



Faculdade de Ciências Empresariais – FACE
Mestrado em Administração

***INSTITUTIONAL VOIDS E CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO DA
CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL***

EDUARDO HENRIQUE ANDRADE DE PAULA

Belo Horizonte - MG
2016

EDUARDO HENRIQUE ANDRADE DE PAULA

***INSTITUTIONAL VOIDS E CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO DA
CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL***

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade FUMEC, como parte dos requisitos para obtenção do título acadêmico de Mestre em Administração.

Orientador: *Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini*

Belo Horizonte - MG
2016

P324i Paula, Eduardo Henrique Andrade de.
Institutional voids e corrupção no setor público da construção civil no Brasil. / Eduardo Henrique Andrade de Paula. – Belo Horizonte, 2016.

122 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Daniel Jardim Pardini.
Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública – Brasil – Estudo de casos.
2. Construção civil – Corrupção – Estudo de casos. I. Pardini, Daniel Jardim. II. Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais. III. Título.

CDU: 328.185(81)



UNIVERSIDADE
FUMEC

Dissertação intitulada “**Institutional Voids e Corrupção no Setor Público da Construção Civil no Brasil**” de autoria de Eduardo Henrique Andrade de Paula, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini – Universidade FUMEC
(Orientador)

Prof. Dr. Henrique Cordeiro Martins – Universidade FUMEC
(Examinador Interno)

Profa. Dra. Rúbia Carneiro Neves – UFMG
(Examinador Externo)

Profa. Dra. Cristiana Fernandes De Muyllder
Coordenadora do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da Universidade
FUMEC

Belo Horizonte, 21 de outubro de 2016.

A minha esposa *Marianna*,

*Hoje descobrimos goiabas verdes
no fundo de um quintal
e nos sentamos para colher do chão
a última pitanga.
Depois enfeitamos nossa mesa
com flores de mostarda
na espera do segundo amor.*

ANA BELTRÃO

minha mãe *Vânia*,

*Foste fiel aos meus passos
e tropeços, e fizeste com que eu
acreditasse em recomeços,
levantando-me das quedas,
quando eu só sabia cair dos sonhos.*

ALUÍSIO SANTIAGO JÚNIOR

minha segunda mãe *Tânia*,

*As mães vivem sempre enamoradas
dos namorados de suas filhas.*

BJORNSTJERNE BJORNSON

AGRADECIMENTOS

O mais amplo do mundo, o conhecimento, o reconhecimento, a alegria deixada por um presente, como um suavíssimo cometa, tudo isto e muito mais cabem na extensão de uma palavra: OBRIGADO!

PABLO NERUDA

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini,
pelo rigor crítico, incentivo e direcionamento científico, em busca dos melhores caminhos para este estudo;

Profa. Leila Brito,
pela conhecimento e dedicação na assessoria de redação, revisão, normalização técnica e edição desta dissertação;

Luis Carlos Araújo Dias,
pelo apoio incondicional aos meus estudos de pós-graduação;

Grupo Poros Construtora,
pela compreensão e apoio nesta minha fase de dedicação aos estudos;

Aos amigos,
pela compreensão na ausência e apoio nos momentos de desafio; e

a Deus,
pela luz que tenho recebido e pela oportunidade de conhecer tantas pessoas especiais no curso de mestrado.

*Um povo corrompido não pode tolerar
um governo que não seja corrupto.*

MARQUÊS DE MARICÁ

RESUMO

PAULA, Eduardo Henrique Andrade de. *Institutional voids e corrupção no setor público da construção civil no Brasil*. 2016. 122 fl. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2016.

Com o objetivo identificar e analisar a correlação entre os *institutional voids* e a corrupção no setor público brasileiro, a partir de sua relação contratual com o setor privado da construção civil, buscou-se, com este estudo, detectar os vazios institucionais presentes nos escândalos ocorridos no país, de forma a entender como tais *voids* atuaram nas práticas corruptas. Com vistas a este fim, optou-se, nesta pesquisa, de abordagem qualitativa e de perfil descritivo exploratório, pela catalogação e análise dos dados da corrupção relativos ao período de 1993, quando foi criada a Lei das Licitações, a 2014, valendo-se de informações publicadas pelo Ministério Público Federal – Portal da Transparência do Governo Federal, Polícia Federal e Organização Não Governamental de Transparência Internacional, além dos achados em estudos científicos e matérias da mídia nacional e internacional. Após selecionar e analisar dentre o total de 59 casos de corrupção os 12 relativos ao setor da construção civil ocorridos no período de 1994 a 2014, separando-os por tipo criminal, conforme previsto na legislação brasileira, concluiu-se pela ocorrência dos crimes de corrupção passiva, corrupção ativa, formação de quadrilha, improbidade administrativa, estelionato, lavagem de dinheiro e violação do sigilo funcional. A avaliação, pautada pelo confronto entre os tipos de corrupção e os valores desviados levou ao achado dos *voids* presentes em cada caso, ou seja, à identificação das oportunidades dos crimes de corrupção presentes no setor público, no que tange aos contratos firmados com o setor privado da construção civil, a saber: ineficiência da justiça, conveniência, falta de treinamento e/ou coação, ineficácia das medidas cautelares, dificuldade de comprovação do crime de enriquecimento ilícito de agentes públicos e demora do julgamento das ações de improbidade administrativa. Verificou-se, assim, a possibilidade de esses *voids* ofertarem oportunidades para o desencadeamento dos crimes de corrupção, concluindo-se pela contribuição da pesquisa para a exploração, qualificação e caracterização dos *institutional voids* do setor público nacional, no que tange ao comportamento do setor da construção civil com as suas instituições.

Palavras-chave: *institutional voids*, setor público, construção civil, legislação brasileira, escândalo de corrupção.

ABSTRACT

PAULA, Eduardo Henrique Andrade de. *Institutional voids and corruption in public sector of the civil construction in Brasil*. 2016. 122 fl. Dissertation (Master of science in Administration) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2016.

