XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E CONSTITUIÇÃO I

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

GABRIEL ANTINOLFI DIVAN

AIRTO CHAVES JUNIOR

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito penal, processo penal e constituição I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Airto Chaves Junior; Gabriel Antinolfi Divan; Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-638-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito penal. 3. Processo penal e constituição. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E CONSTITUIÇÃO I

Apresentação

A miríade de trabalhos e a profusão de temas ora apresentada é sensível e qualificada, fazendo deste volume uma representação material da riqueza dos debates que foram proferidos na tarde do dia 08 de dezembro de 2022, no Campus Balneário Camboriú, da UNIVALI-SC, que marcou (após os dois anos da impossibilidade de eventos presenciais dada a pandemia da COVID-19), uma retomada histórica dos encontros do CONPEDI, em sua XXIX edição.

Os debates transcorreram de forma profícua a partir de blocos de apresentações sucedidas por discussões e troca intensa de questionamentos e informações sobre os trabalhos apresentados. Aqui, na sequência de textos ora publicados, um extrato do que se viu no Grupo de Trabalho e na quantidade de temas abordados, dotados de um inegável fio de diálogo que permeia os próprios.

Rodrigo Rosa Borba, Frederik Bacellar Ribeiro e Claudio Alberto Gabriel Guimaraes, da Universidade Federal do Maranhão, contribuíram com a discussão de um debate crítico sobre a dogmática penal referente aos crimes de corrupção e a atuação dos órgãos administrativos de controle que trabalham no combate a este mal no Brasil, à luz da Constituição Federal de 1988 no trabalho intitulado Direito penal e crimes de corrupção: análise sobre a necessidade de autonomia dos órgãos administrativos de controle.

Frederik Bacellar Ribeiro e Roberto Carvalho Veloso trazem, no trabalho nomeado A inquisição resistente e a consolidação do sistema acusatório brasileiro uma discussão focalizada em estudar uma caracterização de sistema acusatório moderno, para confrontar os princípios formadores do sistema penal acusatório com decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), representativas de temas sensíveis, cuidadosamente selecionados, que permitam interpretar de forma metodológica a realidade do sistema penal, sob um viés crítico.

Da Universidade Federal do Maranhão, também, expõem Roberto Carvalho Veloso e Walter Carlito Rocha Júnior, as questões do trabalho intitulado O complexo de Sherlock Holmes e a investigação criminal defensiva no brasil que versa sobre a investigação criminal defensiva a partir de uma perspectiva de que o país caminha para um estado policialesco que não se

coaduna com o Estado Democrático de Direito nem com o direito à liberdade em sua plenitude, posto que a liberdade que se tem é vigiada.

O trabalho intitulado O tráfico de drogas praticado por mulheres: a redução dos índices de criminalidade e a influência da justiça restaurativa é trazido por Taís Do Amaral De Aguiar e Josiane Petry Faria, da Universidade de Passo Fundo-RS, investigando o envolvimento criminoso de mulheres, bem como o aumento desproporcional da criminalidade feminina, principalmente relacionada ao crime de drogas.

Da Unicuritiba-PR, Marine Morbini Durante traz o trabalho denominado Em que medida o direito penal econômico pode servir de freio ao capitalismo de compadrio? que busca responder a pergunta-título defendendo a necessidade de uma mudança cultural onde se possa afastar ideias que reverberam no patrimonialismo e na desigualdade, típicas de um Estado de compadrio, visto que o Direito Penal não educa a sociedade, ou seja, as mudanças precisam ser estruturais, e não somente através do poder punitivo estatal.

Jacqueline Orofino Da Silva Zago De Oliveira, da UNICEUB-DF, colabora com o trabalho denominado O processo penal acusatório, a imparcialidade do juiz e o inquérito das fake news, onde vão investigadas as características do processo penal inquisitório e acusatório, bem como analisar as peculiaridades do juiz de garantias e do poder instrutório do juiz para, posteriormente, examinar se a maneira como foi instaurado e é conduzido o inquérito n.º 4.781, pelo Supremo Tribunal Federal, é condizente com a estrutura acusatória do processo penal e com a imparcialidade do juiz.

No texto intitulado O sistema penitenciário brasileiro e o princípio constitucional da intranscendência da pena: o cárcere, a família e o direito constitucional - um apenamento compartilhado?, Luan Fernando Dias da UNICHAPECÓ-SC investiga a (in)transcendência da pena, e os diversos desdobramentos dela para os familiares dos apenados. Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro garanta, através de diversos dispositivos, a proteção aos terceiros estranhos ao crime, especialmente o núcleo familiar do apenado, é quase sempre atingido pelo crime e pela pena, mesmo não tendo de nenhuma forma dado causa ao ilícito penal.

O trabalho trazido por Hevelin Franco Ferreira da Unilasalle-RS, denominado Requisito objetivo para a concessão da prisão domiciliar diante da alteração do artigo 318 do CPP pelo artigo 2º da lei 13.769/2018, trata sobre o requisito para a concessão da prisão domiciliar após a alteração do artigo 318 do Código Penal, promovida pela edição da Lei nº 13.769. Procura identificar os entendimentos recentes dos Tribunais sobre a maternidade e à privação

de liberdade das mulheres no contexto de possibilidade de concessão de prisão domiciliar, apontando que a edição da alteração legislativa em questão provocou mudanças significativas que requerem especial atenção por parte do julgador, sobretudo quanto à questão da inadequação carcerária frente à população feminina como clientela.

O trabalho Revisitando a proteção do bem jurídico na pós-modernidade de autoria de Pedro Gabriel Cardoso Passos, da UNIVALI-SC, traz conceitos como sociedade de risco, insegurança na pós-modernidade, proteção dos novos valores sociais, e a forma como esses retratam cada vez mais a realidade. Aponta para considerarmos que a utilização do Direito Penal como única ou primeira forma de controle social, viola direitos fundamentais como a ampla defesa, e vai de encontro ao princípio da intervenção mínima.

Marina Calanca Servo, Simone Tavares de Andrade da USP/Ribeirão Preto-SP e Walter Francisco Sampaio Neto, colaboram com o texto denominado Seletividade no cômputo em dobro da pena em situação degradante: uma análise das exceções à luz da vedação da proteção insuficiente e da efetividade da pena privativa de liberdade. Nele vai analisada a decisão do Superior Tribunal de Justiça proferida no julgamento do Habeas Corpus nº 136.961, que concedeu o cômputo em dobro do cumprimento da pena diante das condições inadequadas e da superlotação no estabelecimento prisional. A decisão em comento, ao permitir a contagem da pena em dobro, mostra-se proporcional ao excepcionar os crimes graves, sendo que todos os detentos suportavam as mesmas condições? A resposta passa por confrontar o tema pela via do princípio da vedação da proteção insuficiente e efetividade da pena.

Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha da Universidade Veiga de Almeida-RJ, contribui com o artigo Tribunal do júri: o poder de persuasão de massa pela mídia e suas consequências. Os estudos aqui elaborados foram aprofundados nas diversas formas e técnicas de influências utilizadas pela mídia, situação esta que do ponto de vista de muitos juristas e doutrinadores, gera veiculação de fatos relatados ultrapassando os limites da ética. A abordagem do tema é descritiva a partir de fontes disponíveis descritas, levando a uma discussão que bebe de fontes filosófico-aristotélicas para o enfrentamento do problema.

Os coordenadores do Grupo também figuraram como autores e coautores de trabalhos que foram debatidos e acompanham igualmente o presente volume.

Airto Chaves Junior juntamente com Anna Kleine Neves, da UNIVALI-SC, trazem o artigo intitulado O direito à morte digna como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, tendo como objeto a análise do direito à morte digna como decorrência do Princípio

da Dignidade da Pessoa Humana, e o objetivo de compreender que assim como o direito à vida é um direito fundamental, garantido e previsto na Ordem Constitucional brasileira, o direito à morte digna deve ser analisado juridicamente no mesmo fundamento. Busca fomentar o debate sobre a regulamentação da eutanásia, do homicídio consentido e do suicídio assistido no Brasil, quando a própria pessoa, estando esta capaz de seus atos, não tem meios para fazê-lo.

O texto denominado Tempo e processo: determinação e consequências da indevida dilação do prazo na persecução penal escrito por Airto Chaves Junior e Thiago Santos Aguiar de Pádua, da UNIVALI-SC, indaga em que medida o Processo Penal intervém sensivelmente no âmbito dos Direitos Fundamentais do investigado/acusado (que é presumidamente inocente), quais as consequências da indevida dilação do prazo razoável no Processo Penal? Exibe os objetivos de tratar o prazo como condição de tempo posta em exercício de uma determinada atividade processual, verificar se há um limite temporal para o exercício do Poder Punitivo expressado na persecução penal e diagnosticar possíveis consequências da dilação indevida desse prazo.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais e Pablo Augusto Gomes Mello, da Escola Superior Dom Helder Câmara-MG, contribuem com o texto denominado Considerações sobre o crime lavagem de dinheiro por meio de obras de arte onde mantêm foco inicial no conceito de lavagem de dinheiro, abordando todos os aspectos acerca das etapas do crime, para posteriormente passar ao estudo das obras de arte e seu conceito no decorrer da história. Em seguida, os estudos serão direcionados ao crime envolvendo as obras de arte, como identificar tais delitos e suas características.

Também da Escola Superior Dom Helder Câmara-MG, Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e João Victor Baptista Magnavita exibem o trabalho intitulado Possibilidade de responsabilização criminal do compliance officer em infrações criminais ambientais frente à dificuldade de penalização da criminalidade corporativa, onde indagam sobre a possibilidade de responsabilização criminal ambiental do Compliance Officer dentro da realidade da dinâmica empresarial, dado que sua posição pretensa é a de evitar a ocorrência de determinados delitos a depender de seu contrato de trabalho, relativo a um plano de governança corporativa que busca o comprometimento interno para com os ditames éticos e legais postos pelo código de conduta de certa corporação.

Gabriel Antinolfi Divan, da Universidade de Passo Fundo-RS colabora com o trabalho intitulado Poderes instrutórios judiciais e conceito político de prova: acepções de trabalho com o alcance normativo do artigo 3º-a do CPP em hipóteses preliminares onde vão

discutidas possíveis bases de interpretação do que passou a figurar no texto do Código de Processo Penal Brasileiro (a partir das mudanças promovidas pela Lei n. 13.964/2019) como a constância de um sistema processual-penal acusatório. A premissa central é a de que a gestão da prova processual, sua valoração e mecânicas atinentes, bem como o próprio conceito de prova, passam por uma filtragem de escolha política que escapa à noção usual, devendo ser, a consequente visão do sistema acusatório ora positivado, lastreada nesse fator.

A contribuição dada a partir dos debates cujo extrato e fundamento principal vêm aqui exibidos em seu teor total e mais detido é inestimável, e representa inclusive uma retomada esperançosa dos frutíferos momentos de troca e confraternização que só ampliam e qualificam a pesquisa. É o que os coordenadores esperam refletir, ainda que em parte, com a leitura que ora se apresenta.

Balneário Camboriú/SC, primavera de 2022.

Prof. Dr. Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro (Escola Superior Dom Helder Câmara-MG)

lgribeirobh@gmail.com

Prof. Dr. Gabriel Antinolfi Divan (Universidade de Passo Fundo-RS)

divan.gabriel@gmail.com

Prof. Dr. Airto Chaves Junior (PPCJ da Universidade do Vale do Itajaí)

oduno@hotmail.com

DIREITO PENAL E CRIMES DE CORRUPÇÃO: ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROLE

CRIMINAL LAW AND CORRUPTION CRIMES: ANALYSIS OF THE NEED FOR AUTONOMY OF ADMINISTRATIVE CONTROL BODIES

Rodrigo Rosa Borba [1]
Frederik Bacellar Ribeiro [2]
Claudio Alberto Gabriel Guimaraes [3]

Resumo

O presente artigo se propõe a realizar um debate crítico sobre a dogmática penal referente aos crimes de corrupção e a atuação dos órgãos administrativos de controle que trabalham no combate a este mal no Brasil, à luz da Constituição Federal de 1988. Assim, adotou-se os métodos de procedimento sociojurídico-crítico e dialético, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica, a fim de desenvolver argumentos lógico-jurídicos que investiguem o fenômeno da corrupção, problematizando seu enfrentamento pelo controle social formal, dentro da arquitetura constitucional vigente. A fim de atingir esse desiderato, pretende-se traçar uma relação entre o fenômeno da corrupção e os crimes de colarinho branco, tendo como referencial a teoria da associação diferencial, elaborada por Edwin Sutherland. Ademais, busca-se classificar os crimes de corrupção dentro do ordenamento jurídico penal brasileiro, para logo após analisar os desafios enfrentados pelos órgãos administrativos de controle no Brasil. O presente debate se justifica tendo em vista que a corrupção se caracteriza como um fenômeno que tem despertado a atenção de diversos Estados nacionais, os quais empregam seus esforços na esperança de diminui-la. Diante dos dados coletados, pretende-se demonstrar que a atuação autônoma dos órgãos administrativos de controle, essenciais ao auxílio das instituições que integram o Sistema de Justiça Criminal no Brasil, é fator determinante para alcançar a eficiência adequada no combate à corrupção sistêmica em um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Direito penal, Crimes de corrupção, Teoria da associação diferencial, Controle social formal, Órgãos administrativos de controle

---

[1] Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Segurança Pública pela Faculdade Verbo Educacional. Professor da Academia Nacional de Polícia. Delegado de Polícia Federal. E-mail: rodrigorborba@gmail.com

[2] Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Especialista em Ciências Criminais - UNICEUMA. Promotor de Justiça. E-mail: frederik_bacellar@hotmail.com.

[3] Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pelas Universidades Federal de Santa Catarina e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Promotor de Justiça. E-mail: calguimaraes@yahoo.com.br.

