (VAN RIJCKEGHEM, WEDER, 2002).

### *Impacto da cultura*

Além dos parâmetros fundamentalmente econômicos, outros fatores sociológicos, como confiança, religião, valores morais e aceitação de hierarquia, influenciam relevantemente os níveis de corrupção.

Conforme La Porta et al. (1996), maiores níveis de confiança entre cidadãos auxiliam na cooperação entre oficiais do governo e a população civil. Ademais, o trabalho correlaciona menores níveis de corrupção e maiores níveis de confiança entre cidadãos.

O mesmo estudo também relaciona níveis de corrupção e hierarquia religiosa. Segundo os autores (LA PORTA et al., 1996), o catolicismo (romano e ortodoxo) e o islamismo são religiões particularmente hierárquicas, de modo que a presença de culturas religiosas pré-protestantes correlacionam com maiores níveis de corrupção.

Por outro lado, outros estudos (LAMBSDORFF, 2006) apontam que sociedades que cultivam valores racionais<sup>23</sup>, em oposição a valores religiosos e familiares, em relação à hierarquia, apresentam índices de corrupção mais baixos.

Outro ponto sociológico importante é a igualdade de gênero na estrutura social. Em contraste a estruturas sociais de predominância masculina, países com maiores percentuais

---

<sup>23</sup> Essa variável é medida pelo mapa Inglehart–Welzel (gráfico de dispersão baseado nos dados da World Values Survey) que relaciona valores culturais de países em dois eixos. O primeiro coloca em oposição valores tradicionais e valores racionais. O segundo coloca em contraste valores de básicos de sobrevivência e valores de autoexpressão e qualidade de vida.

Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp>>. Acesso em: 27/10/2015.

de presenças de mulheres na força laboral e no parlamento apresentam níveis de percepção de corrupção mais baixos (SWAMY et al., 2001; DOLLAR, FISMAN, GATTI, 2001)

### *Estado de Direito*

Ainda que as demais variáveis tenham significativa importância sobre o nível de corrupção, o índice de Estado de Direito<sup>24</sup> é considerado pela maioria dos estudos como o principal fator capaz de influenciar o grau de percepção sobre corrupção de um país.

O sistema legal efetivo é elemento essencial para redução do nível de corrupção, mas sua relação é complexa.

Com efeito, há um consenso no sentido de que tanto a baixa qualidade de um sistema legal como a falta de aplicação de direitos políticos básicos favorecem a corrupção. Entretanto, outros modelos teóricos dinâmicos<sup>25</sup> de corrupção argumentam que a efetividade do sistema judiciário e administrativo diminui à medida que os níveis de corrupção aumentam (DE LA CROIX, DELAVALLADE, 2011), o que corrobora o fator circular de causa e efeito salientado por Lambsdorff (2006, p. 04). Assim, a corrupção se torna um fenômeno altamente persistente, consistindo de poderosas forças sociais de perpetuação.

Ademais, apenas a título de ilustração dos efeitos econômicos da correlação encontrada em estudos empíricos sobre o índice de Estado de Direito, caso o Zimbábue possuísse os mesmos níveis de *Rule of Law* e de direitos políticos que a Dinamarca, não apenas o nível de corrupção seria reduzido em aproximadamente 94%, mas também o seu nível de crescimento de renda dobraria (DE LA CROIX, DELAVALLADE, 2011).

Diante do exposto, necessário ressaltar a importância dos modelos teóricos apresentados no primeiro capítulo.

Conforme ressaltado anteriormente, impositiva é a percepção da corrupção como um fenômeno econômico em que a maximização da utilidade individual constitui um custo social negativo, porquanto o burocrata corrupto é um capturador de rendas, buscando a obtenção de suas preferências através de uma ação que produz custo social negativo (LAMBSDORFF, 2008).

---

<sup>24</sup> O *Rule of Law Index*, medido pelo Banco Mundial, busca compreender o sistema de regras adotados por diversas sociedades no mundo. Para definir a graduação nos países, o índice se baseia em seis dimensões de governança: responsabilização das autoridades, ausência de violência, eficiência da administração pública, qualidade regulatória, eficiência do judiciário e controle da corrupção. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/databases/rule-of-law>>. Acesso em: 13/10/2015.

<sup>25</sup> Os modelos teóricos de corrupção apresentados nesse estudo são modelos estáticos, de modo a tornar mais simples a apresentação das notações. Alguns dos estudos empíricos apresentados nesse capítulo utilizam modelos dinâmicos, os quais dependem de informações que variam no tempo, sendo mais completos do que o escopo da presente monografia. Para uma visão mais completa, ver De La Croix e Delavallade (2011).

Com efeito, as evidências empíricas descritas nesse capítulo são capazes de correlacionar as diferentes variáveis, testando a aplicabilidade dos modelos de maximização de utilidade e interação entre agentes.

Conforme demonstrado, os principais modelos teóricos foram testados com dados reais, demonstrando como o tamanho da punição, a probabilidade de detecção do delito, a renda dos servidores públicos, a capacidade dos dirigentes do governo em reunir informações de órgãos descentralizados e outros fatores culturais influenciam a tomada de decisão individuais dos agentes potencialmente corruptos.

Assim, conhecendo as principais causas da corrupção e como estas se aplicam na prática, impositivo é compreender os principais programas anticorrupção e sua efetividade.

### 3.3 LEGISLAÇÕES ANTI-CORRUPÇÃO E SUA EFICÁCIA

Conhecidas as principais causas que afetam os níveis de corrupção, é necessário que as políticas públicas estejam em consonância com os esforços acadêmicos para que seus objetivos sejam efetivamente alcançados.

Nesse tópico, o objetivo é desenvolver uma abordagem prática sobre programas anticorrupção, bem como traçar um paralelo com o impacto da experiência dos Estados Unidos no cenário internacional.

O primeiro componente de um plano de combate à corrupção, segundo Klitgaard (1994), é um sistema de avaliação de desempenho, a fim de proporcionar uma orientação positiva para os esforços de um dirigente público.

Num segundo momento, segundo o autor, é necessário que o programa anticorrupção reúna e analise informações para aumentar as chances de que os atos ilícitos sejam detectados. Nesse sentido, sistemas de auditoria e de administração de informação são importantes ferramentas para o descobrimento de provas e possíveis ilícitos (KLITGAARD, 1994).

Outro ponto essencial para o bom funcionamento de uma política pública de combate à corrupção é o levantamento de provas. Desse modo, dados fornecidos por terceiros que não órgãos fiscalizadores, são essenciais para superar a assimetria de informação dentro de órgãos públicos (KLITGAARD, 1994). As empresas deladoras de extorsão por servidores públicos são um bom exemplo desse tipo de prática.

O quarto ponto a ser observado por formuladores de programas é a mudança do sistema de recompensas e penalidade em relação aos agentes potencialmente corruptos. Uma estratégia de melhora nos níveis de recompensa dos agentes públicos não passa necessariamente por uma elevação geral dos níveis de pagamento, mas sim por uma

vinculação da remuneração dos servidores aos resultados de suas atividades (KLITGAARD, 1994).

O quinto ponto de uma política anticorrupção eficaz, segundo o autor, é o sistema de punições. Assim, as penalidades devem ser positivamente relacionadas ao tamanho do ato ilícito e ao tamanho do lucro obtido pelo agente, de modo que as penas não devem ser as mesmas para todas ações (KLITGAARD, 1994).

Com efeito, a atual teoria tradicional punitiva parece buscar um misto de dissuasão, compensação e vingança. Contudo, tais objetivos são contraditórios e não são capazes de serem alcançados ao mesmo tempo (BECKER, 1974).

Punições baseadas tão somente em sanções civis indenizatórias são capazes de compensar as vítimas, bem como diminuir o custo social delitivo, fazendo com que o agente criminoso internalize o custo do empreendimento criminal (COOTER, 2010). Entretanto, os objetivos de dissuasão e vingança jamais poderiam ser plenamente atingidos.

Assim, caso o ordenamento sancionatório aceite a aplicação de punições econômicas em pontos ótimos, com caráter precipuamente dissuasório, é possível que os programas anticorrupção tenham maior eficácia com custos sociais marginais mais baixos.

Essa é razão pela qual as penalidades administrativas devem ser acompanhadas de outros meios legais de dissuasão como demissão de funcionários corruptos, multa, processo criminal, posterior impossibilidade de contratação pública, restrição de crédito e divulgação das ações em meios públicos (KLITGAARD, 1994).

Em suma, um sistema satisfatório de recompensas e punições com efetiva aplicação legal pode definir mais claramente os objetivos das organizações públicas, bem como aumentar a produtividade de seus agentes.

Impositivo salientar que um programa anticorrupção integrado e efetivo deve surgir de um de um “documento-conceito”, usualmente uma lei de combate a atos corruptivos, a qual traça diretrizes de responsabilização, dá competência a uma determinada agência governamental para implementação das disposições legais e institui um plano de monitoramento das atividades (ROUSSO, STEVES, 2006).