In order to identify and analyze the correlation between institutional voids and corruption in the Brazilian public sector, from its contractual relationship with the private sector civil construction, we sought, with this study, detecting institutional gaps present in occurred scandals in the country in order to understand how such voids acted in corrupt practices. With a view to this end, we opted for this research, a qualitative approach and exploratory descriptive profile, the cataloging and analysis of corruption data for the period 1993, when it created the Law on Procurement, 2014, taking advantage information published by the Federal Public Ministry - Transparency Portal of the Federal Government, Federal Police and non-governmental organization Transparency International, in addition to the findings of scientific studies and matters of national and international media. After selecting and analyzing among the total of 59 cases of the 12 related to the construction industry corruption occurred in the period 1994-2014, separated by criminal type, as required by Brazilian law, concluded by the occurrence of corruption crimes passive bribery, conspiracy, administrative malfeasance, embezzlement, money laundering and violation of functional secrecy. The assessment, guided by the confrontation between the types of corruption and diverted values led to the finding of the voids present in each case, ie the identification of opportunities for corruption crimes present in the public sector, with respect to contracts with industry private construction, namely inefficiency of justice, convenience, lack of training and / or coercion, ineffectiveness of precautionary measures, evidence of difficulty of the offense of illicit enrichment of public officials and delay the trial of the actions of administrative misconduct. There was thus the possibility of these voids an offer opportunities for triggering of corruption crimes, concluding the research contribution to the exploration, qualification and characterization of institutional voids of the national public sector, with respect to the sector's behavior construction with its institutions.

Key-words: institutional voids, public sector, civil construction, brasilian law, scandal corruption.

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|----------|---|----|
| Figura 1 | Índices de percepção da corrupção | 28 |
| Figura 2 | Estrutura do argumento | 81 |
| Figura 3 | Esquema de corrupção no Brasil | 99 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-----------|--|----|
| Gráfico 1 | Casos de corrupção investigados pela PF | 86 |
| Gráfico 2 | Percentuais de escândalos por ano | 88 |
| Gráfico 3 | Tipos de corrupção ocorridos nos escândalos no ramo da Construção civil | 92 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|--|----|
| Tabela 1 | Percepção da corrupção por instituição | 29 |
| Tabela 2 | Índices dos países corruptores | 30 |
| Tabela 3 | Tipologia dos crimes de corrupção no setor da construção Civil | 93 |
| Tabela 4 | Casos de corrupção no setor da construção civil de maior Impacto | 94 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|--|-----|
| Quadro 1 | Modelo de planilha do Banco de Dados Secundários (BDS) | 84 |
| Quadro 2 | Modelo de planilha do Banco de Dados Secundários de Tratamento (BDS-I01) | 85 |
| Quadro 3 | Relação dos escândalos segundo a tipologia criminal | 89 |
| Quadro 4 | Análise dos <i>voids</i> geradores de oportunidades de Corrupção | 106 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| BIP | <i>Bribe Payers Index Scores</i> (Relação dos Índice dos Pagadores de Suborno) |
| BRICS | Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul |
| CADIRREG | Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas de Controle Externo |
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CONFEA | Confederação Nacional de Engenharia e Agronomia |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CPI | <i>Corruption Perception Index</i> (Índice de Percepção da Corrupção) |
| CPP | Código de Processo Penal |
| CREA | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia |
| CRG | Corregedoria-Geral da União |
| ASMPF | Conselho Superior do Ministério Público Federal |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FIEMG | Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GCB | <i>Global Corruption Barometer</i> (Barômetro Global da Corrupção) |
| GCR | <i>Global Corruption Report</i> (Relatório Global da Corrupção) |
| IPC | Índice de Percepção da Corrupção |
| MJC | Ministério da Justiça e Cidadania |
| MPF | Ministério Público Federal |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OEM | Organização dos Estados Americanos |
| OGU | Ouvidoria-Geral da União |
| ONG | Organização Não Governamental |
| ONGTI | Organização Não Governamental de Transparência Internacional |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PETTI | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PF | Polícia Federal |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PL | Projeto de Lei |
| SEGECEX | Secretaria-Geral de Controle Externo |

| | |
|--------|--|
| SFCI | Secretaria Federal de Controle Interno |
| SGA | Secretaria-Geral da Administração |
| SGS | Secretaria-Geral das Sessões |
| SisCOR | Sistema de Correição do Poder Executivo Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| STPC | Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UNODC | <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes) |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.1 | Problema de pesquisa | 18 |
| 1.2 | Objetivos | 19 |
| 1.2.1 | Objetivo geral | 19 |
| 1.2.2 | Objetivo específico | 19 |
| 1.3 | Justificativa | 20 |
| 1.4 | Metodologia textual | 21 |
| | | |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 23 |
| 2.1 | Conceito de corrupção | 23 |
| 2.2 | Indicadores da corrupção | 27 |
| 2.3 | <i>Institutional voids</i> | 32 |
| 2.4 | Tipos de corrupção segundo a legislação brasileira | 37 |
| 2.4.1 | Advocacia administrativa | 37 |
| 2.4.2 | Concussão | 38 |
| 2.4.3 | Condescendência criminosa | 38 |
| 2.4.4 | Corrupção ativa | 39 |
| 2.4.5 | Corrupção ativa em transação internacional | 40 |
| 2.4.6 | Corrupção eleitoral | 40 |
| 2.4.7 | Corrupção passiva | 41 |
| 2.4.8 | Crimes da Lei de Licitações | 43 |
| 2.4.9 | Crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores | 44 |
| 2.4.10 | Emprego irregular de verbas ou rendas públicas | 45 |
| 2.4.11 | Facilitação de contrabando ou descaminho | 45 |
| 2.4.12 | Improbidade administrativa | 45 |
| 2.4.13 | Inserção de dados falsos em sistemas de informação | 46 |
| 2.4.14 | Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação | 46 |
| 2.4.15 | Peculato | 47 |
| 2.4.16 | Prevaricação | 47 |
| 2.4.17 | Tráfico de influência | 48 |
| 2.4.18 | Violação de sigilo profissional | 48 |
| 2.4.19 | Formação de quadrilha | 49 |
| 2.5 | Conceito de escândalo | 51 |
| 2.6 | Projeto de Lei “Anticorrupção” do MPF..... | 54 |
| | | |
| 3 | REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE ENGENHEIRO E ÓRGÃOS DE CONTROLE NO QUE SE REFERE A CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL. 60 | |
| 3.1 | Lei 5.194/1966 | 62 |
| 3.2 | CONFEA / CREA | 63 |
| 3.3 | Lei 8.666/1993 | 64 |
| 3.4 | Tribunal de Contas da União – TCU | 66 |
| 3.5 | Controladoria Geral da União – CGU | 72 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | METODOLOGIA | 76 |
| 4.1 | Estratégia de pesquisa | 76 |
| 4.2 | Instrumentos de coleta de dados | 78 |
| 4.3 | Unidades de análise e amostragem | 79 |
| 4.4 | Método de análise de dados | 80 |
| 4.5 | Tratamento dos dados | 83 |
| 5 | ANÁLISE DE RESULTADOS | 86 |
| 5.1 | Estatística dos casos de corrupção do período de 1994 a 2014 | 86 |
| 5.2 | Breve relato dos escândalos | 94 |
| 5.2.1 | Operação Lava Jato | 95 |
| 5.2.2 | Petrolão | 100 |
| 5.2.3 | Caso Cachoeira | 101 |
| 5.2.3.1 | O papel de Cachoeira no caso | 103 |
| 5.3 | Análise argumentativa de <i>voids</i> | 104 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 111 |
| 6.1 | Limitações da pesquisa | 113 |
| 6.2 | Sugestão de novos temas | 113 |
| | REFERÊNCIAS | 115 |