Abstract/Resumen/Résumé

This article proposes to carry out a critical debate on the criminal dogmatics regarding corruption crimes and the performance of administrative control bodies that work to combat this evil in Brazil, in the light of the Federal Constitution of 1988. Thus, the methods of socio-legal-critical and dialectical procedure were adopted, using the technique of bibliographic research, in order to develop logical-legal arguments that investigate the phenomenon of corruption, problematizing its confrontation by formal social control, within the constitutional architecture in force. In order to achieve this desideratum, it is intended to draw a relationship between the phenomenon of corruption and white-collar crimes, having as a reference the theory of differential association, developed by Edwin Sutherland. In addition, it seeks to classify corruption crimes within the Brazilian criminal legal system, for soon after analyzing the challenges faced by administrative control bodies in Brazil. The present debate is justified considering that corruption is characterized as a phenomenon that has attracted the attention of several national States, which employ their efforts in the hope of reducing it. In view of the data collected, it is intended to demonstrate that the autonomous performance of administrative control bodies, essential to the assistance of the institutions that make up the Criminal Justice System in Brazil, is a determining factor to achieve adequate efficiency in the fight against systemic corruption in a State Democratic of Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Criminal law, Corruption crimes, Differential association theory, Formal social control, Administrative control bodies

1 INTRODUÇÃO

O combate à corrupção é um assunto transversal que há décadas recebe a atenção de acadêmicos, pesquisadores, organizações internacionais, agências anticorrupção, sociedade civil, imprensa e autoridades governamentais responsáveis pela implementação de políticas públicas, que têm atuado de forma internacional a fim de combatê-la em diversos níveis.

A inquietação da comunidade internacional sobre o tema não é exagerado, pois as práticas de corrupção atentam não apenas contra o dinheiro público, mas, sobretudo, contra a própria manutenção do Estado Democrático de Direito, por se caracterizarem como um dos principais empecilhos para o alcance dos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, inviabilizando a formação de uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

Nesse sentido, alguns instrumentos têm sido criados pelas nações a fim de vencer essa batalha. No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, vigorou o entendimento de que a corrupção deveria deixar de ser encarada como um problema doméstico dos Estados, para se tornar uma preocupação de caráter transnacional. Assim, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi adotada e aberta à assinatura dos Estados no mês de março de 1996, durante a Conferência Especializada da OEA, em Caracas, na Venezuela, tendo sido promulgada no Brasil por meio do Decreto n.º 4.410, de 07 de outubro de 2002.

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, embora a corrupção seja objeto de diversas resoluções da Assembleia Geral, os Estados decidiram negociar um tratado somente no ano 2000, durante a Convenção de Palermo, na Itália. Essa decisão surgiu ao final das negociações da Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, quando especialistas sobre o assunto se convenceram de que a corrupção merecia um tratado específico.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (conhecida como Convenção de Mérida ou Uncac), por seu turno, foi aberta à assinatura em dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, sendo promulgada no Brasil por meio do Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Constitui-se em um dos mecanismos mais conhecidos de combate e prevenção à corrupção, que representou uma mudança de paradigma em âmbito global, fomentando a cooperação internacional em diversos contextos e exigindo a criação de instituições eficazes para o combate à corrupção.

No caso do Brasil, as instituições do Sistema de Justiça Criminal executam atribuições previstas em âmbito legal e constitucional para implementar um combate efetivo aos crimes de

corrupção, utilizando todos os mecanismos de controle social existentes. Compõem este sistema os órgãos policiais (Polícia Judiciária e Administrativa), o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos de execução penal, os quais se utilizam do direito penal como principal ferramenta para exercer esse controle.

Sem embargo, em que pese o Brasil ser signatário dos principais instrumentos internacionais de enfrentamento à corrupção estatal, o país tem decrescido no *ranking* que mede a Capacidade de Combate à Corrupção na América Latina, promovido pela *Americas Society/Council of the Americas e a Control Risks* – consultoria especializada em riscos globais –, desde o ano de 2020, tendo sido classificado na décima posição no ano de 2022, com nota 4,76, em uma escala que vai de 1 a 10 (AMERICAS QUARTELY, 2022).

Assim, constata-se que, mesmo que tenham atuado de forma contundente na batalha contra a corrupção no território nacional, as instituições brasileiras ainda enfrentam dificuldades legislativas e operacionais que as impedem de ser mais eficazes nesta tarefa. Do outro lado, as organizações criminosas, cada vez mais especializadas em atuar com práticas criminosas corruptas e no cometimento de crimes contra o sistema financeiro, evoluem e alcançam patamares cada vez mais altos, atingindo direta e indiretamente setores de grande importância para a sociedade.

Nesse contexto, a atuação técnica dos órgãos administrativos de controle, que auxiliam as instituições que integram o controle social formal brasileiro, deve ser ressaltada, sendo de extrema relevância no combate à corrupção no país. Por esse motivo, o presente artigo possui como foco principal realizar um debate sobre a necessidade de implementação de garantias mínimas para esses órgãos, a fim de responder a seguinte questão: como os principais órgãos administrativos de controle, que auxiliam as instituições do Sistema de Justiça Criminal, podem contribuir de maneira mais eficiente no combate à corrupção sistêmica no Brasil?

A fim de atingir esse desiderato, pretende-se traçar uma relação entre o fenômeno da corrupção e os crimes de colarinho branco, tendo como norte orientador a teoria da associação diferencial desenvolvida pelo sociólogo estadunidense Edwin Sutherland, cuja contribuição criminológica servirá como referencial teórico no presente estudo.

Logo em seguida, buscar-se-á classificar os crimes de corrupção dentro do ordenamento jurídico penal brasileiro, após o levantamento das principais leis de natureza penal elaboradas para conter a prática da corrupção no país.

Finalmente, como objetivo principal, este artigo propõe-se a demonstrar que a atuação autônoma dos órgãos administrativos de controle, essenciais no auxílio das instituições que

integram o Sistema de Justiça Criminal no Brasil, é fator essencial para alcançar a eficiência adequada no combate à corrupção sistêmica em um Estado Democrático de Direito.

Para isso, adotou-se os métodos de procedimento sociojurídico-crítico e dialético, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica, a fim de desenvolver argumentos que expliquem a corrupção do ponto de vista criminológico, pondo este fenômeno como um problema a ser enfrentado pelo controle social vigente, e de analisar as dificuldades práticas e legislativas vivenciadas pelos órgãos administrativos de controle no Brasil.