Nesse sentido, uma série de legislações surgiram no cenário global como o resultado de um esforço para regulamentar atos de corrupção, tendo por base o movimento internacional de recomendações expressas em convenções da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU) (LOW, BONHEIMER, 2012).

A Convenção da OCDE, firmada em 1997, tem um objeto bem específico, limitando-se a tratar acerca de responsabilização criminal em casos corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de responsabilização não criminal das pessoas jurídicas envolvidas em atos de suborno (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Já a convenção da OEA, também firmada em 1997, tem um escopo mais abrangente, de modo a delimitar aspectos preventivos no combate a práticas corruptas perpetradas por agentes públicos.

Dessa feita, o documento estipulou medidas em relação ao funcionário estatal, entre as quais, segundo Greco Filho (2015, p. 35) estão:

“a implementação da instrução sobre suas responsabilidades e normas éticas a serem seguidas; sistema de declaração de suas receitas, para divulgação, quando for o caso; sistema de recrutamento e aquisição de bens de forma transparente; sistema de proteção aos que denunciarem de boa-fé a corrupção; medidas que impeçam seu suborno, inclusive o do funcionário público estrangeiro assim como estudos de novas medidas de prevenção que levem em conta a remuneração equitativa e a probidade no serviço público.”

Outrossim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a qual foi adotada pela Assembleia Geral da entidade em 2003, complementa os demais diplomas no sentido de prevenir e sancionar desvios funcionais e de implementar medidas de comportamento ético para empresas (GRECO FILHO, 2015).

Não obstante, impositivo salientar que *U.S. Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) já previa desde 1977 a maioria das disposições recomendadas nas convenções internacionais, razão pela qual o diploma legal se consolidou no cenário global como exemplo de estatuto com extensivo impacto internacional, efetiva aplicação judicial e com profundas implicações em *compliance* (LOW, BONHEIMER, 2012).

Algumas das inovações mais importantes desse diploma se referem ao aprimorado sistema de fluxo de informação dado às autoridades incumbidas de processar casos sob o escopo da legislação anticorrupção americana.

Segundo Low e Bonheimer (2012), os fóruns internacionais de cooperação para intercâmbio de informação, como o Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE e a Organização dos Estados Americanos, tem fortalecido relações entre autoridades incumbidas de processar atos corruptos.

Outro ponto nevrálgico para o aprimoramento do combate à corrupção foi a possibilidade de responsabilização tanto de indivíduos como de pessoas jurídicas sob a égide da FCPA.

Assim, promotores de justiça não necessitam mais buscar provas a fim de condenar sócios ou funcionários responsáveis, sendo legalmente autorizados a processar a entidade empresarial (LOW, BONHEIMER, 2012).

Outrossim, as autoridades americanas tem-se utilizado de teorias judiciais extensivas para aumentar o escopo de aplicação da lei norte-americana anticorrupção. Com efeito, não apenas as pessoas físicas e jurídicas corruptas são consideradas responsáveis por atos

ilícitos, mas também terceiros que ajam em seu nome podem ser processados e punidos pela FCPA (GRECO FILHO, 2015).

Cumpra salientar que o escopo da FCPA não se restringe ao combate a subornos de agentes administrativos, mas também tem demonstrado largo impacto no combate a práticas internacionais anticoncorrenciais, como o conluio de competidores para manutenção de preços artificialmente elevados (GRECO FILHO, 2015).

Ademais, a aplicação legal da FCPA ganhou atenção mundial pelas significativas sanções pecuniárias, pelos sistemas de delação de atos ilícitos e pela necessidade de uma reavaliação de risco das empresas na atuação no cenário transnacional, em especial nas atividades de seus lobistas e parceiros de *joint ventures*, bem como em negócios de fusões e aquisições (LOW, BONHEIMER, 2012).

Nesse cenário, os programas de *compliance* empresarial tem se tornado de suma importância para diminuição dos efeitos de aplicações sancionatórias da FCPA, conforme salientam Low e Bonheimer (2012). Apesar de requererem substanciais recursos, bem como necessitarem de constantes ajustes, o esforço para manutenção de programas de integridade tem recompensado o investimento das grandes corporações transnacionais.

Isso porque, uma vez considerados “efetivos” pelas autoridades responsáveis pela aplicação da FCPA, tais políticas empresariais são capazes de afastar consideravelmente as penalidades pecuniárias, sanções colaterais e danos à reputação das empresas, agindo como importantes instrumentos de contingenciamento de risco (LOW, BONHEIMER, 2012).

Diante do exposto, as características descritas acima acerca do estatuto norte-americano anticorrupção, associadas aos dispositivos previstos nas recomendações internacionais (em especial as convenções da OCDE, da ONU e da OEA sobre o tema), exerceram substancial impacto no processo de elaboração da Lei 12.846/2013 (DEL DEBBIO et al., 2012), a Lei Anticorrupção Brasileira, conforme será analisado no próximo capítulo.

## **4 A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS**

### **4.1 CAMPO DE INCIDÊNCIA DA LEI 12.846/2013**

Conforme descrito no primeiro capítulo, a legislação brasileira de combate à corrupção é bastante variada, contando com inúmeros diplomas de natureza civil, penal e administrativa.

Nesse sentido, a Lei 12.846/2013 inaugurou, no ordenamento jurídico brasileiro, um sistema normativo de responsabilização às pessoas jurídicas de direito privado que cometam atos lesivos à administração pública.

Dentre as principais novidades dispositivas, o diploma reconhece a possibilidade de imputação objetiva da pessoa jurídica em relação à prática de atos ilícitos, de celebração de

acordos de leniência, bem como de mitigação das penalidades pela existência prévia e efetiva de programas corporativos de *compliance*.

Outrossim, a promulgação da lei anticorrupção permitiu ao Brasil adequar-se aos compromissos internacionais pactuados, principalmente no tocante à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e à Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Assim, impositivo analisar as principais novidades legislativas e seu escopo de incidência.

#### *Responsabilidade objetiva*

De início, é importante ressaltar que a Lei 12.846/2013 dispõe acerca da responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas, sendo impositiva a diferenciação destes dois tipos de imputação a que estão submetidos os destinatários do diploma.

A operação de imputação civil pressupõe a existência de um evento danoso, com o consequente surgimento do dever jurídico de indenização, objetivando o retorno ao status quo ante do ato ilícito (CAMPOS, 2015).

Importante notar que a responsabilidade civil subjetiva depende da existência de um dano efetivo, um ato ilegal, um nexo de causalidade ligando a ação ao evento danoso e um elemento subjetivo de culpa. Quando o caráter da imputação é objetivo, dispensa-se a análise do comportamento subjetivo do agente, decorrendo a responsabilização unicamente da aplicação da expressa disposição legal (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Com efeito, o instituto da responsabilidade objetiva é amplamente contemplado no ordenamento brasileiro, incidindo como regra no direito ambiental e no direito do consumidor (CAMPOS, 2015).

Já no âmbito administrativo, a responsabilização se dá pela possibilidade de imputação de sanções de natureza não penal pela administração pública aos administrados e ao corpo funcional público por meio de processo de natureza não judicial (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Assim, a sanção de natureza administrativa corresponde a um ilícito administrativo prévio, afastada a possibilidade de discricionariedade ampla do administrador para sua aplicação (DI PIETRO, 2011). Nesse diapasão, a operação de imputação administrativa não visa a reparação do dano eventualmente causado pelo indivíduo, tendo caráter precipuamente dissuasório.

As disposições legais de aplicação sancionatória de natureza não penal e a de responsabilização civil objetiva vão de encontro ao fluxo normativo internacional, em especial à Convenção firmada pelo Brasil no âmbito da OCDE (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).



*Bem jurídico e sujeitos ativos e passivos*

Segundo Petrelluzzi, a lei anticorrupção tem um duplo enfoque de proteção. Por um lado, visa precipuamente à tutela do erário, pouco importando se o patrimônio público é nacional ou estrangeiro; por outro, a norma busca o resguardo dos bens imateriais, em especial os princípios que regem o exercício da administração pública (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Dito isso, é consequência lógica que o sujeito passivo, protegido pelo escopo da Lei 12.846/2013, é o ente gestor do patrimônio público dotado de personalidade jurídica de direito público interno ou externo (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Quanto aos sujeitos ativos, o diploma em voga, em consonância ao movimento de combate à corrupção internacional, utilizou um conceito extensivo, abrangendo qualquer tipo de pessoa jurídica de direito privado que cometa ato ilícito em face dos agentes passivos já descritos (NÓBREGA, 2014).

Nesse sentido, o escopo adotado pelo legislador visou alcançar a responsabilização de sociedades empresariais, sociedades simples e sociedades de fato. O conceito amplo da norma permite incluir não somente as sociedades de per si, mas também qualquer indivíduo dotado de personalidade jurídica no âmbito do sujeito ativo (GRECO FILHO, 2015).

Assim, é possível incidir a responsabilização civil e administrativa sobre fundações, associações civis, organizações sociais (Lei 9.637/1998), OSCIPs (Lei 9.790/1999) e partidos políticos<sup>26</sup>.