1 INTRODUÇÃO

Brazil's Gold Medal for Corruption – Brasil Leva Medalha de Ouro em Corrupção. Este é o título do Editorial estampado na página de opiniões – *The Opinion Pages* – de um dos principais jornais do mundo: The New York Times, que, em sua edição de 6 de junho de 2016, valeu-se de uma referência à Olimpíada 2016, sediada pelo Brasil, para destacar a corrupção no país. A medalha de ouro refere-se à quantidade de escândalos que o Brasil vem protagonizando diante do mundo, pelo impacto das investigações da Operação Lava Jato nos meios midiáticos, o que levou ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, dentre outras graves consequências de natureza político-econômica.

Sobres os relatos de corrupção no setor público brasileiro, desde 1970, listados pelo Departamento de Polícia Federal e catalogados pelo Ministério Público Federal, observa-se que, em sua maioria, ou estão ligados a deficiências do sistema de gestão pública ou a desvio de conduta humana. Não é à toa que Freud, em sua obra “O Mal-estar na Cultura” (1929-1930) já apontava as relações humanas como a pior das tragédias que poderia acontecer ao homem, graças à hipocrisia.

Ao considerar as relações humanas no âmbito da sociedade brasileira, pode-se destacar que, no Brasil prevalece, “a vigência de uma cultura que vê com olhos lenientes a trapaça em favor do interesse próprio e a inobservância das regras em qualquer plano, o que provavelmente se articula com nossa herança de escravismo, elitismo e desigualdade” (RIOS, 2008, p. 392).

Tal característica cultural, é refletida nos apontamentos do Ministério Público Federal, que destaca o ano de 2015 como um marco no combate à corrupção, protagonizado por aquela instituição, que instaurou a Operação Lava Jato, a maior investigação de esquema de corrupção já realizada no Brasil, “que, paradoxalmente, a todos choca, pelo seu lado negativo, mas, ao mesmo tempo, orgulha e enche de esperanças, ante a percepção de que as instâncias de persecução e controle estão cumprindo seus deveres institucionais” (BRASIL, 2015).

Como comprovado pelos dados da Polícia Federal (PF), a construção civil está ligada à maioria dos casos de escândalo de corrupção. Logo, subentende-se que existam oportunidades ou fraquezas se interagindo no âmbito do sistema organizacional que conforma este setor empresarial, no que concerne, por exemplo, à gestão das construtoras na sua relação contratual com o setor público brasileiro.

O que constituiriam essas oportunidades ou fraquezas, no que concerne a gestão da construção civil no Brasil geradora de tantos casos de corrupção? Foi esta questão a possibilitadora da introdução da expressão *institutional voids*: vazios institucionais, criada por Tarun Khanna e Khrishna Palepu, em 2005, na universidade de Harvard. Segundo os autores, os *institutional voids* estão associados aos déficits institucionais, e a sua utilização é vista como oportunidades de mercado para as empresas multinacionais (KHANNA; PALEPU, 2005).

A expressão *institutional voids* refere-se, então, às lacunas institucionais que servem como oportunidades para que empresas se instalem em locais que apresentam fraquezas no contexto de suas instituições (RODRIGUES, 2013). Para oportunizar os *voids* identificados, as organizações oferecem contrapartidas que preenchem deficiências específicas de determinadas regiões. Por exemplo, para melhorar ou sanear a infraestrutura local, as autoridades governamentais da localidade a ser atendida oferecem à organização benefícios fiscais, na forma de isenção de impostos para a sua instalação na região.

Arkalgud (2011) argumenta que a expressão *institutional voids* pode ser utilizada, ainda, para entender as suas manifestações em mercados específicos, independente do tamanho da estrutura das empresas. Assim, as próprias oportunidades geradas por vazios institucionais derivados dos mercados fazem com que, não só as multinacionais, mas também as pequenas empresas e profissionais liberais, busquem preencher os vazios produzidos no mercado.

Assim sendo, a contribuição deste estudo perpassa o entendimento das formas como tais vazios institucionais são preenchidos pela prática de ações corruptas. As lacunas derivadas da ineficiência institucional advêm de lacunas legais, culturais e de gestão que acabam por afetar setores específicos da economia (PARDINI, 2016), que, por sua frequente ocorrência, poderiam estar ganhando a amplitude de escândalos. No caso brasileiro, os recentes eventos de desvios de comportamento e recursos no ramo da construção civil se traduzem em um fértil campo para a compreensão da relação entre os *institutional void* e a corrupção.