A fim de delimitar a pesquisa, esta direcionou sua investigação à atuação dos principais órgãos administrativos de controle existentes atualmente na república brasileira e que atuam contundentemente na difícil missão de frear corrupção sistêmica no Brasil. Dentre os órgãos que serão citados no trabalho, destacam-se a Controladoria-Geral da União (CGU), as Controladorias dos Estados e dos Municípios, o Tribunal de Contas da União e dos Estados (TCU e TCE) – auxiliados pelo Ministério Público de Contas respectivo –, e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

2 TEORIA DA ASSOCIAÇÃO DIFERENCIAL E CORRUPÇÃO

Antes de adentrar aos aspectos criminológicos relacionados à prática da corrupção, deve-se enfatizar que a maior parte dos crimes de corrupção é praticada por indivíduos que compõem o topo da pirâmide social, ainda que alguns desses indivíduos tenham partido de uma posição inferior desse estrato. Nesse contexto, se tipificadas no ordenamento jurídico penal, as condutas relacionadas à prática de corrupção podem ser classificadas como crimes do colarinho branco, classificação relativamente recente na Criminologia, que surgiu na primeira metade do século XX, a partir do desenvolvimento do tema pelo sociólogo estadunidense Edwin Sutherland.

Segundo Baptista (2020), desde o surgimento do conceito de criminalidade do colarinho branco, duas correntes criminológicas de pensamento buscam definir qual o principal ponto de partida para a interpretação do fenômeno, havendo aqueles que se filiam à abordagem subjetiva, defendendo que o conceito deve estar focado no ofensor (*offender-based approach*), e aqueles que adotam a abordagem objetiva, argumentando que a prioridade deve se limitar às características da ofensa (*offense-based approach*).

Essa divergência decorre do fato de que quando Sutherland criou o conceito de criminalidade do colarinho branco, no final da década de 1930, não se preocupou em definir o que seriam tais crimes – também denominados de cifras douradas –, mas tão somente em fincar

seus pilares no envolvimento criminoso de pessoas de alto *status* social e nos delitos praticados no contexto negocial ou profissional (SUTHERLAND, 2016). Ao direcionar o seu estudo nas condutas criminosas praticadas por pessoas consideradas de elevado nível social, Sutherland adotou uma perspectiva de estudo inovadora e pioneira para a época, considerando que, até então, a prática de crimes estava quase que exclusivamente relacionada à pobreza, com foco nos indivíduos que pertencem às classes sociais menos favorecidas, ou com personalidade composta de traços psicopatas ou sociopatas.

Os estudos de Sutherland sobre a criminalidade do colarinho branco se iniciaram a partir da vigência da Lei Seca, publicada na cidade de Chicago, nos Estados Unidos da América, quando a proibição do comércio de bebidas alcoólicas propiciou o surgimento do crime organizado[1], com utilização de outras condutas delituosas como a corrupção e a lavagem de dinheiro. Esse acontecimento influenciou diretamente a elaboração da teoria da associação diferencial – também conhecida por teoria da aprendizagem social ou *social learning* –, a qual já vinha sendo estudada e difundida por Sutherland, com base no pensamento do jurista e sociólogo francês Gabriel de Tarde (BAPTISTA, 2020).

Segundo dispõe a teoria da associação diferencial, o processo de aprendizado de alguns tipos de comportamentos divergentes requer conhecimento especializado e habilidade, bem como a inclinação de tirar proveito das oportunidades para usá-lo de maneira desviante. A referida teoria defende ainda que o comportamento criminoso não é herdado, mas aprendido, criado ou desenvolvido pelo sujeito ativo. A associação diferencial se caracteriza, portanto, em um processo de apreensão de comportamentos desviantes, que requer conhecimento e habilidade para se locupletar de ações desviantes, pois a delinquência é resultado de uma socialização inadequada (NUCCI, 2021).

Segundo Baratta (2004), as teorizações elaboradas por Sutherland sobre a criminalidade do colarinho branco mostraram o quão grande era a discrepância entre as estatísticas oficiais da criminalidade e a criminalidade oculta, especialmente no caso da criminalidade predominantemente econômica de pessoas que ocupam posições sociais de prestígio. Em seu ensaio fundamental de 1940, Sutherland se servia precisamente dos dados analisados por ele sobre a cifra negra da criminalidade do colarinho branco, para propor, como alternativa à teoria funcionalista, sua teoria da associação diferencial.

[1] Segundo Woodiwiss (2007), durante os anos de 1920 a 1930, os Estados Unidos da América baniram, em nível nacional, a fabricação, o transporte e a venda de bebidas alcóolicas, por meio da 18ª Emenda constitucional, o que estimulou a prática de crimes de contrabando, a partir comerciantes ilegais, muitos dos quais pertencentes a organizações mafiosas, com ajuda de grandes empresários e agentes do governo subornados.

A partir da compreensão da teoria da *social learning*, os estudos sobre direito penal e criminalidade permitiu a compressão do motivo de existência do direito penal econômico, vislumbrando a análise de condutas criminosas que exigem certas habilidades não dominadas por toda a população, como o crime de lavagem de capitais. Desmitificou-se, assim, a ideia de que a prática de crimes está relacionada diretamente à pobreza, pois o criminoso não pode mais ser visto apenas como um indivíduo pobre que não teve oportunidade na vida e então decidiu praticar crimes (NUCCI, 2021).

Baratta (2014) acrescenta, ainda, que os estudos de Sutherland têm contribuído com a teoria da subcultura delinquente, sobretudo com a análise das formas de aprendizagem do comportamento criminal e da relação desta aprendizagem com os diversos contatos diferenciais que o indivíduo possui com outros indivíduos ou grupos, motivo pelo qual sua teoria é conhecida como teoria da associação diferencial.

Nesse contexto, para Sutherland (2016), o fator que determinará se um indivíduo se tornará ou não um criminoso é, em grande parte, determinado pelo grau de frequência e intensidade que este indivíduo se relaciona com outras pessoas que já praticaram um comportamento criminoso – processo este que pode ser chamado de associação diferencial.

Como era de se esperar, como toda teoria criminológica, a teoria da associação diferencial também foi alvo de críticas pela comunidade acadêmica. Estas críticas gravitam em torno do fato de que nem sempre o crime decorre de padrões racionais, levando em conta a existência de condutas praticadas ocasionalmente pelos infratores. Outro aspecto que não é explicado pela teoria da associação diferencial é o motivo pelo qual algumas pessoas que se encontram na mesma situação dos infratores não aderem ao crime, o que levanta questionamentos, ainda pendentes, como a possibilidade de vieses de ordem moral, ou de compensação da atividade criminosa, dentre outras.

Cumpre enfatizar a análise concomitante das práticas dos crimes de colarinho branco, e, consequentemente, as práticas de corrupção, em um sentido mais amplo, de suas "patologias corruptivas" (LEAL, 2013), ou seja, práticas políticas como "clientismo", "patronagem", nepotismo, fisiologismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação, dentre outras, que devem ser percebidas como ações ilegítimas contrapostas ao interesse público (CORREA, 2011).

Contudo, não obstante as críticas serem relevantes do ponto de vista criminológico e acadêmico, a partir do conhecimento extraído da contribuição dos estudos iniciados por Sutherland sobre a criminalidade do colarinho branco, o Estado pode traçar estratégias de

política criminal que terão como parâmetro a correta interpretação do controle social a ser utilizado nos casos concretos, envolvendo, inclusive, a prática dos crimes de corrupção.