Ademais, uma questão importante sobre o escopo de responsabilização da lei anticorrupção é a não incidência das sanções previstas cometidas por pessoas naturais, porquanto não abrangidas pelos dispositivos da norma. Entretanto, salienta-se a independência sancionatória do diploma, não estando excluída, nos termos do art. 3º da lei 12.846/2013, a responsabilidade pessoal de sócios, de dirigentes e de administradores na medida de sua culpabilidade (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

*Atos lesivos*

O elenco de atos ilícitos perpetrados contra a Administração Pública está fixado nos incisos do art. 5º da lei 12.846/2013.

---

<sup>26</sup> A questão da incidência da lei anticorrupção sobre atos lesivos cometidos por partidos políticos e suas fundações levanta dúvidas na doutrina. Segundo Petrelluzzi e Rizek (2014), apesar da caracterização constitucional destes entes como pessoas jurídicas de direito privado, estar-se-ia diante de uma exceção da regra, diante das características desse grupo de organização social. A inerência da instituição dos partidos políticos ao regime democrático, bem como a destinação de recursos públicos ao seu funcionamento afastariam, portanto, a imposição das sanções da Lei 12.846/2013.

Assim, pode-se afirmar que o rol de atos contidos no dispositivo é taxativo, de modo que apenas se mostra legítima a aplicação das sanções administrativas quando a situação fática puder ser enquadrada em dos incisos do artigo (GRECO FILHO, 2015).

Não obstante, salienta-se que, em direito administrativo, o aplicador não está submetido ao princípio da tipicidade, mas sim ao princípio da antijuridicidade.

Isso porque, as infrações administrativas não são descritas com precisão na legislação, permitindo ao administrador público um modelo de discricionariedade reduzida de vinculação da conduta à sanção legal (DI PIETRO, 2011). Para tanto, impositiva a análise das condutas consideradas lesivas à administração.

O inciso I faz correspondência clara ao crime de corrupção ativa previsto nos artigos 333 e 337-B do Código Penal.

Desse modo, para o fim de aplicação da infração administrativa contida no diploma anticorrupção, basta que o agente prometa, ofereça ou dê vantagem indevida ao servidor público. Outrossim, a natureza da vantagem não é necessariamente econômica ou financeira, podendo se constituir de qualquer benefício que gere utilidade ao agente (GRECO FILHO, 2015).

Os incisos II e III preveem a possibilidade de participação nos atos ilícitos descritos no diploma legal. Desse modo, quem financia, custeia, patrocina ou ainda se utiliza de terceiro para ocultar ou dissimular atos lesivos à administração pública também incide nas penalidades administrativa da lei (CAMPOS, 2015).

Já o inciso IV trata das condutas ilícitas praticadas no âmbito de licitações e contratos públicos.

Suas alíneas correspondem de forma geral aos crimes contidos na lei 8.666/1993, de modo que as sanções administrativas da lei anticorrupção visam coibir fraudes à realização, à concorrência, à competitividade e à lisura das licitações, bem como evitar manipulações ao equilíbrio econômico financeiro dos contratos com a administração pública (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Por fim, o inciso V trata da conduta de dificultar a investigação de órgãos públicos, de modo a interferir na atuação regular dos agentes de fiscalização e agências reguladoras.

Salienta-se que o ato descrito nesse inciso é diferente daquela conduta posta no inciso I do mesmo artigo. Assim, somente se enquadra na presente descrição hipóteses como a inércia em fornecer informações legalmente solicitadas e ocultação de bens e capitais, “sem prejuízo de outras sanções legais, como as de lavagem de valores, desobediência e outras aplicáveis” (GRECO FILHO, 2015, p. 162-163).

### *Sanções administrativas e dosimetria da multa*

A lei anticorrupção prevê duas possibilidades de responsabilização das pessoas jurídicas: a administrativa e a judicial. Cumpre salientar que o presente trabalho não tem o escopo de esmiuçar a legislação anticorrupção, de modo que, para os objetivos da monografia, será feito o exame unicamente dos dispositivos da imputação administrativa.

Nesse sentido, ressalta-se que a autonomia de esferas administrativa e judicial não se dá de forma absoluta no Brasil, de modo que as decisões administrativas estarão sempre sujeitas à revisão judicial (GRECO FILHO, 2015).

Assim, na esfera administrativa da lei 12.846/2013 estão previstos dois tipos de penalidade: publicação extraordinária da decisão condenatória e multa.

A publicação extraordinária da decisão administrativa deve se dar na forma do §5º do art. 6º da lei 12.846/2013 e dos incisos do art. 24 do decreto regulamentador. Importante notar que as despesas para a publicação da decisão deverão ser internalizadas pela pessoa jurídica condenada (NÓBREGA, 2014)

Já a multa deve ser calculada segundo os critérios do art. 6º do diploma legal, tendo como limite mínimo de 0,1% do faturamento bruto da pessoa jurídica investigada e limite máximo 20% do faturamento bruto, sendo que a dosimetria obedece a parâmetros objetivos dispostos no art. 17 do Decreto 8.420/2015 (GRECO FILHO, 2015).

### *Processo administrativo*

Dentro do escopo da responsabilização administrativa de empresas da Lei 12.846/2013, o decreto regulamentador (Decreto 8.420/2015) definiu o instituto do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

Com efeito, o art. 8º da lei anticorrupção traz a regra de atribuição de competência para instauração do PAR, no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário, autorizando ainda a possibilidade de delegação da competência do procedimento (NÓBREGA, 2014).

No âmbito da União, dispõe o §2º do artigo 8º e o art. 9º do diploma legal que o órgão com competência concorrente para instauração, processamento e julgamento de ilícitos cometido contra a administração pública interna e estrangeira é da Controladoria Geral da União (CGU) (CAMPOS, 2015).

Ademais, o processamento do PAR, diferentemente da instauração, não se dá pela autoridade máxima de direito público ou órgão delegado (como a CGU), mas sim por uma comissão designada de dois ou mais membros de servidores estáveis, com prazo máximo prorrogável de 180 dias para apresentação de relatório sugerindo as sanções a serem aplicadas às pessoas jurídicas investigadas (GRECO FILHO, 2015; PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Por fim, impositivo salientar a dupla função do PAR no âmbito da lei anticorrupção. Isso porque além de ter a função imediata de aplicação das sanções administrativas, o processo também se presta a reunir elementos probatórios capazes de embasar uma futura pretensão jurídica (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

#### 4.2 MECANISMOS DE INTEGRIDADE INTERNA E ACORDOS DE LENIÊNCIA

No contexto de forte estímulo internacional à participação do setor privado no gerenciamento de custos sociais criados pela corrupção, o instituto da compliance surge como uma proposta de contingenciamento e internalização dos riscos causados pela atuação de empresas na esfera pública.

Diante disso, pode-se afirmar que a própria natureza do instituto da compliance é de uma análise *ex ante*, de modo a incentivar agentes privados na criação de controles internos e de medidas que possam prevenir atos ilícitos, em detrimento da análise *ex post* do direito penal tradicional (SAAVEDRA, 2011).

Com efeito, a aplicação rigorosa das regras da FCPA nos Estados Unidos no âmbito de empresas transnacionais, associada ao endurecimento de aplicação de multas milionárias e à ampla publicação do envolvimento dessas empresas em casos de corrupção, tem gerado um movimento da iniciativa privada em implementar mecanismos de prevenção e detecção de desvios de conduta de seus funcionários (MAEDA, 2012).

Nesse sentido, o art. 7º, VIII, da lei 12.846/2013, prevê a possibilidade de mitigação das sanções administrativas em razão da existência de procedimentos internos efetivos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades.

Salienta-se que tal dispositivo traz certa margem de insegurança por parte das empresas, porquanto o diploma legal não oferece maior detalhamento sobre os aspectos necessários pelas empresas para tornar seus programas de compliance efetivos.

Com o advento do Decreto 8.420/2015, o qual regulamentou a legislação anticorrupção, foram estabelecidos critérios objetivos para avaliação dos programas de integridade, com base na doutrina bem como na legislação internacional, reduzindo a insegurança jurídica até então existente.

Assim, a norma regulamentadora trouxe aspectos basilares a serem observados por programas de *compliance* criados por empresas interessadas em reduzir o montante de eventuais condenações administrativas. Dessa feita, é possível afirmar que os parâmetros para aferição de eficácia dos procedimentos internos estão contidos de forma taxativa nos incisos do art. 42 do Decreto 8.420/2015 (GABBARDO, CASTELLA, 2015).

Da análise dos referidos dispositivos, salienta-se que o diploma brasileiro apresenta elementos de convergência entre as principais legislações internacionais de combate à

corrupção. Desse modo, seria possível agrupar cinco aspectos centrais para que os programas de integridade possam ser considerados efetivos no âmbito da legislação brasileira e internacional: (i) suporte da administração e liderança, (ii) mapeamento e análise de riscos, (iii) políticas, controles e procedimentos, (iv) comunicação e treinamento e (v) monitoramento, auditoria e remediação (MAEDA, 2012).