1.1 Problema de pesquisa

A partir do entendimento da importância da relação das oportunidades e fraquezas com a prática efetiva da corrupção, pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa:

Quais são os ‘voids’ relacionados à corrupção no setor público brasileiro relativos à construção civil?

1.2 Objetivos

A proposta deste estudo é contribuir para a exploração, qualificação e caracterização das *institutional voids* do setor público nacional, no que tange ao comportamento do setor da construção civil com as suas instituições.

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar e analisar a correlação entre os *institutional voids* e a corrupção no setor público brasileiro, a partir de sua relação contratual com o setor privado da construção civil.

1.2.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, buscar-se-á:

- 1 identificar os mecanismos de controle do setor público, com vistas a alcançar o entendimento de como funciona a gestão de obras públicas no Brasil;
- 2 analisar os dados de corrupção de 1994 até 2014, para distinguir os escândalos ligados à construção civil, separando-os por tipo de corrupção;
- 3 tratar os dados analisados, elencando os casos com a presença dos tipos de corrupção mais comuns e com valor mais expressivo, no que se refere ao rombo causado nos cofres públicos, apresentando um breve relato dos escândalos elencados;
- 4 apresentar as possíveis *voids*, que podem estar relacionadas às oportunidades de corrupção do setor público brasileiro, no que tange aos crimes de corrupção praticados no ramo da construção civil.

1.3 Justificativa

A literatura apresenta algumas pesquisas sobre corrupção com enfoque econômico, gerencial e comportamental. O campo de estudo que abarca a dimensão econômica busca entender os efeitos da corrupção no desenvolvimento e crescimento das economias (MAURO, 1995; SCHWARTZMAN, 2008).

Os episódios de desvios de recursos públicos patrocinados pelas principais construtoras brasileiras em licitações de obras civis e as frequentes denúncias de percentuais de propinas pagos a agentes públicos e privados envolvidos nesses empreendimentos traduzem-se em potenciais lócus de investigação deste fenômeno que tem atingido e prejudicado organizações, Estado e sociedade. Temática pouco explorada nos estudos organizacionais, a corrupção, apesar de relativamente consolidada no Direito e na Ciência Política, não se consolidou ainda no campo da Administração (PINTO; LEANA; PIL, 2008; PARDINI; GONÇALVES; COSTA, 2015).

Em se tratando de dados econômicos, tem-se que, (FUNDAÇÃO em 2008), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgou uma nota, informando que “a redução de 10% da corrupção no Brasil acarretaria em um aumento de \$50 bilhões de dólares no Produto Interno Bruto (PIB) nos próximos 10 anos” (BALLOUK FILHO; KUNTZ, 2008).

Para a Federação das Indústrias do Estado da Minas Gerais (FIEMG), em 2010, “o custo da corrupção no Brasil girava em torno de R\$10 bilhões de reais ao ano” (ou US\$ 4,6 bilhões de dólares). Já organizações internacionais, como a ONU e o Fundo Monetário Internacional (FMI), estimam que a corrupção possa reduzir o índice de crescimento de um país entre 0,5% e 1% ao ano, e ainda que, nos países corruptos, o número de investidores chega a ser 5% inferior ao daqueles com menores índices de corrupção (BALLOUK FILHO; KUNTZ, 2008).

Em 2013, a Organização Não Governamental de Transparência Internacional (TI) informou que a corrupção movimentava \$1 trilhão de dólares em todo o mundo por ano” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013). Já a ONU em sua visita ao Brasil estimou que, em 2014, a corrupção movimentava US\$ 1 trilhão de dólares por ano em todo o mundo. A relevância desses dados é questionada pelos especialistas em corrupção. E isto porque os atos corruptos somente são conhecidos, quando descobertos, ou seja, quando falham ou quando causam danos excessivamente elevados, que não possam ser mantidos

em sigilo. Tal peculiaridade faz com que os dados sobre a corrupção sejam apenas estimativos, com base em ações de corrupção descobertas.

Mais recentemente, os dados apontam que a corrupção mundial move 3 trilhões de dólares, segundo atestou o representante da Organização das Nações Unidas (ONU) em São Paulo (ONU-Brasil, 2015). Percebe-se, pois, uma crescente nos números sobre a corrupção divulgados nos últimos sete anos. De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), a “corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2014).

No *ranking* de percepção da corrupção, elaborado pela ONG-TI em 2014, o Brasil figurou como 69º colocado entre os 175 países analisados. Uma posição bem modesta para uma nação que figura entre as dez maiores economias mundiais. O *ranking* mede o índice de percepção da corrupção. Para calcular a nota que define a posição, e vai de 100 (menos corrupto) a zero (mais corrupto), a ONG-TI pergunta a entidades da sociedade civil, agências de risco, empresários e investidores qual a sua percepção sobre a transparência do poder público (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2014).

O Brasil aparece atrás de países como Uruguai e Chile (ambos no 21º lugar), Botsuana (31º) e Cabo Verde (42º). A Dinamarca manteve o primeiro lugar no *ranking* com nota 92, seguida da Nova Zelândia (91); Finlândia (89), Suécia (87) e Noruega (86). Na outra ponta da tabela, Somália e Coreia do Norte aparecem em último, com 8 pontos (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2014).

Dessa forma, visando alcançar o objetivo estabelecido nesta pesquisa, serão confrontados os conceitos de *institutional voids* de Khanna e Palepu (2005) com os conceitos de corrupção de Coutrim *et al.* (2006), Martins (2008) e Soares (2008). Além disso, este estudo será orientado pelas leis, regras e normas vigentes nos órgãos governamentais e associações e instituições brasileiras.