No desenvolvimento do presente estudo, a estratégia mais adequada se concentraria na atuação incondicional – respeitados a legislação infraconstitucional, os Direitos Fundamentais previstos na Constituição Federal e os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos inseridos no ordenamento jurídico pátrio – dos órgãos de controle social formal, que atuam no combate à corrupção, utilizando a expertise e o auxílio técnico de diversos órgãos administrativos de controle, que também enfrentam esta batalha.

Cumpre ressaltar que muitos dos crimes ligados à corrupção são praticados por pessoas não necessariamente ligadas à estrutura da administração pública, como os sócios-responsáveis de empresas privadas que contratam com o poder público, por exemplo. Porém, a corrupção praticada por agentes e gestores públicos tende a ser mais danosa socialmente, por atingirem setores pertencentes à administração pública e comprometerem, direta e indiretamente, a efetivação dos Direitos Fundamentais de uma nação, subvertendo os objetivos constitucionais traçados pelo Estado Democrático de Direito.

Quando essas práticas corruptas adotadas por servidores públicos e agentes políticos se amoldam a tipos penais previstos no ordenamento jurídico-penal, caracterizam-se como crime institucionalizado que, para Pontes e Anselmo (2019), pode ser conceituado como um sistema de fraudes abençoado pelo poder central do país e sustentado por uma rede de apoio que percorre os Três Poderes do Estado.

Nesse diapasão, exsurge a importância de implementar um combate sério e eficaz ao crime institucionalizado – que pode ser classificado como criminalidade do colarinho branco – por parte dos órgãos de controle social formal, levando em consideração que esta espécie criminosa é praticada por autoridades que possuem grande influência, por meio de atividades que, num primeiro momento, aparentam lícitas, mas que geram resultados ilícitos e tendem a manter um ciclo de corrupção que pode se perpetuar por um tempo relevante, com desvio constante de recursos públicos retirados de áreas de investimentos importantes para a sociedade – como a educação, a saúde, a segurança pública e a infraestrutura das cidades, isso para resumir alguns exemplos –, para promover o financiamento de campanhas político-eleitorais, que visarão eleger os mesmos gestores e representantes que participaram da fraude inicial, em um processo que se renova, se desenvolve e se articula em prol do grupo criminoso.

3 DIREITO PENAL E CORRUPÇÃO

Quando se fala sobre o tema direito penal e corrupção é comum associar o debate aos crimes tipificados no art. 317 (corrupção passiva) e art. 333 (corrupção ativa), ambos do Código Penal Brasileiro. Porém, muitos delitos estão relacionados ao fenômeno da corrupção e não possuem esta nomenclatura[2].

Neste tópico serão analisados alguns tipos penais existentes no ordenamento jurídico brasileiro que podem ser classificados como crimes de corrupção. Antes de iniciar, é preciso esclarecer que não há no Código Penal Brasileiro um capítulo sobre o tema, tampouco existe legislação extravagante que compile os crimes que podem ser classificados como "crimes de corrupção".

Todavia, algumas legislações, como o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967 – que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências –, tratam de crimes praticados por agentes públicos no exercício de suas funções que, por envolverem verbas de natureza pública, podem ser considerados como ligados a condutas corruptas. Nessa mesma linha de pensamento, convém mencionar que a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998 – que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências –, em que pese se encontrar bastante ligada a condutas corruptas praticadas por agentes públicos, possui tipos penais que não exigem a participação de pessoas ligadas ao Estado para serem configurados.

Segundo Moro (2019), após o Código Penal, diversas leis foram elaboradas para realizar um regramento sobre a temática da corrupção, como a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (Lei dos Crimes Econômicos e Contra a Ordem Tributária), a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei n.º 9.613/98 (Lei de Prevenção a Lavagem de Dinheiro), a Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), a Lei n.º 12.683, de 9 de julho de 2012 (altera a Lei n.º 9.613/98), a Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), a Lei n.º

[2] Conforme Schramm (2018), não se pode confundir o ato de corrupção com o ato ilícito, pois existem atos ilícitos que não são considerados atos de corrupção. Nessa mesma linha de pensamento, pode-se dizer que o termo corrupção não é empregado em determinadas situações quando deveria, como no caso do Título XI, do Código Penal Brasileiro – dos crimes contra a Administração Pública.

12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e a Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013 (Lei de Combate a Organização Criminosa), e a Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais).

Dematté (2015), por sua vez, afirma que o eixo de normas penais brasileiras voltadas para o combate à corrupção é constituído essencialmente por quatro leis principais: (i) o Código Penal, quando trata dos crimes praticados contra a Administração Pública; (ii) a Lei n.º 8.666/1993[3] (Lei de Licitações); (iii) a Lei n.º 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro); e (iv) a Lei n.º 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas).

Assim, para efeito de delimitação do tema, cuja abrangência é bastante abundante, realizou-se um recorte metodológico na presente pesquisa, a fim de considerar como crimes de corrupção aquelas condutas típicas, ilícitas e culpáveis que envolvam a apropriação, desvio, subtração, obtenção, extravio, exigência, solicitação, ocultação, bem como aplicação, utilização, emprego e captação indevidos, de numerários, verbas, dinheiros, vantagens, valores, rendas, bens, empréstimos, e outros objetos de natureza pública ou que envolvam o interesse público.

Tais condutas se encontram dispostas basicamente nas leis citadas anteriormente e no Código Penal Brasileiro, notadamente no Título XI – dos crimes contra a Administração Pública. Contudo, cumpre esclarecer que é possível relacionar a prática dessas condutas a outros tipos penais dispostos na legislação penal geral, especialmente aquelas condutas previstas nos Capítulos II, III e IV, do Título X, do Código Penal – da falsidade de títulos e outros papéis públicos; da falsidade documental; de outras falsidades –, que, embora não estejam diretamente ligadas aos verbos supracitados, podem ser praticadas como meio para se obter uma vantagem ilícita em detrimento da Administração Pública.

Destarte, realizada a devida delimitação temática, a fim de não expandir demasiadamente o assunto a ser tratado – principalmente por não ser este o escopo do presente estudo –, serão comentados os principais crimes de corrupção praticados por agentes políticos e servidores públicos, cujos tipos penais se encontram previstos na legislação extravagante, com exceção dos tipos penais que protegiam a lisura dos processos licitatórios instaurados pelo Poder Público brasileiro, que antes da vigência da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, se encontravam previstos na Lei .º 8.666/1993.

Pela importância que os processos licitatórios possuem na contratação de serviços e compra de objetos que serviram ao interesse público, deve-se dar atenção especial aos crimes

[3] A Lei n.º 8.666/1993 teve sua parte penal totalmente revogada pela Lei n.º 14.133, que entrou em vigor no dia 1º de abril de 2021.

previstos no Capítulo II-B, do Título XI, do Código Penal Brasileiro – dos crimes em licitações e contratos administrativos –, incluídos no Código Penal Brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, que revogou, na data de sua publicação, os arts. 89 a 108 da Lei n.º 8.666/1993.