Segundo Maeda (2012), o principal fator para o sucesso de um programa de *compliance* é o suporte e comprometimento da alta administração da empresa, transmitindo uma mensagem clara no sentido do cumprimento de normas legais e éticas. Entretanto, o apoio institucional deve ir além de uma simples mensagem, traduzindo-se em um suporte concreto para formação de uma estrutura com suficientes recursos físicos e acesso direto aos altos níveis de governança da instituição.

Já o mapeamento de riscos tem como objetivo identificar de forma prévia os principais focos de risco que possam aumentar as situações de prática de ilícitos, de modo que a empresa haja de forma preventiva, antecipando os possíveis problemas (MAEDA, 2012).

O próximo passo, segundo Maeda (2012, p. 190-191), para implementação de um programa de integridade é o “desenvolvimento de regras, controles e procedimentos objetivando minimizar a possibilidade de práticas de condutas ilícitas”. Assim, para ser considerado efetivo, não basta para as empresas a existência de um código de ética corporativa ou de um código de conduta, sendo necessária a existência de padrões e procedimentos de detecção de condutas ilícitas, de registros contábeis precisos e de sistemas de medidas disciplinares apropriadas.

O quarto passo para implantação de um programa efetivo é a criação de medidas que garantam a publicização de políticas e procedimentos, gerando entendimento adequado para com funcionários da empresa ou terceiros.

Ademais, para efetivação de um programa de boas práticas corporativas, é impositivo que a instituição privada verifique se os destinatários dos mecanismos de integridade estão cumprindo as regras estabelecidas, bem como responda adequadamente à ocorrência de violações.

Assim, a existência de procedimentos disciplinares apropriados, instrumentos de monitoramento, manutenção de canais de comunicação de denúncias e periódicas auditorias a terceiros e parceiros comerciais são elementos essenciais para o sucesso do programa de *compliance*.

Se, de um lado, o programa de integridade tem por natureza uma análise *ex ante*, buscando primordialmente proteger preventivamente o bem jurídico tutelado, o acordo de leniência busca constituir elementos para facilitar a apuração de atos ilícitos. Apesar do largo emprego dessa ferramenta processual no exterior, o instituto do acordo de leniência só chegou ao país no ano 2000, por meio da Lei 10.149/2000 (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Com efeito, o dispositivo cria uma verdadeira delação premiada para pessoas jurídicas, garantido a efetivação da persecução estatal mediante a colaboração de um infrator, que, em troca, recebe um abrandamento da sanção. Importante, ademais, salientar a natureza sigilosa da proposta de acordo, impedindo que a proposta seja interpretada em desfavor de proponente (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Com o advento da lei 12.846/2013, passou a ser possível a celebração de acordos de leniência entre a administração pública e a pessoa jurídica responsável pela prática do ato lesivo, desde que esta colabore efetivamente com as investigações, de modo a identificar outros envolvidos e forneça provas de maneira célere, conforme dispõem os artigos 16 e 17 do referido diploma.

Contudo, de acordo com o §1º do art. 16 da lei 12.846/2013, associado ao art. 30 do Decreto 8.420/2015, para celebração do acordo, é necessário que a instituição privada interessada seja a primeira a manifestar interesse na colaboração, cesse o envolvimento na atividade ilegal, admita sua participação na infração administrativa e forneça elementos probatórios que comprovem a infração administrativa (GRECO FILHO, 2015).

Outrossim, o acordo de leniência pode estipular condições acessórias para assegurar a efetividade de colaboração da pessoa jurídica, conforme preveem os arts. 36 e 37 do decreto regulamentador.

Nesse diapasão, o Decreto 8.420/2015 garantiu certa discricionariedade ao agente público competente para firmar acordos de leniência, a fim de garantir uma maior efetividade do andamento do processo no caso concreto. Contudo, por expressa determinação dos incisos do art. 37, devem ser fixadas pela autoridade celebrante cláusulas acerca da possibilidade de perda do benefício em caso de quebra do compromisso em cessar as atividades ilícitas, bem como acerca da natureza do título extrajudicial formado pela firma do acordo da empresa com a administração pública (GRECO FILHO, 2015).

De mesma forma, salienta-se ainda a necessidade legal de a autoridade competente estipular cláusula de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de compliance por parte do leniente como requisito para obtenção dos benefícios. Tal medida vai novamente no sentido de valorizar ainda mais os programas de integridade, incentivando as instituições privadas em manter mecanismos efetivos de prevenção interna (GRECO FILHO, 2015).

Ademais, verifica-se que a estabilidade do acordo de leniência se dá de forma precária, garantindo à autoridade pública a possibilidade de revogar a celebração pelo descumprimento das cláusulas estipuladas pelo leniente. Nesse sentido, o §8º do art. 16 do diploma anticorrupção prevê a impossibilidade da pessoa jurídica em firmar novos acordos de leniência no prazo de três anos após a ciência da administração do referido descumprimento (CAMPOS, 2015).

Outrossim, segundo Petrelluzzi e Rizek (2014), não apenas os benefícios imediatos do acordo devem ser suspensos, mas também a cláusula de confidencialidade do ajuste com a administração pública, sem prejuízo ainda da plena validade na utilização de todos os atos, informações, depoimentos e documentos decorrentes da celebração do acordo de leniência como meio de prova.

Ainda, impositivo salientar que a lei 12.846/2013 previu apenas a possibilidade de pessoas jurídicas firmarem acordos de leniência, impossibilitando a celebração de tais ajustes com pessoas físicas e tampouco prevendo efeitos benéficos em eventual persecução penal para os agentes delatores.

Analisados os principais aspectos objetivos dos programas de compliance e dos acordos de leniência, resta impositivo o exame da estrutura de incentivos legais e sociais brasileiros para que os agentes privados atuem no sentido da ampla utilização destes dois institutos.

Conforme ressaltado anteriormente, os efeitos legais para o caso da existência de um programa de integridade efetivo não foram trazidos na própria lei 12.846/2013, sendo necessária a regulamentação do poder executivo, consoante se depreende do Decreto 8.420/2015 e da Portaria 909/2015 da CGU.

O art. 18, V, do decreto regulamentador dispõe acerca da possibilidade de mitigação da multa imposta sobre a pessoa jurídica em um patamar de 1% até 4% do faturamento bruto.

Não obstante, salienta-se a importância dos incisos III e IV do mesmo dispositivo no âmbito da *compliance*. Isso porque, caso o programa de integridade for implementado de acordo com as boas técnicas de governança ressaltadas anteriormente, efetivamente trazendo resultados práticos, com a comunicação espontânea da instituição privada e com a colaboração da pessoa jurídica na investigação, o decreto possibilita a subtração de mais 3% a 3,5% do valor total da multa a ser aplicada (GRECO FILHO, 2015).

Outro ponto importante para compreensão dos efeitos dos mecanismos de integridade é portaria 909 da CGU.

A portaria em voga é merecedora de atenção porquanto versa da avaliação dos programas de *compliance* no âmbito da investigação do PAR. Quando em processo de apuração, a empresa deve disponibilizar documentos à CGU para avaliação dos seus mecanismos internos, entre eles o relatório de perfil e relatório de conformidade do programa (COUTINHO, 2015).

Com efeito, antes da entrada em vigor do Decreto 8.420/2015 havia certa preocupação doutrinária acerca do escopo de efetividade dos programas de compliance no âmbito da mitigação das sanções administrativas. A título de exemplo, cita-se a hipótese de caso de Nóbrega (2014, p. 146):

“Se um banco gastar R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) com a criação e implementação de instrumentos de compliance, mas uma multa de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) sofrer redução de somente R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), evidencia-se que não haverá incentivos para a adoção destes instrumentos.”

Entretanto, a toda evidência o decreto supriu a deficiência legislativa, de modo a objetivar os quesitos para que o programa de *compliance* seja considerado efetivo, bem como a garantir que a redução do total da multa administrativa alcance um patamar considerável. Dessa forma, sendo o limite total da multa fixado em 20% do faturamento bruto da empresa, a mitigação sancionatória pelos instrumentos de integridade pode alcançar patamar expressivo da penalidade decorrente da infração administrativa.

Quanto aos acordos de leniência, o art. 16, §2º da Lei 12.846/2013, define que o ajuste é capaz de isentar a pessoa jurídica leniente da divulgação de eventual decisão condenatória, bem como impede as sanções restritivas do art. 19 da lei anticorrupção, como a obtenção de empréstimo ou subsídios públicos. Outrossim, quanto à mitigação da multa administrativa, é possível a redução em até dois terços do valor total aplicável. (NÓBREGA, 2014).

Impositivo sublinhar que o diploma legal prevê a possibilidade de extensão dos efeitos do acordo de leniência às pessoas jurídicas que integrem o mesmo grupo econômico do leniente. Essa possibilidade extensiva do acordo, associada à natureza sigilosa do ajuste e o não reconhecimento de culpa em caso da rejeição da proposta de acordo encaminhada ao órgão competente, criam verdadeiros incentivos econômicos aos agentes investigados no âmbito da lei anticorrupção (GRECO FILHO, 2015).