1.4 Metodologia textual

Com vistas ao seu pleno desenvolvimento textual, esta dissertação está estruturada em seis capítulos, incluída esta Introdução. No Capítulo 2 é apresentado a Fundamentação Teórica que norteia o presente estudo, com ênfase nos conceitos de *institutional voids*, de Khanna e Palepu (2005), e de corrupção, dos teóricos Coutrim (2005), Martins (2008) e

Soares (2008). O Capítulo 3 aborda a contextualização da construção civil no setor público nacional. Quanto aos procedimentos metodológicos, são apresentados no Capítulo 4, enquanto a Análise de Resultado é desenvolvida no Capítulo 5. Por fim, no Capítulo 6, tem-se as conclusões da pesquisa, suas limitações e sugestões de novas temáticas a serem exploradas em estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A exploração teórica do tema em estudo, inicialmente, será pautada na abordagem das concepções de corrupção, a partir de conceitos originários de sua prática na Grécia antiga, época de Aristóteles, e no Brasil, desde a época de Pero Vaz de Caminha. O relacionamento da corrupção com a cultura e como ela é medida no Brasil e no mundo será focado em conceitos disponibilizados no portal da ONG Transparency International, responsável por aplicar métodos de percepção de sua existência em todos os países. Neste sentido, buscar-se-á demonstrar a presença da corrupção em todos os momentos históricos da vida nacional e mundial, com vistas a alinhar o conceito de corrupção a ser utilizado nesta pesquisa.

Após definir corrupção, outro tema a ser abordado é o conceito de *institutional voids*, criado em 2005 na *Harvard University*, traduzido para o português como “vazios institucionais”. O real significado da expressão, no entanto, é “a oportunidade de novos negócios e investimentos nesses vazios institucionais”. Porém, neste estudo, a expressão *institutional voids* será associada às oportunidades de corrupção presentes nos *voids*. Assim, pretende-se esclarecer, segundo a legislação brasileira, como os *voids* estão criando as oportunidades de corrupção no Brasil.

Com a proposta de esclarecer e classificar os tipos de corrupção presentes no país, será abordado, também, os tipos de crimes previstos na legislação brasileira associados à sua prática. Desta maneira, será possível classificar os tipos de corrupção e associá-los aos *voids* segundo a dimensão legal.

A título de alinhamento de conceitos, também será abordado o tema escândalo ou *scandals*. Há necessidade desse entendimento conceitual, porque só serão elencados como eventos de corrupção aqueles que se enquadram no conceito de escândalo. Dessa forma, buscar-se-á delimitar os eventos em um determinado período de apuração.

2.1 Conceito de corrupção

As reflexões sobre corrupção datam da Grécia Antiga. Na sociedade ateniense, nas comunidades que prezavam a harmonia, o equilíbrio e a justa-medida, alguns valores eram esperados e exigidos de seus cidadãos. Tais valores formavam o cidadão bom, belo e justo.

O cidadão ideal. E são apontados por Aristóteles na “*Ética à Nicômaco*” (ARISTÓTELES. *Ética à Nicômaco*: II. 1-10; III. 1-12, *apud* VIEIRA, 2007), a saber: o sentimento entre medo e confiança (*andréia*), a temperança (*sophrosýne*), a bondade (*praótes*), a liberdade (*eleutheriotes*), a verdade (*alétheia*), a reserva (*aidós*), a justa indignação (*gémesis*), a amizade e o amor (*philía*), a piedade (*eusébeia*), a disciplina (*eutaxía*), a honra (*time*) e a honestidade (*agathón*).

Qualquer violação a esses valores, tidos como mantenedores da ordem representava um perigo à unidade dos cidadãos, sobre a qual repousava o ideal de *pólis* democrática. A presença do desequilíbrio era vista como uma ameaça à sobrevivência de todo o corpo cívico, de toda a *pólis* dos atenienses. Ideologicamente, o bem comum suplantava o indivíduo. E uma atitude desmedida (*hýbris*) poderia provocar uma contaminação (*miasma*) em toda a sociedade, desestruturando-a. Somente a obediência as leis e aos valores morais ou aos ritos religiosos poderiam promover a purificação (*katharsis*) e o retorno a ordem (*eunomia*) (VIEIRA, 2007).

O cidadão convivía, portanto, paralelamente às leis que regiam a comunidade, com um conjunto de regras não escritas, reconhecidas por todos e ligadas à tradição e à moral. Essas regras de conduta estabeleciam uma relação social de honra, cuja punição se materializava na vergonha e na exclusão social. Honra e vergonha (*aidós*) regulavam o comportamento coletivo. Esses eram os dois valores que norteavam o engradecimento da conduta social e definia o que era bem social, fortalecendo os compromissos coletivos e a pertença à mesma sociedade (VIEIRA, 2007).

A partir desse *status* comportamental tem-se o significado, para os atenienses, do ato da corrupção. Para além da própria corrupção dos valores, a corrupção política era encarada como um rompimento com o compromisso coletivo com o exercício das virtudes, portanto, um rompimento com o ideal de coesão e bem comum. Se o que era esperado de um cidadão grego era que ele vivesse para a comunidade, pode-se afirmar que receber dinheiro ou presentes para si, em troca de favores ou apoio político, era uma prática censurada, segundo os autores da época (VIEIRA, 2007).

O termo grego comumente usado para corrupção era *dorodokia*, literalmente, "ganho/aceitação de presentes". No período Micênico, sob a realeza, era comum a oferta de presentes ao Rei, assim como no período Homérico esta prática era aceita e esperada. Presentear (*doron*) era parte integrante de uma relação de amizade e hospitalidade. No período clássico, dentro do contexto político ateniense, essa prática ganha outro sentido. Se

a democracia é o poder da maioria em prol da maioria, qualquer ato de promoção e privilégio de interesses particulares poderia servir para o esfacelamento da coesão social e do bem público (VIEIRA, 2007).

Aristóteles atestou, em sua obra *Política*, que a acumulação de riquezas é normal e necessária tanto para os homens como para as cidades (ARISTÓTELES. *Política*: I, III, 1256a - 1257^a, *apud* VIEIRA, 2007). Mas o ganho ilícito, sobretudo se este advinha do dinheiro público, era bastante criticado.