Com a vigência da Lei n.º 14.133/2021, os crimes praticados em licitações e contratos administrativos ficaram mais graves, tendo em conta que os tipos penais descritos do art. 337-E ao art. 337-O do Código Penal Brasileiro tiveram as respectivas sanções penais aumentadas, o que produz alguns efeitos penais importantes, como a impossibilidade de celebração do acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A[4] do Código de Processo Penal, à conduta prevista anteriormente no art. 89, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, que agora se encontra tipificada no art. 337-E do Código Penal Brasileiro.

Outras alterações importantes trazidas pela Lei n.º 14.133/2021 incluem: a exclusão da conduta tipificada no parágrafo único[5] do art. 89 da Lei n.º 8.666/1993; o aumento da pena em relação a conduta anteriormente prevista no art. 96[6] da Lei n.º 8.666/1993 e agora tipificada no art. 337-L do Código Penal Brasileiro, que antes era de três a seis anos de detenção e agora é de quatro a oito anos de reclusão, além de multa – o que também impede a celebração de acordo de não persecução penal –; a introdução do crime tipificado no artigo 337-O[7] do Código Penal Brasileiro; e a exclusão do teto de 5% do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação, previsto para a multa cominada aos crimes licitatórios, anteriormente existente no art. 99 da Lei n.º 8.666/1993.

Outros delitos que também merecem ser lembrados neste estudo, sobretudo pelo grande volume de inquéritos instaurados no âmbito dos órgãos policiais especializados no combate à corrupção, encontram-se tipificados no Decreto-Lei n.º 267/1967. São condutas criminosas dispostas em 23 incisos do art. 1º da lei, que embora recebam a nomenclatura de

---

[4] O acordo de não persecução penal (ANPP) foi introduzido no ordenamento jurídico por meio da Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Lei Anticrime), que inseriu o art. 28-A do CPP. Um dos requisitos para a celebração do ANPP é que a infração penal praticada tenha a pena mínima prevista inferior a quatro anos.

[5] Art. 89 [...] parágrafo único: Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o poder público.

[6] O art. 337-L também aumentou o alcance da norma ou substituir a expressão "fraudar licitação instaurada para aquisição ou compra de bens ou mercadorias", que delimitava bastante o seu escopo, por simplesmente "fraudar licitação", sem, portanto, delimitação sobre o objeto do processo licitatório.

[7] Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

“crimes de responsabilidade”, se caracterizam como crimes funcionais próprios[8], pois só podem ser praticadas por prefeitos e vereadores durante a vigência de seus mandatos eletivos.

Deve-se ressaltar que os delitos previstos no Decreto-Lei n.º 267/1967 não necessitam de autorização prévia da Câmara dos Vereadores para serem julgados pelo Poder Judiciário. Ademais, as penas previstas são todas privativas de liberdade (reclusão e detenção), e podem variar de 3 meses a 12 anos de prisão, o que permite a celebração do já comentado acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do CPP.

Importante consignar que os prefeitos municipais possuem foro por prerrogativa de função perante o Tribunal de Justiça do estado a que pertencem, que são os juízos originários responsáveis pelo processo e julgamento dos crimes previstos tanto no Decreto-Lei n.º 201/1967, quanto no Código Penal Brasileiro ou outra lei extravagante, nos termos do art. 29, X, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, caso a infração penal praticada seja de natureza eleitoral ou federal, o prefeito municipal será julgado perante os Tribunais Regionais Eleitorais ou Federais, respectivamente[9].

Por fim, deve-se alertar para o fato de que grande parte dos crimes relacionados à corrupção envolve a prática concomitante do crime de lavagem de capitais, tendo em mente a tentativa de ocultação ou dissimulação das vantagens patrimoniais havidas ilegalmente. A natureza complexa do tipo penal previsto no art. 1º da Lei n.º 9.613/199, bem como as altas penas cominadas – reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa – demandam rigor técnico na sua descrição.

Nesse sentido, pratica o referido crime aquele que oculta ou dissimula a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Em regra, tais condutas são praticadas a partir de muitas ações, a fim de dificultar a persecução penal e o rastreamento da origem do bem ocultado (BONACCORSI, 2017).

Importante mencionar que, na esteira do raciocínio defendido por Badaró e Bottini (2019), apesar de não ser necessário aguardar a conclusão de um processo que ateste a ocorrência de crime antecedente, os elementos concretos que o caracterizam devem estar bem claros no processo, a fim de justificar a origem ilícita da vantagem patrimonial.

---

[8] No crime próprio o tipo penal exige que o agente ostente certas características. Como exemplos, temos os crimes funcionais, como peculato e corrupção passiva, que só podem ser praticados por funcionários públicos no exercício de suas funções; o infanticídio, que somente a mãe pode praticar, dentre outros (CUNHA, 2021).

[9] Este é o entendimento contido na Súmula 702 do Supremo Tribunal Federal: “A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau”.

Como é possível constatar, não foram analisados todos os tipos penais relacionados à corrupção, mas apenas aquelas condutas típicas principais, a fim de contribuir com o raciocínio desenvolvido no presente estudo. Dessa maneira, será abordada no tópico seguinte a atuação dos órgãos administrativos de controle, importantes parceiros informativos dos órgãos de controle social formal.

4 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO

Definida de forma modesta a classificação dos crimes de corrupção, e sem a pretensão de adentrar no debate sobre os fundamentos do *jus puniendi*, a partir de uma perspectiva voltada ao eficaz atingimento do Estado Democrático de Direito, indagando se o Estado possui ou não legitimidade para implementar a punição no seu bojo (GUIMARÃES, 2010) – por não ser este o escopo principal deste trabalho –, o presente tópico enfatizará a atuação dos órgãos administrativos de controle que auxiliam os órgãos de controle social formal[10], no árduo combate aos crimes de corrupção praticados em âmbito estatal.

Importante deixar claro desde o início, contudo, que o poder-dever de punir do Estado deve ocorrer de forma limitada, respeitando os Direitos Fundamentais de todos os indivíduos que gravitam em torno do fato supostamente delituoso, com destaque para o princípio da presunção de inocência e a legalidade estrita, os quais possuem uma importância diferenciada no Estado Democrático de Direito, ao impor uma tipificação mínima sobre as condutas criminosas consideradas corruptas e o respeito ao devido processo legal.

Deve-se ter em mente ainda que a Polícia Judiciária – órgão detentor da função de executar a investigação criminal, nos termos do art. 144, parágrafos 1º e 4º da Constituição Federal de 1988 – exerce uma importante função essencial à justiça, defendendo a ordem jurídica vigente como veículo de busca da verdade processual aproximada e corrigível. Nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n.º 12.830/2013, o objetivo principal da investigação criminal se resume na apuração da materialidade, autoria e circunstâncias das infrações penais, sem deixar de lado o resguardo da imparcialidade[11], a economicidade e a busca pela eficiência do Sistema

[10] De acordo com Guimarães (2018, p. 443) a existência do controle social formal, do direito penal e do Sistema de Justiça Criminal se justifica pela necessidade de disciplinamento das relações intersubjetivas no âmbito das sociedades.