Ademais, os efeitos do acordo de leniência tem sido alvo de críticas por parte dos estudiosos do instituto. Isso porque, ainda que celebrado, este não exime o leniente das demais sanções legais previstas como o perdimento de bens, suspensão ou interdição das atividades, dissolução da pessoa jurídica, além da obrigação de reparar o dano causado (PETRELLUZZI, RIZEK, 2014).

Outra abordagem crítica necessária quanto aos instrumentos de investigação da Lei 12.846/2013 versa acerca de sua deficiência quanto ao fluxo de informações entre os diferentes órgãos da administração pública.

Isso porque, apesar da competência atribuída à CGU em celebrar acordos de leniência, o estatuto legal anticorrupção criou substancial insegurança jurídica para empresas que firmem ajustes apenas no âmbito da Controladoria. Com efeito, sem um fluxo satisfatório de informações entre os órgãos federais, em especial o TCU e o Ministério Público Federal (MPF), cria-se um certo limite no âmbito de aplicação da legislação e um desnorreamento para empresas interessadas em assinar tais instrumentos (CARRIL, 2015).



Apenas a título exemplificativo, sendo de competência do TCU declarar a inidoneidade de empresas privadas que cometerem fraudes a processos licitatório<sup>27</sup>, é possível que uma pessoa jurídica celebre acordo de leniência no âmbito da CGU e, assim mesmo, seja declarada inidônea para contratar com o poder público no âmbito do Tribunal de Contas (CARRIL, 2015).

#### 4.3 ESTRUTURA DE INCENTIVOS E O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Coladas estas ressalvas, salienta-se que a sensação de êxito de uma norma legal é condição fundamental para que se perceba uma alteração comportamental dos agentes em relação ao cenário anterior. Ou seja, a percepção pelos atores sociais de que as regras estão sendo devidamente aplicadas gera um vigoroso efeito preventivo (NÓBREGA, 2014).

Assim, o principal mérito de uma eficiente atuação repressiva estatal não é a responsabilização do infrator, e sim a alteração de um paradigma de conduta dos agentes (NÓBREGA, 2014).

Conforme analisado nesse capítulo, deve-se reconhecer que a legislação brasileira anticorrupção seguiu as principais recomendações e diplomas internacionais exitosos, criando um arcabouço legal com grande potencial de combate à corrupção.

Entretanto, apesar do mérito das políticas anticorrupção em países desenvolvidos, a dificuldade de efetivação desses programas nos países periféricos coloca em cheque o futuro das legislações que prescrevem uma penalização draconiana das práticas corruptas (LAMBSDORFF, 2008).

Isso porque, segundo pesquisa levantada pelo autor<sup>28</sup>, a efetiva aplicação da lei é um processo custoso e exige um judiciário já estabilizado e preparado para esse tipo de demanda. Além disso, o pesquisador ainda salienta que os efeitos das normas repressivas seguem a lei econômica dos rendimentos marginais decrescentes e custos marginais crescentes.

Ou seja, segundo Lambsdorff (2008), a partir de um certo ponto, quanto maior o gasto do governo em um programa repressivo pelo Estado, com maiores dispêndios para os cofres públicos, menor a efetividade da punição para agentes corruptos.

Uma questão preocupante, no caso brasileiro, é a taxa de soluções judiciais em casos de corrupção.

---

<sup>27</sup> Nesse sentido, ver: STF. Mandado de Segurança 30.788/MG, Relator: Ministro Marco Aurélio. Data de Julgamento: 21/05/2015. Publicação no DJe: 04/08/2015.

<sup>28</sup> Para chegar a essa conclusão, Lambsdorff utilizou o relatório apurado pelo Gabinete de Crimes e Drogas das Nações Unidas “Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 1998–2000”. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh\\_survey/7sc.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh_survey/7sc.pdf)>. Acesso em 19/06/2015.

Segundo estudo (ALENCAR, GICO JR., 2011), a chance de um servidor público corrupto ser processado criminalmente é inferior a 34%, bem como as chances de ser civilmente processado são ainda menores, de apenas 24,26%. Ademais, a chance de estes funcionários serem efetivamente condenados criminalmente é de 3,17%, enquanto a chance de ser imputação civil é ainda menor, de apenas 1,59%.

O mais alarmante dos resultados obtidos por esse trabalho é que sua metodologia toma como número base de casos de corrupção apenas aqueles em que os funcionários públicos já foram condenados administrativamente. Desse modo, impositivo observar que o próprio número de punições administrativas não reflete a quantidade real de servidores corruptos. Partindo dessa premissa, é possível concluir que o percentual de condenações judiciais relativas a todos as ações corruptas efetivamente praticadas é ainda mais reduzido.

Retomando-se o conceito do criminoso racional do primeiro capítulo, sabe-se que o agente está normalmente preocupado com a função  $p(x)$ , ou seja, da probabilidade de ser punido. É decorrência dos dados levantados, portanto, que atualmente há no ordenamento brasileiro enormes incentivos à realização de práticas de corrupção, pois o funcionário provavelmente sairá impune (ALENCAR, GICO JR., 2011). Ademais, o estudo demonstra que a percepção popular de impunidade de servidores públicos em casos de corrupção é amparada por evidências empíricas.

Diante do exposto, é possível afirmar que a eficácia do judiciário no combate a práticas corruptas no Brasil não é estatisticamente diferente de zero, o que apenas torna o controle administrativo da nova lei anticorrupção ainda mais relevante (ALENCAR, GICO JR., 2011).

Contudo, outra questão enfrentada cotidianamente por outros órgãos administrativos de regulação da atividade econômica (como é exemplo mais expressivo o CADE<sup>29</sup>) versa sobre a limitação de implementação das suas decisões administrativas, uma vez que, na maioria das vezes, estas são questionadas no poder judiciário. Com efeito, recorrentemente, as decisões forenses não tem prestigiado os atos administrativos sancionatórios do CADE, na medida em que suspendem liminarmente sua eficácia, atenuam ou até anulam as sanções aplicadas (NEIVA, 2015).

Segundo o autor, isso se dá porque, no Brasil, não existe a figura do contencioso administrativo, como em muitos países europeus, o que implica que apenas as decisões do Judiciário têm força definitiva. O efeito gerado por essa estrutura judicial faz com que as decisões administrativas, em que pese estejam em consonância com os preceitos constitucionais e legais, bem como sejam proferidas por órgãos técnicos especializados, possam ser suspensas ou ter sua eficácia limitada pelo órgão judiciário (NEIVA, 2015).

---

<sup>29</sup> O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, criado pela Lei nº 4.137/62, e transformado, pela Lei nº 8.884/94, em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, tem a finalidade de orientar, fiscalizar, prevenir e apurar abusos de poder econômico.

Essa conclusão de ativismo judicial brasileiro exacerbado pode ser corroborada pela taxa de reforma judicial no âmbito dos tribunais federais (tabela 4) e estaduais (tabela 5), conforme se demonstra a seguir.

**Tabela 3.** Taxa de reforma judicial (em %) no âmbito dos TRFs

TRF (selecionados)	2009	2010	2011	2012	Média	Desvio padrão
TRF-2	16,06	12,33	8,11	9,32	11,46	3,55
TRF-3	-	14,94	18,10	16,58	16,54	1,58
TRF-4	45,23	50,35	54,72	49,04	49,84	3,91

**Fonte:** (MENEGUIN, BUGARIN, 2014)

**Tabela 4.** Taxa de reforma judicial (em %) no âmbito dos TJs

Tribunal de Justiça (selecionados)	2009	2010	2011	2012	Média	Desvio padrão
Distrito Federal	33,43	35,91	34,71	32,64	34,17	1,44
Minas Gerais	39,05	41,67	43,45	49,86	43,51	4,60
Paraná	43,55	39,84	37,89	40,86	40,54	2,36
Rio de Janeiro	12,35	-	8,94	-	10,65	2,41
Rio Grande do Sul	35,42	40,04	38,35	36,66	37,62	2,01
Santa Catarina	22,92	30,20	35,66	41,03	32,45	7,74
São Paulo	-	34,44	33,46	33,65	33,85	0,52

**Fonte:** (MENEGUIN, BUGARIN, 2014)

A discrepância do ativismo judicial do Brasil<sup>30</sup> é evidenciada quando analisada em conjunto com a taxa de reforma judiciária nos Estados Unidos, onde a média de 8,58%, enquanto na justiça federal brasileira é de 26,8% e na estadual é de 36,19%. Os dados da justiça federal norte-americana são apresentados na tabela 5.

<sup>30</sup> A seleção dos tribunais das tabelas n. 04, 05 e 06 é meramente ilustrativa. Para visualizar os dados completos sobre reforma judicial nos tribunais brasileiros, ver Meneguín e Bugarin (2014).