O primeiro ato de corrupção em solo brasileiro que se tem conhecimento data de 1 de maio de 1500. O ato tido por corrupto foi praticado por Pero Vaz de Caminha, encarregado de dar a “boa nova” do descobrimento ao Rei Dom Manuel. Após descrever, com minuciosos detalhes, a nova terra, ele aproveita a ocasião, encerrando a sua carta, para pedir ao Rei a volta à Portugal de um genro, Jorge Osório, que havia sido degradado em São Tomé, em virtude de um assalto à mão armada, conforme expõem alguns historiadores. Vejamos então, a transcrição, *in verbis*, do trecho que indica o ato vicioso: “(...) e desta maneira dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta vossa terra vi. E se a um pouco me alonguei, ela me perdoe. Porque o desejo que tinha de Vos tudo dizer, me fez pôr assim pelo miúdo. E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza. Deste Porto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, sexta-feira, primeiro dia de Maio de 1500. PERO VAZ DE CAMINHA” (BIASON, 2009).

Dependendo do crime, o degredo poderia ser punido com pena perpétua ou por tempo indeterminado, pena mutável apenas por um agrado ao Rei. Desse modo, Pero Vaz, valendo-se da função pública que ocupava e do acesso direto ao Rei, pediu para si um favorecimento pessoal, ato que se pode considerar corrupto, tendo em vista ter se valido de sua função pública, de um cargo que carregava prestígio na Corte Portuguesa, para pedir benefício privado, consideravelmente indevido, ainda que fosse prática comum naquela época (BIASON, 2009).

Para a época, tal costume, visto como um ato ordinário, era prática perfeitamente aceitável pelas normas e costumes vigentes. Tanto a distribuição de favores por parte do Soberano como a busca desses favores por parte da população. A ilegalidade dessas práticas só passa a existir quando a legislação começa a distinguir os domínios público e

privado. No entanto, esse modo de gerir o Estado deixou cicatrizes que, no Brasil, não foram curadas, haja vista a perpetuação dessas mesmas diretrizes do Estado Patrimonialista de outrora (BIASON, 2009).

Coutrim *et al.* (2006) atestam que a corrupção tem origem na palavra ruptura, que, neste contexto, significa o rompimento ou desvio de um código de conduta moral ou social, que, infelizmente, espalhou-se por todos os países. A corrupção é vista como uma espécie de conduta por meio da qual o agente, motivado por alguma vantagem, age desvirtuando as regras de determinado objetivo, contrariando o que a sociedade considera como justo e moral. O problema de sua definição está exatamente em identificar as regras que foram desvirtuadas.

Martins (2008) define corrupção a partir de sua etimologia: o vocábulo corrupção deriva do termo latino *corruptionis*. Nos séculos I e II, o termo *corruptionis* originou-se da junção desses dois termos: *cume* e *rumpo* (do verbo romper), significando “romper totalmente”, “quebrar o todo”, “quebrar completamente”. Então, *cum e rumpo* ou *corruptionis* significava “a ruptura das estruturas pela destruição dos fundamentos de algo”, “destruir algo”. Todavia, tal ruptura não derivava de um fato fulminante que ocorria de repente.

Soares (2008) define corrupção como um crime, capitulado no Código Penal brasileiro. No dicionário, a palavra também carrega forte valor negativo, pois trata-se de uma quase categoria cultural, aplicável em diversos contextos semânticos. Mais do que constituir um substantivo, a corrupção carrega uma carga adjetiva, porque qualifica estados e ações, associando-os à degeneração, ao desprezível, ao dejetivo, ao refugio e à morte. Seu sentido contagia uma espécie de disseminação metonímica, impregnando ambas as pontas da relação que a palavra estabelece (como verbo ou substantivo): sujeito e objeto; ator e receptor; ativo e passivo.

Na sua essência, segundo Soares (2008), a corrupção é a sedução ou a tentativa de sedução, pelo envolvimento de terceiro(s) na busca dolosa e solidária de uma vantagem mútua, contornando as respectivas normas e obrigações morais próprias da esfera específica onde opera o campo financeiro, político, policial ou judiciário. É infinita a variedade de vantagens suscetíveis de atrair sedutor e seduzido. À primeira vista, pensa-se em vantagens materiais, principalmente financeiras; mas há benefícios de outra ordem, como o poder, o prestígio, a classificação numa competição acadêmica, eleitoral ou esportiva, uma promoção funcional. Cada um desses planos está ligado a um espaço social

e político, pessoal ou institucional, caracterizado pelos tipos específicos de vantagens em jogo, pelos atores envolvidos e pelos estratagemas usados.

Segundo Ballouk Filho (2008), o Programa Contra a Corrupção do Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC) considera corrupção o “abuso de poder em proveito próprio”, do qual se participa nos setores públicos e privados. Embora percebida de forma diferente nos diversos países, a corrupção tende a incluir os seguintes comportamentos: conflito de interesses, desvios fraudulentos, fraude, suborno, corrupção política, nepotismo e extorsão. Uma das medidas do alcance da corrupção em determinado país é o Índice Anual de Percepção de Corrupção instituído pela ONG-TI.

Com base nessas concepções, é possível estabelecer o conceito de corrupção como o ato de utilização do poder ou da autoridade para obter vantagens e fazer uso das mesmas em benefício do próprio interesse.