[11] Não é objetivo principal da investigação policial o oferecimento da denúncia por parte do Ministério Público. A denúncia é consequência de um juízo valorativo positivo de autoria e materialidade do delito. Caso a materialidade delitiva não reste demonstrada após todo procedimento investigativo, a consequência será o arquivamento, forma válida de conclusão da investigação (CASTRO et al., 2016). Desta forma, a investigação

de Justiça Criminal, municiando as partes do processo penal subsequente de uma instrução criminal provisória, sem comprometimento com a acusação ou com a defesa (CASTRO et al., 2016).

Apesar disso, conforme debatido no tópico anterior, não há consenso doutrinário, muito menos normas formais que sistematizem de forma direta a categoria dos crimes de corrupção, no intuito de contextualizar os estudos sobre a temática. Nesse contexto, ao se referir aos crimes de corrupção, optou-se por utilizar os tipos penais contra a administração pública, a lavagem de capitais, as condutas criminosas cometidas por prefeitos municipais, os crimes contra a administração pública e os crimes praticados em processos licitatórios, praticados por servidores públicos, agentes públicos e pessoas físicas e jurídicas, que embora não façam parte diretamente da estrutura funcional do serviço público, com ele possuem algum tipo de relacionamento, seja como clientes ou como prestadores de serviços.

Delineadas as referidas ressalvas, cumpre enfatizar a atividade dos órgãos administrativos de controle, cuja influência no Sistema de Justiça Criminal atende a expectativa de uma persecução penal efetiva e, consequentemente, de uma justa aplicação do direito penal aos crimes de corrupção. Nesse passo, optou-se por escolher alguns órgãos administrativos de controle que trabalham em colaboração com a Polícia Judiciária, como a Controladoria-Geral da União, as Controladorias dos Estados e dos Municípios, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e os Tribunais de Contas da União (TCU) e dos Estados (TCEs), com o auxílio do Ministério Público de Contas.

Os Tribunais de Contas, previstos constitucionalmente, possuem a importante missão de fiscalizar a legalidade, a economicidade e a finalidade de qualquer ato administrativo, determinando a correção imediata, quando depararem com irregularidades, com fixação de prazo certo para a sua conclusão, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal. Para a boa execução dessas atribuições, o art. 130 da Constituição Federal criou o Ministério Público de Contas, responsável por auxiliar os Conselheiros e Ministros de Contas, com a elaboração de pareceres técnicos no âmbito de processos iniciados pelo próprio tribunal ou com a provocação de processos de fiscalização de contas (LEMOS, 2011).

Muito embora diversas práticas de corrupção tenham sido reveladas a partir da fiscalização prévia dos Tribunais de Contas previstos na Constituição Federal, impera no âmbito dessas Cortes o mesmo mecanismo de ocupação política de cargos da administração

policial visa assegurar que atividade de apuração dos crimes seja realizada por um órgão oficial e imparcial, alheio aos interesses das partes (acusação e defesa), de modo que o procedimento investigativo seja judicializável (através da denúncia ou arquivamento) para aproveitamento de ambas as partes.

pública que ocorre nos Tribunais do Poder Judiciário, porém com maior intensidade. Nesse particular, a atual forma de nomeação dos integrantes dessas Cortes abre margem para que grupos políticos indiquem integrantes da própria agremiação, ou simpatizantes do grupo, para exercerem a função de fiscalizar a administração pública governada pelo próprio grupo político.

Como consequência, o modo como se dão essas nomeações pode enfraquecer a instituição fiscalizadora, estimulando a omissão no dever de fiscalizar, bem como a criação de uma resistência na aplicação de sanções e nos enfrentamentos necessários quando a vontade dos governantes afrontar as leis.

Os membros do chamado Ministério Público de Contas, por outro lado, são selecionados por meio de concurso público de provas e títulos e possuem as mesmas garantias constitucionais – prerrogativas e impedimentos – dos demais integrantes do Ministério Público brasileiro, o que pode gerar uma atuação técnica e imparcial na atuação execução de suas funções, além de poder servir como um contrapeso diante das manifestações do Tribunal.

A Controladoria-Geral da União (CGU), ao seu turno, embora inserida recentemente no cenário republicano brasileiro[12], possui papel importante como órgão de combate à corrupção, monitorando as políticas públicas e promovendo a transparência. Cabe à CGU realizar não apenas o controle da legalidade na atuação dos governos, como avaliar a qualidade das políticas públicas implementadas, prevenindo a improbidade administrativa e fomentando a ética e a integridade (CORREA, 2011). Ademais, por meio de diversos projetos instituídos no âmbito do órgão, a CGU tem estimulado a sociedade a se organizar para exercer o controle das próprias atividades governamentais.

A partir de informações técnicas elaboradas pelos Tribunais de Contas e pelas Controladorias-Gerais dos entes estatais, seja por meio de uma fiscalização espontânea ou através da provocação dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal, os órgãos de controle social formal do Estado podem atuar com maior eficiência no combate aos crimes de corrupção. A Polícia Judiciária, por exemplo, pode desenvolver investigações criminais desencadeando ações mais incisivas, com deflagração de grandes operações policiais decorrentes de decisões prolatadas pelo Poder Judiciário, após prévio parecer do Ministério Público, que autorizam essa forma de intervenção estatal.

[12] A Controladoria-Geral da União foi criada no ano de 2001, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em substituição às antigas Secretarias de Controle Interno existentes em cada Ministério do Poder Executivo federal, conhecidas como Cisets. Olivieri (2010) explica que a reorganização promovida com a criação da CGU envolveu, além da centralização do controle interno da Administração Pública Federal, a atividade de monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União.

A atuação especializada da Polícia Judiciária é outro aspecto que merece destaque, inclusive pela existência de previsão específica no art. 36 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Nesse intento, nos termos do art. 144, § 1º, da Constituição da Federal de 1988, há a previsão de atribuição da Polícia Federal para apurar as infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas. Em se tratando de recursos públicos, essa atribuição pode ser identificada quando a prestação de contas do recurso for feita perante órgão federal, consoante previsão expressa da Súmula 208 do Superior Tribunal de Justiça.

No âmbito das Polícias Civis dos estados e do Distrito Federal, malgrado a falta de previsão constitucional expressa e específica, a atuação também pode se dar por meio de delegacias especializadas, mesmo que, em sua maioria, careçam de recursos materiais e pessoais para desenvolver investigações eficientes na estrutura da administração pública a qual pertencem.

Cumpre ressaltar que nenhum dos órgãos administrativos de controle descritos, assim como os órgãos de Polícia Judiciária, possui garantias de atuação autônoma, como as reservadas aos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, o que permite alguns tipos de ingerência política, tanto da estrutura institucional destes órgãos quanto na sua atuação no combate à corrupção. Esse panorama enfraquece a implementação dos *enforcement measures*, que são verdadeiras armas de que o Estado dispõe para combater a corrupção, criando insegurança e, ao mesmo tempo, garantindo a manutenção do ambiente propício à expansão da criminalidade estruturada.