**Tabela 5.** Taxa de reforma judicial (em %) no âmbito da Justiça Federal dos EUA

Circuitos Federais	2009	2010	2011	2012	Média	Desvio padrão
DC Circuito	9,10	8,30	8,90	6,80	8,28	1,04
1º Circuito	10,10	15,30	15,00	8,90	12,33	3,30
2º Circuito	8,90	9,50	9,10	7,30	8,70	0,97
3º Circuito	7,40	7,10	5,70	5,00	6,30	1,14
4º Circuito	11,50	8,70	9,40	6,40	9,00	2,10
5º Circuito	4,20	5,60	6,10	5,00	5,23	0,82
6º Circuito	8,00	7,50	8,00	5,40	7,23	1,24
7º Circuito	10,70	10,00	9,20	9,20	9,78	0,72
8º Circuito	13,20	15,40	14,30	14,80	14,43	0,93
9º Circuito	9,60	4,90	6,30	4,40	6,30	2,34
10º Circuito	10,90	9,50	11,80	7,70	9,98	1,79
11º Circuito	6,80	5,80	5,40	3,80	5,45	1,25

**Fonte:** (MENEGUIN, BUGARIN, 2014)

Com efeito, a regulação das agências estatais procura resolver ineficiências associadas a mercados não competitivos, tentando melhorar o bem-estar social por meio da fixação de incentivos adequados.

Retomando o conceito de equilíbrio entre custos e benefícios sociais do primeiro capítulo, o ativismo judicial exacerbado causa perda de bem-estar (utilidade geral) se comparada com o caso de pura regulação *ex ante*. Assim, a regulação *ex ante* e o controle judicial *ex post* podem se mostrar mecanismos contrários, de forma que, em presença do ativismo judicial, o regulador prefere não intervir na regulação de mercado<sup>31</sup>. Desse modo, o resultado final também é uma perda de bem-estar social (MENEGUIN, BUGARIN, 2014).

Em outras palavras, quando se introduz o ativismo judicial *ex post* na análise de decisões administrativas, é possível a ocorrência de uma redução adicional de bem-estar em razão da decisão judicial. Nesse caso, há possíveis equilíbrios: o primeiro ocorre quando a intervenção judicial é moderada, de forma que a regulação e o sistema judicial se complementam, incrementando o bem-estar social. O segundo equilíbrio prevalece se a intervenção judicial for exacerbada, acarretando queda do bem-estar social, podendo inclusive inibir a atuação do órgão regulador (MENEGUIN, BUGARIN, 2014).

<sup>31</sup> Essa condição pode ser expressa da seguinte forma:

$$\lambda(\pi d' + (1-\pi)d) + (1-\lambda)(\pi a' + (1-\pi)a) < \lambda d + (1-\lambda)a$$

Onde,  $\lambda$  é a chance de um mercado ser oligopolizado,  $(1-\lambda)$  é a probabilidade do mercado ser competitivo,  $\pi$  é a taxa de ativismo do judiciário nas decisões desse determinado mercado,  $d$  é o aumento de bem estar obtido pela decisão de intervenção de uma agência regulatória,  $d'$  é o bem estar obtido pela decisão do órgão administrativo após revisão judicial,  $a$  é o bem estar social obtido pela decisão de não intervenção e  $a'$  significa o bem estar obtido pela decisão de não intervenção no mercado, mas com algum grau de intervenção judicial (MENEGUIN, BUGARIN, 2014).

Esse fato é agravado pela escolha de organização do ordenamento jurídico brasileiro, porquanto a Constituição Federal confere, não só aos 27 estados, mas também aos juízes dos 5.570 municípios brasileiros o direito de interpretar e aplicar a lei da maneira como lhes parecer justo (THE ECONOMIST, 2014).

Dessa forma, apesar de todo esforço legislativo e administrativo dos órgãos federais no sentido de sedimentar, por exemplo, o que são programas de *compliance* efetivos, a palavra final caberá aos juízes de cada localidade, causando uma verdadeira “receita para a confusão” (THE ECONOMIST, 2014).

Em que pese essas relações terem sido observadas, em maior parte, no âmbito de atuação do CADE, é necessário verificar que elas indicam prováveis questões e debates que igualmente surgirão no poder judiciário das decisões anticorrupção proferidas no âmbito da CGU.

Impositivo, porém, que essa compreensão não se desprenda de uma análise objetiva do custo social do judiciário brasileiro.

Isso porque, em países como o Brasil, onde as baixas taxas judiciárias tornam o custo de litígio virtualmente zero, os níveis de demandas judiciais são alocados em quantidades não ótimas de bem-estar social. Em outras palavras, um sistema judicial financiado exclusivamente com dinheiro público induz o congestionamento processual, a demora na resolução de processos e uma consequente diminuição da efetividade judiciária (NIETO, 2015)

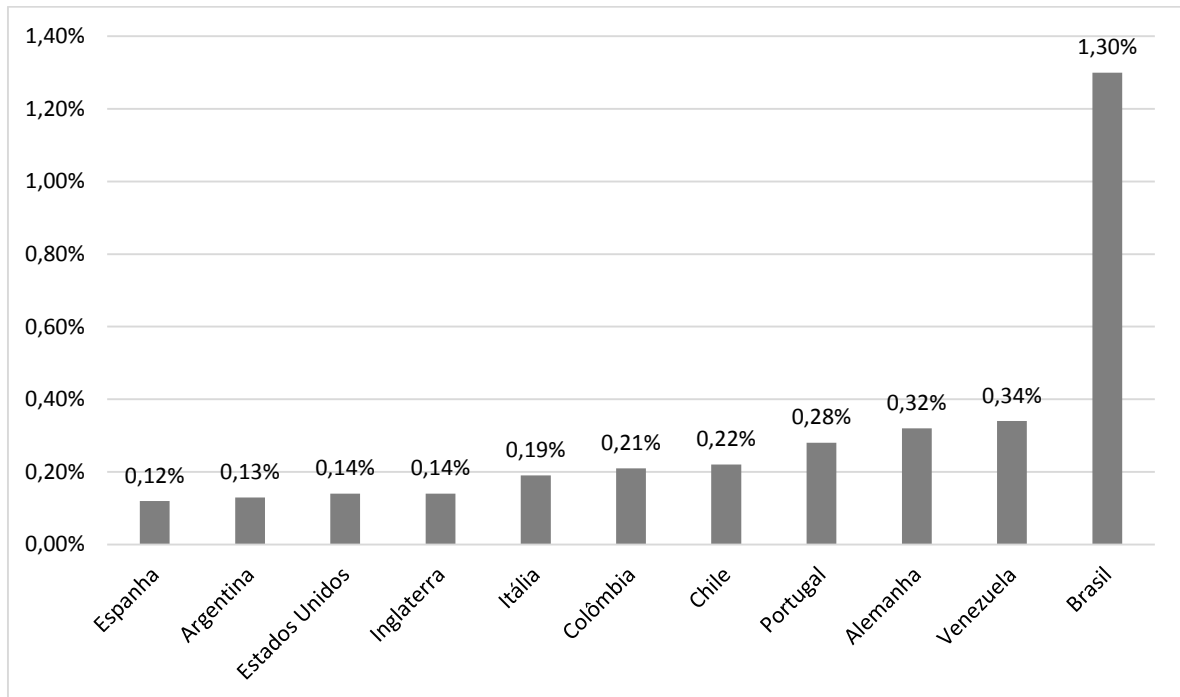
Com efeito, o orçamento global do judiciário totalizou R\$ 62,3 bilhões em 2013 (sendo equivalente a 1,3% do PIB brasileiro e a 2,7% do orçamento total da União), valor maior do que o Produto Interno Bruto (PIB) de doze estados brasileiros<sup>32</sup> considerados individualmente, comparável apenas ao orçamento anual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (DA ROS, 2014).

Ademais, os dados oficiais recolhidos pelo mesmo estudo demonstram que, entre 2009 e 2012, esta despesa oscilou entre o equivalente a 1,35% e 1,48% do total de riquezas produzidas no país. Diante desses dados, o poder judiciário brasileiro é um caso desviante do contexto internacional, na medida em que sua despesa é proporcionalmente muito mais elevada que a de outras nações (DA ROS, 2014).

Tal relação pode ser verificada no gráfico 1.

---

<sup>32</sup> Segundo o estudo, os estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Rondônia, Sergipe, Piauí, Tocantins, Amapá, Acre e Roraima são os estados cujo PIB individual é inferior à despesa com o Poder Judiciário no Brasil.

**Gráfico 1.** Orçamento do Poder Judiciário em relação ao PIB no âmbito internacional

Fonte: DA ROS (2014)

Ademais, não somente o gasto proporcional é o mais elevado, como também o custo bruto do orçamento do poder judiciário por habitante tem valores muito acima de países desenvolvidos<sup>33</sup> e de países da América Latina<sup>34</sup>.

Outrossim, essa tendência também se observa no custo proporcional do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia Pública, de modo que o sistema de justiça brasileiro é, em termos proporcionais e per capita, o mais caro do mundo (DA ROS, 2014).

Um último dado preocupante acerca do sistema judiciário é o da aceleração dos gastos<sup>35</sup> orçamentários nos últimos anos, sem que houvesse um correspondente aumento de sua produtividade (CNJ, 2014). Dentro dos conceitos apresentados no primeiro capítulo, essa relação ineficiente gera um aumento do custo social de combate às práticas corruptas, sem, contudo, gerar efeitos práticos na redução dos índices gerais de percepção de corrupção.