2.2 Indicadores da corrupção

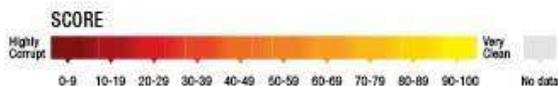
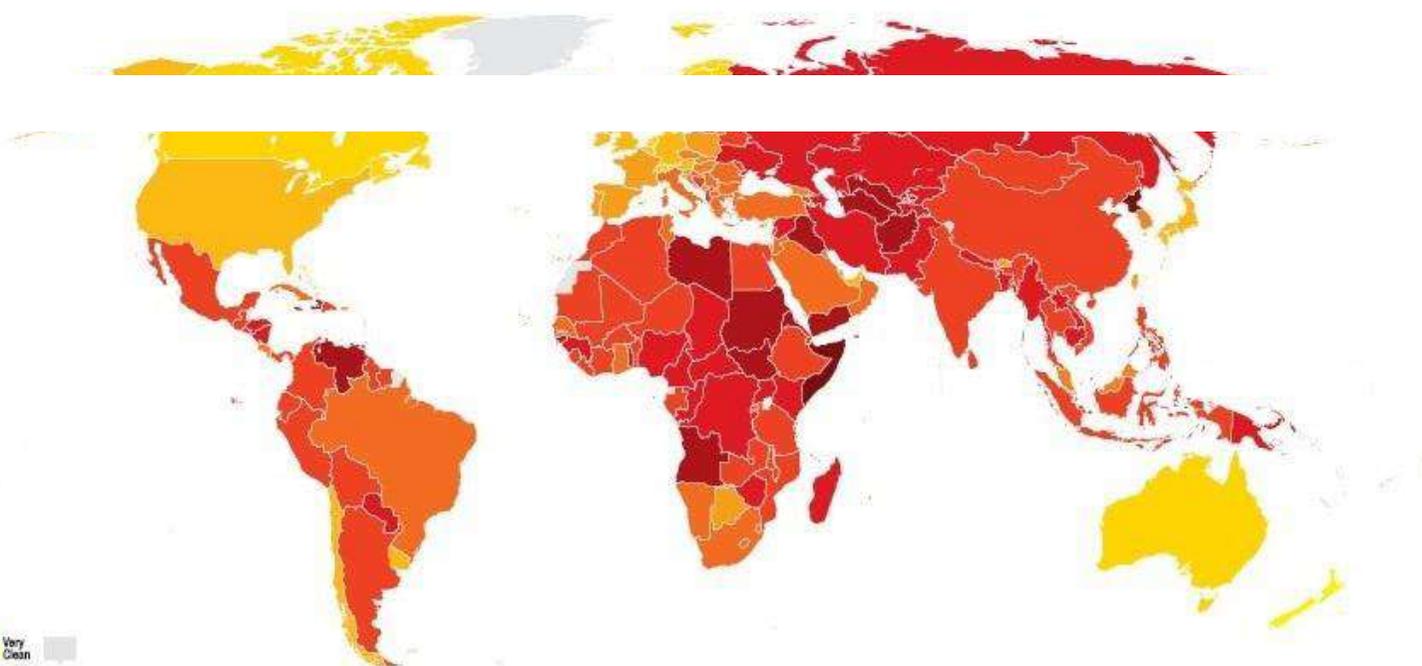
Desde 1995, a ONG-TI publica o relatório anual de Índice de Percepção de Corrupção (IPC), que ordena os países do mundo de acordo com "o grau em que a corrupção é percebida entre os funcionários públicos e políticos". A organização define a corrupção como “o abuso do poder praticado para fins privados”. Dentre os principais indicadores de corrupção oficiais e internacionais, tem-se:

- 1 Índice de Percepção da Corrupção ou *Corruption Perceptions Index* (CPI) – elenca os países de acordo com a percepção do nível de corrupção no setor público. Este índice compila os dados levantados anualmente por meio de entrevistas com empresários e analistas, criando a possibilidade de comparar um grande número de países numa única escala de percepção (variando de 0 até 100). Pela metodologia, quanto mais próximo de 100, menos corrupto é o país. Conforme figura abaixo, do último estudo divulgado até o fechamento deste estudo, o Brasil se encontra na 69ª posição empatado com países como Romênia, Bulgária e Senegal, conforme Figura 1 – Índice de Percepção da Corrupção.



CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014

The perceived levels of public sector corruption in 175 countries/territories around the world.



| RANK | COUNTRY/TERRITORY | SCORE | RANK | COUNTRY/TERRITORY | SCORE | RANK | COUNTRY/TERRITORY | SCORE | RANK | COUNTRY/TERRITORY | SCORE | RANK | COUNTRY/TERRITORY | SCORE |
|------|-------------------|-------|------|----------------------------------|-------|------|-----------------------|-------|------|--------------------|-------|------|----------------------------------|-------|
| 1 | Denmark | 92 | 21 | Chile | 73 | 91 | Croatia | 48 | 100 | Algeria | 36 | 136 | Nigeria | 27 |
| 2 | New Zealand | 91 | 23 | Uruguay | 73 | 91 | Ghana | 48 | 100 | China | 36 | 136 | Russia | 27 |
| 3 | Finland | 89 | 24 | Austria | 72 | 92 | Cuba | 46 | 100 | Suriname | 36 | 136 | Comoros | 26 |
| 4 | Sweden | 87 | 25 | Bahamas | 71 | 93 | Oman | 45 | 100 | Bolivia | 35 | 142 | Uganda | 26 |
| 5 | Norway | 86 | 26 | United Arab Emirates | 70 | 94 | The FYR of Macedonia | 45 | 103 | Mexico | 35 | 142 | Vietnam | 31 |
| 5 | Switzerland | 86 | 26 | Estonia | 69 | 94 | Turkey | 45 | 103 | Moldova | 35 | 142 | Ukraine | 26 |
| 7 | Singapore | 84 | 28 | France | 69 | 94 | Kuwait | 44 | 103 | Burkina Faso | 35 | 145 | Bangladesh | 25 |
| 8 | Netherlands | 83 | 29 | Qatar | 69 | 94 | South Africa | 44 | 103 | India | 36 | 145 | Guinea | 25 |
| 9 | Luxembourg | 82 | 29 | Saint Vincent and the Grenadines | 67 | 97 | Brazil | 43 | 107 | Jamaica | 36 | 145 | Kenya | 25 |
| 10 | Canada | 81 | 30 | Brunei | 65 | 97 | Hungary | 43 | 107 | Peru | 36 | 145 | Laos | 25 |
| 11 | Australia | 80 | 31 | Botswana | 63 | 98 | Mauritius | 54 | 107 | Philippines | 36 | 145 | Gambia | 25 |
| 12 | Germany | 79 | 31 | Cyprus | 63 | 98 | Georgia | 52 | 107 | Sri Lanka | 36 | 145 | Honduras | 29 |
| 12 | Iceland | 79 | 31 | Portugal | 63 | 98 | Malaysia | 52 | 110 | Thailand | 36 | 145 | Pakistan | 29 |
| 14 | United Kingdom | 78 | 31 | Puerto Rico | 63 | 98 | Samoa | 52 | 110 | Ecuador | 33 | 145 | Papua New Guinea | 25 |
| 15 | Belgium | 78 | 36 | Poland | 61 | 98 | Czech Republic | 51 | 110 | Ethiopia | 33 | 150 | Central African Republic | 24 |
| 16 | Japan | 78 | 35 | Taiwan | 61 | 98 | Slovakia | 50 | 110 | Kosovo | 33 | 150 | Paraguay | 24 |
| 17 | Barbados | 74 | 37 | Israel | 60 | 98 | Senegal | 43 | 110 | Malawi | 33 | 150 | Paraguay | 24 |
| 17 | Hong Kong | 74 | 37 | Spain | 60 | 98 | Bahrain | 49 | 110 | Côte d'Ivoire | 32 | 152 | Congo Republic | 23 |
| 17 | Ireland | 74 | 38 | Dominica | 58 | 98 | Montenegro | 42 | 115 | Dominican Republic | 32 | 152 | Tajikistan | 23 |
| 17 | United States | 74 | 38 | Lithuania | 58 | 98 | Sao Tome and Principe | 42 | 115 | Guatemala | 32 | 154 | Chad | 22 |
| | | | | | | 99 | Saudi Arabia | 49 | 115 | Mali | 32 | 154 | Democratic Republic of the Congo | 22 |
| | | | | | | 99 | | | 115 | Guatemala | 32 | 156 | Cambodia | 21 |
| | | | | | | 99 | | | 115 | Belarus | 31 | 156 | Myanmar | 21 |
| | | | | | | 99 | | | 119 | | | 136 | Lebanon | 27 |
| | | | | | | 99 | | | 119 | | | 136 | | |