De outra banda, a rede criminosa da corrupção amplia-se e retroalimenta-se com uma ampla variedade de serviços e parcerias, utilizando, diversas vezes, a estrutura existente no próprio Estado para se expandir, caracterizando o crime institucionalizado, praticado por autoridades com poderes suficientes para intervir nos órgãos administrativos de controle e nos órgãos policiais, aproveitando a falta de autonomia constitucional desses órgãos.

Destarte, para interromper esse ciclo de desvio de recursos públicos, que serão utilizados para preservar no poder gestores e representantes corruptos, vislumbra-se a necessidade de alteração constitucional no sentido de garantir a autonomia necessária aos órgãos administrativos de controle que, em parceria com os órgãos que integram o Sistema de Justiça Criminal, atuam no combate à corrução, extinguindo a possibilidade de nomeação política em suas respectivas esferas superiores, para, finalmente, implementar a auto-organização administrativa e orçamentária destes órgãos, com garantia de mandato certo para

seus gestores, que devem ser oriundos de carreiras funcionais pertencentes à estrutura dos próprios órgãos[13].

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos desastrosos efeitos que causam à sociedade, principalmente devido ao desvio de recursos públicos que deveriam ser destinados às áreas de maior interesse da coletividade, o combate à corrupção deve ser uma das maiores prioridades da política criminal dos Estados. A implementação prática de uma política criminal voltada para esse fim, entretanto, somente será efetiva se o Estado dispuser de mecanismos eficientes para exercer de forma igualitária o controle social sobre as condutas de todos os indivíduos.

Nesse diapasão, não é novidade que a batalha efetiva contra a corrupção sistêmica do Estado necessita da adoção de mecanismos que inibam essa prática, punindo exemplarmente os corruptos. Em razão disso, os órgãos administrativos de controle da corrupção precisam de meios mais eficazes de enfrentamento, que atinjam indistintamente todos os corruptos. Posto isso, a existência de instituições autônomas, livres de influências políticas, pode ser um passo fundamental para atingir esse objetivo.

Dessa forma descortina-se a adoção de um esforço legislativo para revisar o Sistema de Justiça Criminal vigente, partindo pela análise sobre a viabilidade de concessão de autonomia aos órgãos administrativos de controle, que não integram formalmente esse sistema, visando a punição justa, igualitária e efetiva de agentes corruptos e corruptores, considerados pela Criminologia Crítica como os criminosos mais perigosos de uma sociedade, por praticarem condutas com altíssimo grau de lesividade social, que afetam um número incalculável de pessoas.

Destarte, para que o Brasil alcance os objetivos propostos pelo legislador constituinte desde 1988, o combate à corrupção em todas as esferas do poder deve ser priorizado nas políticas criminais do Estado, tendo em vista o perigo concreto das práticas de corrupção sobre a coletividade. Assim, os principais órgãos administrativos de controle, que auxiliam as instituições do Sistema de Justiça Criminal, podem contribuir de maneira mais eficiente no combate à corrupção sistêmica no Brasil atuando de forma autônoma, a fim de executar suas

[13] Cumpre esclarecer que a autonomia pretendida não se confunde com independência funcional dos órgãos, que na visão de Pereira (2015) encontra-se em plena consonância com o Estado Democrático de Direito, fortalecendo-o.

atribuições sem se preocupar com o risco de represálias institucionais ou com mudanças casuísticas em suas estruturas.

REFERÊNCIAS

ANSELMO, Márcio; PONTES, Jorge. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. Crimes de responsabilidade de prefeitos. **Empório do direito**, 2019. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/crimes-de-responsabilidade-de-prefeitos>. Acesso em: 13 out. 2022.

ARANTES, Rogério B. **Corrupção e instituições políticas**: uma análise conceitual e empírica. 7º Encontro da ABCP -2010. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/37797860/corrupcao-e-instituicoes-politicas>. Acesso em: 13 out. 2022.

BADARÓ, Gustavo; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BAPTISTA, Renata Ribeiro. O comportamento do criminoso de colarinho branco. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 203-234.

BARATTA, Alessandro. **Criminología crítica y crítica del derecho penal**: introducción a la sociología jurídico penal. 1 ed. 1ª reimp. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004.

BONACCORSI, Daniela Villani. **Lavagem de dinheiro e imputação**: seus limites e possibilidades no estado democrático de direito. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de *et al.* **Investigação Criminal pela Polícia Judiciária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CORREA, Izabela M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. *In*: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte geral (arts. 1º ao 120). 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2021.

DEMATTÉ, Flávio Rezende. **Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção**: a Lei nº 12.846/2013, segundo o direito de intervenção. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal.** A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo**.** Rio de Janeiro: Revan, 2010.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Teorias críticas e Direito Criminal**: sobre os fundamentos e a legitimação do direito de punir. Rio de Janeiro: REVAN, 2018.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Reflexões acerca do controle social formal**: rediscutindo os fundamentos do direito de punir. Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD. Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894. Acesso em 24/03/2022.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade**: causas consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LAGO, Natasha; TAVOLARO, Giovanna Silveira; CARVALHO, Rodolfo Eduardo; Mudanças penais da nova lei de licitações. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2021-abr-05/opiniao-mudancas-penais-lei-licitacoes#_ftn3>. Acesso em: 13 out. 2022.

LEMOS, José Fernandes de. **A importância do tribunal de contas para a gestão pública**. Revista TCE-PE. Recife, v. 18. n. 18, p. 19-23 – jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/24>. Acesso em 02/10/2022.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Penal**. vol. I, Campinas: Bookseller, 1997.

MORO, Sergio Fernando; MARTINS, José Alberto Monteiro; LEONI, Jaqueline Vasconcelos. **A eficácia do compliance público/privado no combate à corrupção**. Economic Analysis of Law Review, Brasília, v. 10, n. 2, p. 245-260, mai-ago 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/11909>. Acesso em: 12 out. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Criminologia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

PALMA, Maria Fernanda. **Direito constitucional penal**. Coimbra, Almedina, 2006.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Teoria da investigação criminal**. Coimbra: Almedina, 2010.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Autonomia da Polícia Judiciária**: a discussão sobre a PEC 412/2009. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 6. n. 2, p. 65-76, Edição Especial – jul./dez. 2015.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Direito de Polícia Judiciária**: Introdução às Questões Fundamentais. Revista de Direito de Polícia Judiciária - RDPJ, Brasília: 2017, p. 25-58.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **O Compliance como Instrumento de Combate à Corrupção no âmbito das Contratações Públicas**. 2018. 412 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190091/PDPC1368-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2022.

SUTHERLAND, Edwin H. **Crime de colarinho branco**: versão sem cortes. Trad. Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

The 2022 Capacity to Combat Corruption Index. **Americas Quartely**, 2022. Disponível em: <https://americasquarterly.org/the-capacity-to-combat-corruption-index-2022/>, Acesso 29 jun. 2022.

WOODIWISS, Michael. **Capitalismo gângster**: quem são os verdadeiros agentes do crime organizado. Tradução de C. E. de Andrade. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.