Por fim, essa situação é agravada pela existência de um desinteresse generalizado no levantamento de dados dentro das estruturas judiciais que se interessem em definir os custos

<sup>33</sup> Comparando com países europeus, o orçamento anual per capita do Poder Judiciário brasileiro é equivalente a cerca de € 94,23, muito superior em valores absolutos ao de países cuja renda média é muito superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27) (DA ROS, 2014).

<sup>34</sup> Comparando com países da América Latina, o orçamento anual per capita do Poder Judiciário brasileiro é equivalente a cerca de US\$ 130,32, muito acima em valores absolutos per capita com os poder judiciários chileno (US\$ 34,6), argentino (US\$ 19,1) e colombiano (US\$ 16,4) (DA ROS, 2014).

<sup>35</sup> O gasto total do orçamento do poder judiciário saltou de R\$ 48,1 bilhões em 2009 para R\$ 61,6 bilhões em 2013, representando um aumento de 28% das despesas totais (CNJ, 2014).

do poder judiciário, de modo que a análise de eficiência dos tribunais brasileiros se torna ainda mais difícil (RAYMUNDO, 2014).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou demonstrar de forma objetiva quais os principais aspectos que influenciam o combate à corrupção no âmbito internacional, bem como analisar os instrumentos brasileiros anticorrupção, em especial a lei 12.846/2013, e a sua potencial eficácia no ordenamento jurídico brasileiro.

A primeira inferência produzida pela pesquisa é que a complexidade do fenômeno da corrupção gera diferentes formas de visualizar o tema por diferentes sociedades. Dessa feita, de modo a não se perder em desconstruções filosóficas muito profundas, um bom conceito pragmático e abrangente sobre corrupção é importante para análise dos efeitos sociais causados pelo fenômeno.

A seguir, foi possível demonstrar que, como nas condutas de agentes econômicos, o agente criminoso racional é capaz de considerar os possíveis ganhos e perdas esperados e suas respectivas probabilidades, de modo que, caso o benefício esperado em decorrência da ação delituosa seja superior aos eventuais prejuízos, o agente opta pela perpetração da conduta ilegal.

Nesse sentido, como na análise econômica, foi possível demonstrar o fenômeno da corrupção através de modelos teóricos, examinando como as variáveis do fenômeno complexo da corrupção influem no comportamento dos agentes sociais e no ambiente de interação entre eles.

Em seguida, tentou-se demonstrar como as principais variáveis apresentadas no primeiro capítulo foram testadas em estudos empíricos, buscando correlacionar a corrupção com diversos fatores sociais. Assim, foi possível examinar resultados práticos de como o tamanho da punição, a probabilidade de detecção do delito, a renda dos servidores públicos, a capacidade dos dirigentes do governo em reunir informações de órgãos descentralizados e outros fatores culturais influenciam a tomada de decisão de indivíduos potencialmente corruptos.

Outrossim, foi possível concluir que, apesar de as demais variáveis terem significativa importância sobre o nível de corrupção, o índice de *Rule of Law* é considerado pela maioria dos estudos como o principal fator capaz de influenciar o grau de percepção sobre corrupção de um país. A compreensão da importância da influência deste índice no nível de corrupção foi de suma importância para o exame das constatações do terceiro capítulo.

Assim, nessa parte do estudo, tentou-se fazer um apanhado das principais disposições legais da legislação anticorrupção brasileira, ao passo em que se demonstrava a relação dos dispositivos brasileiros com outros diplomas e convenções internacionais sobre o tema.

Em posse desse conteúdo teórico, foi possível fazer uma análise crítica sobre a legislação em comento, em especial quanto à substancial insegurança jurídica gerada pela ausência de fluxo dinâmico de informações entre os órgãos federais responsáveis pelo combate à corrupção.

Após a análise em maior grau das normas do referido diploma, o estudo debruçou-se sobre a capacidade brasileira de aplicação das regras legais, onde puderam ser feitas as principais considerações sobre o tema.

A primeira questão preocupante surgida na pesquisa foi sobre taxa de soluções judiciais em casos de corrupção.

Isso porque foi possível constatar que, no Brasil, a chance de funcionários públicos corruptos serem efetivamente condenados criminalmente é de insignificantes 3,17%, ao passo que as chances de responsabilização civil são de apenas 1,59%.

Partindo-se da premissa que esses números são ainda superestimados, devido à metodologia adotada pelo estudo original, as evidências empíricas se tornam ainda mais preocupantes, na medida em que é possível afirmar que a eficácia do judiciário no combate a práticas corruptas no Brasil é bem próxima a zero.

A segunda questão alarmante constatada pela pesquisa foi de que há sérias limitações de implementação das decisões administrativas pelos órgãos de controle da atividade econômica, porquanto, na maioria das vezes, estas decisões são questionadas no poder judiciário.

Nesse mesmo sentido, a situação é agravada pela estrutura de organização do ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, a Constituição Federal possibilita não só aos 27 estados, mas também aos juízes dos 5.570 municípios brasileiros o direito de interpretar e aplicar a lei da maneira como lhes parecer justo.

Isso, em boa parte, desfaz todo esforço legislativo e administrativo dos órgãos federais no sentido de sedimentar bases para novos paradigmas de conduta para os agentes econômicos, uma vez que a palavra final caberá, no caso concreto, aos juízes de cada localidade.

Por fim, uma última questão inquietante encontrada na pesquisa trata do custo do judiciário brasileiro.

Comparável ao orçamento anual de ministérios do Poder Executivo federal, bem como maior do que o Produto Interno Bruto (PIB) de doze estados brasileiros considerados individualmente, o orçamento global do judiciário totalizou R\$ 62,3 bilhões em 2013, sendo, tanto em termos proporcionais como per capita, o sistema judicial mais caro do mundo.



Tais considerações acerca do custo do judiciário brasileiro, associadas às conversões de decisões administrativas técnicas no âmbito judicial, às incertezas quanto à aplicação de regras nos graus iniciais de jurisdição e às ínfimas (quase nulas) taxas de solução de casos de responsabilização criminal e civil, levantam sérias dúvidas sobre o papel do Poder Judiciário no combate à corrupção no Brasil.

Com efeito, os dados levantados pelo estudo corroboram as premissas teóricas e empíricas apresentadas nos capítulos anteriores, em especial quanto a correlação entre a corrupção e o índice de governança do *Rule of Law*.

Assim, ainda que não se possa afirmar com certeza que o sentimento geral de impunidade no Brasil é causado pelo fraco desempenho do sistema judiciário, a presente monografia procurou demonstrar um novo paradigma para o exame dos fenômenos jurídicos, despertando questionamentos que podem ser objeto de futuros estudos sobre o tema.

Ainda que alguns autores não usem efetivamente o termo “análise econômica do direito”, essa abordagem objetiva e empírica dos fenômenos e atores sociais vem ganhando força dentro do campo do direito, em especial porque delinea aspectos práticos de análise e se afasta de reducionismos fatalistas.

## REFERÊNCIAS

ADSERÀ, Alícia; BOIX, Carles; PAYNE, Mark. **Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2000. Disponível em: <<http://199.79.166.192/res/publications/pubfiles/pubWP-438.pdf>>. Acesso em 20 set. 2015.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. **Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (ed.). **Essays in the economics of crime and punishment**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1974.

BECKER, Gary S.; STIGLER, George J. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 3, n. 1. p. 1-18, jan. 1974. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/724119>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A Theory of Privatisation. **The Economic Journal**, Cambridge, v. 106, n. 435, p. 309-319, mar. 1996. Disponível em: <[http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/theory\\_privatisation.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/theory_privatisation.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**: 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. Publicado no DOU em: 02 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**: Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Publicado no DOU em: 19 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. **Lei n. 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. Publicado no DOU em: 03 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 30.788/MG**. MS 30788. Tribunal Pleno. Ministro Relator Marco Aurélio. Impetrante: Dicaciel Telemed Com Equip, Informática E Serviços Ltda – Epp. Impetrado: Presidente Do Tribunal De Contas Da União. Julgado em: 21 maio 2015. Publicado no DJe: 04 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4114864>>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 19.244/SP**. Rcl 19244. Ministro Relator Roberto Barroso. Data de Julgamento: 11 fev. 2015. Publicação no DJe: 19 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4682804>>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 19.679/RJ**. Rcl 19679. Ministro Relator Marco Aurélio. Data de Julgamento: 23 mar. 2015. Publicação no DJe: 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4714504>>. Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1499622/SP**. Recurso Especial 1499622/SP 2014/0307409-6, Relator: Ministro Humberto Martins. Data de Julgamento: 24 fev. 2015. Publicação no DJe: 12 mar. 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPtipoPes=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201403074096](https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPtipoPes=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201403074096)>. Acesso em: 26 out. 2015.

BROADMAN, Harry G.; RECANATINI, Francesca. **Seeds of corruption: do market institutions matter?**. Policy, Research working paper n. WPS 2368. Washington: Banco Mundial, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2368>>. Acesso em 15 out. 2015.

CAMPOS, Patrícia Toledo. Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 02, n. 01, p. 160-185. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>>. Acesso em: 02 Out. 2015.

CARRIL, Rodrigo Coutinho. **O natimorto acordo de leniência da Lei Anticorrupção**. JOTA, 2015. Disponível em: <<http://jota.info/o-natimorto-acordo-de-leniencia-da-lei-anticorruptcao>>. Acesso em 15 out. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica**, New series, v. 4, n. 16, nov., 1937, p. 386-405. Disponível em: URL: <<http://www.jstor.org/stable/2626876>>. Acesso em: 19 out. 2015.

COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3. Out. 1960, p. 1-44. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/724810>>. Acesso em: 19 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2014: ano-base 2013**. Brasília, 2014.

COOTER, Robert & ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COUTINHO, Rodrigo. **Empresas devem prestar atenção em novos detalhes de compliance**. Instituto Compliance Brasil, 28 maio 2015. Disponível em: <<http://compliancebrasil.org/empresas-devem-prestar-atencao-em-novos-detalhes-de-compliance-2>>. Acesso em: 11 out. 2015.

DA COSTA, Helena R. L. Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno C.; AYRES, Carlos Henrique da S. (coord.). **Temas Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **The Observatory of Social and Political Elites of Brazil**. Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2015.

DE LA CROIX, David; DELAVALLADE, Clara. Democracy, rule of law, corruption incentives, and growth. **Journal of Public Economic Theory**, v. 13, n. 2, abr. 2011, p. 155–187. Disponível em: <doi: 10.1111/j.1467-9779.2011.01497.x>. Acesso em: 11 out. 2015.

DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno C.; AYRES, Carlos Henrique da S. (coord.). **Temas Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

DJANKOV, Simeon et al. The Regulation of Entry. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 1, fev. 2002, pp. 1-37. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2696481>>. Acesso em: 15 out. 2015.

DOLLAR, David; FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Are women really the “fairer” sex?: corruption and women in government. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 46, n. 4, dez. 2001, p. 423–429. Disponível em: <doi:10.1016/S0167-2681(01)00169-X>. Acesso em: 15 out. 2015.

EHRlich, Isaac. Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (ed.). **Essays in the economics of crime and punishment**. Columbia University Press. Nova Iorque, 1974.

ELLIOT, Kimberly Ann. Corruption as an international policy problem: overview and recommendations. In: ELLIOT, Kimberly Ann (ed.). **Corruption and the Global Economy**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação**. São Paulo: Atlas, 2002.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Decentralization and corruption: evidence across countries. **Journal of Public Economics**, v. 83, n. 3, mar. 2002, p. 325-345. Disponível em:

<[http://ac.els-cdn.com/S0047272700001584/1-s2.0-S0047272700001584-main.pdf?\\_tid=d3e7071c-7673-11e5-b421-00000aab0f27&acdnat=1445267735\\_4202f5608d17ffece6079bbe535eff17](http://ac.els-cdn.com/S0047272700001584/1-s2.0-S0047272700001584-main.pdf?_tid=d3e7071c-7673-11e5-b421-00000aab0f27&acdnat=1445267735_4202f5608d17ffece6079bbe535eff17)>. Acesso em: 19 set. 2015.

GARCIA, Ricardo Letizia. **A economia da corrupção: teoria e evidências: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

GARDINER, John A. Defining Corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (ed.). **Political corruption: concepts and contexts**. Nova Jérsei: Transaction Publishers, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

GERRING; John; THACKER, Strom C. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, v. 34, nº 02, pp 295 – 330. Cambridge University Press, 2004.

GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e eficiência administrativa: um exame à luz da análise econômica do direito. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, ano 2, n. 2, Lisboa, 2013, p. 367-473.

GOLDSMITH, Arthur A. Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets. **The American Journal of Economics and Sociology**, v. 58, n. 4, out. 1999, pp. 865-883. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3488011>>. Acesso em: 16 out. 2015.

GRAEFF, P.; MEHLKOP, G. The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries. **European Journal of Political Economy**, v. 19, n. 3, set. 2003, p. 605–620. Disponível em: <[doi:10.1016/S0176-2680\(03\)00015-6](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00015-6)>. Acesso em: 09 out. 2015.

GRECO FILHO, Vicente. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas (Lei de nº 12.846 de 1º de agosto de 2013)** – Atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives in the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (ed.). **Political corruption: concepts and contexts**. Nova Jérsei: Transaction Publishers, 2002.

HUTHER, Jeff; SHAH, Anwar. **Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization**. Policy, Research working paper n. WPS 1894. Washington: Banco Mundial, 1998. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/03/438797/applying-simple-measure-good-governance-debate-fiscal-decentralization>>. Acesso em: 21 set. 2015.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Measuring governance using cross-country perception data. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sobre controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LA PORTA, et al. **Trust in Large Organizations**. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Working Paper 5864, dez. 1996. Disponível em: <doi: doi:10.3386/w5864>. Acesso em: 20 out. 2015.

LAMBSDORFF, Johann Graff. **The Institutional Economics of Corruption and Reform**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

LAMBSDORFF, Johann Graff. Causes and consequences of corruption: what do we know from cross-section of countries. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

LAPALOMBARA, Joseph. Structural and Institutional Aspects of Corruption. **Social Research**, Nova Iorque, v. 61, n. 2, 1994, p. 325-350. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40971035>>. Acesso em: 20 set. 2015.

LOW, Lucinda A.; BONHEIMER, Owen. The U.S. Foreign Corrupt Practices Act: past, present, and future. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno C.; AYRES, Carlos Henrique da S. (coord.). **Temas Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAEDA, Bruno C. Programas de compliance anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno C.; AYRES, Carlos Henrique da S. (coord.). **Temas Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, ago. 1995, p. 681-712. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2946696>>. Acesso em: 19 set. 2015.

MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício S. **Regulação ótima e a atuação do judiciário: uma aplicação de teoria dos jogos**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2014 (Texto para Discussão nº 160). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 15 out. 2015.

NEIVA, Renato Ribeiro. O Judiciário como 'pedra' no caminho da efetividade das decisões do CADE na repressão das infrações à ordem econômica. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 18 maio 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37081&seo=1>>. Acesso em: 02 out. 2015.

NIETO, Rafael Mery. **Court Fees: Charging the user as a way to mitigate judicial congestion**. The Latin American and Iberian Journal of Law and Economics. Vol. 1: Iss. 1, Article 7, 2015. Disponível em: <<http://lajle.alacde.org/journal/vol1/iss1/7>>. Acesso em: 15 out. 2015.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, 1991, p. 97-112. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1942704>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.



PADALM, Martin. **Corruption and Religion Adding to the Economic Model**. *Kyklos*, v. 54, n. 2-3, maio-ago. 2001, p. 383–413. Disponível em: <10.1111/1467-6435.00160>. Acesso em: 15 out. 2015.

PETRELLUZZI, Marco Vinício & RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*, 7ª edição. São Paulo: Pearson, 2010.

POSNER, Richard A. An economic approach to legal procedure and judicial administration. **Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 2, n. 2, jun. 1973. p. 399-458. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/724058>>. Acesso em: 10 out. 2015.

RAYMUNDO, Gisleni Valezi. Acesso ao poder judiciário e o benefício da justiça gratuita: uma grandeza não contabilizada. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 6, n. 10, jan.-jun., 2014. p. 185-200.

ROUSSO, Alan; STEVES, Franklin. The effectiveness of anti-corruption programs: preliminar evidence from the post-communist transition countries. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

SAAVEDRA, Giovani A. Reflexões iniciais sobre criminal compliance. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 18, n. 218, jan. 2011. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

SANDHOLTZ, Wayne; GRAY, Mark M. International Integration and National Corruption. **International Organization**, v. 57, n. 4, 2003, p. 761-800. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3594846>> Acesso em: 13 out. 2015.

SCHAEFER, Gilberto José; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Economia do Crime: elementos teóricos e evidências empíricas. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 18, n. 33, 2000. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, ago. 1993, pp. 599-617. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2118402>>. Acesso em 25 ago. 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer**, v. 10: Os custos da corrupção. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STIGLER, George. The Optimum Enforcement of Laws. **Journal of Political Economy**, v. 78, n. 3, maio-jun. 1970, p. 526-536. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1829647>>. Acesso em 15 ago. 2015.

SWAMY, Arnand et al. Gender and Corruption. **Journal of Development Economics**, v. 64, n. 1, fev. 2001, p. 25–55. Disponível em: <[doi:10.1016/S0304-3878\(00\)00123-1](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(00)00123-1)>. Acesso em: 18 out. 2015.

THE ECONOMIST. Brazil's new anti-corruption law: hard to read. **The Economist Newspaper Limited**. Jan 29, 2014. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/schumpeter/2014/01/brazil-s-new-anti-corruption-law>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 3, jun. 2000, p. 399–457. Disponível em: <[doi:10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4)>. Acesso em: 19 out. 2015.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much?. **Journal of Development Economics**, v. 65, n. 2, ago. 2001, p. 307–331. Disponível em: <[doi:10.1016/S0304-3878\(01\)00139-0](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(01)00139-0)>. Acesso em: 19 out. 2015.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos: uma abordagem moderna**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ZYLBERSZTAJN, Decio & SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005