- 2 Barômetro Global da Corrupção ou *Global Corruption Barometer* (GCB) – é uma pesquisa de opinião pública, conduzida pelo *Gallup International*, a fim de medir a vivência e a percepção da corrupção que os cidadãos comuns têm do setor público. Para justificar a abrangência global da pesquisa, na edição do GCB 2007 foram entrevistadas 63.199 pessoas em 60 países. Os resultados demonstram que a percepção e a experiência das pessoas com a corrupção são significativas e refletem uma noção generalizada de que as instituições, representantes do interesse público, se utilizam do poder em benefício próprio. A escala de percepção é de 1-5, onde 1 significa nem tão corrupto e 5 extremamente corrupto, como se vê no resultado da última pesquisa divulgada até o fechamento deste estudo, apresentado na Tabela 1 – Percepção da Corrupção por Instituição.

Table 2 – Perceptions of corruption, by institution

AGGREGATED, BY COUNTRY - Score scale 1-5, where 1 means not at all corrupt, 5 means extremely corrupt

| COUNTRY/ TERRITORY | POLITICAL PARTIES | PARLIAMENT/ LEGISLATURE | MILITARY | NGOS | MEDIA | RELIGIOUS BODIES | BUSINESS/PRIVATE SECTOR | EDUCATION SYSTEM | JUDICIARY | MEDICAL AND HEALTH | POLICE | PUBLIC OFFICIALS/ CIVIL SERVANTS |
|---------------------------|-------------------|----------------------------|----------|------|-------|------------------|----------------------------|---------------------|-----------|-----------------------|--------|-------------------------------------|
| Global | 3.8 | 3.6 | 2.8 | 2.7 | 3.1 | 2.6 | 3.3 | 3.1 | 3.6 | 3.2 | 3.7 | 3.6 |
| Afghanistan | 3.0 | 3.1 | 2.4 | 2.9 | 2.4 | 2.3 | 3.0 | 2.9 | 3.7 | 2.9 | 2.9 | 3.3 |
| Albania | 4.1 | 3.9 | 2.9 | 2.3 | 2.9 | 1.8 | 2.7 | 4.0 | 4.3 | 4.3 | 3.7 | 3.5 |
| Algeria | 3.9 | 3.8 | 3.3 | 3.1 | 3.2 | 1.8 | 4.1 | 3.7 | 4.1 | 3.6 | 3.8 | 3.8 |
| Argentina | 4.3 | 4.1 | 2.9 | 2.5 | 3.3 | 2.9 | 3.5 | 2.6 | 3.9 | 2.7 | 4.0 | 4.2 |
| Armenia | 3.7 | 3.7 | 3.2 | 2.8 | 3.0 | 2.9 | 3.5 | 3.7 | 4.0 | 4.0 | 3.9 | 4.0 |
| Australia | 3.6 | 3.2 | 2.8 | 2.8 | 3.6 | 3.3 | 3.4 | 2.6 | 2.8 | 2.5 | 3.0 | 3.2 |
| Azerbaijan | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.3 | 2.8 | 2.8 | 3.1 | 3.1 | 2.9 | 2.8 |
| Bangladesh | 3.4 | 3.2 | 1.5 | 1.7 | 2.0 | 1.5 | 2.6 | 2.0 | 3.5 | 2.9 | 3.9 | 2.9 |
| Belgium | 3.9 | 3.5 | 3.0 | 2.7 | 3.2 | 3.6 | 3.3 | 2.5 | 3.3 | 2.7 | 3.2 | 3.5 |
| Bolivia | 4.2 | 3.9 | 3.4 | 2.8 | 2.7 | 2.2 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 2.9 | 4.5 | 4.0 |
| Bosnia and Herzegovina | 4.2 | 4.0 | 2.7 | 2.6 | 3.4 | 2.9 | 3.6 | 3.9 | 3.8 | 4.1 | 3.8 | 3.9 |
| Brazil | 4.3 | 4.1 | 2.7 | 2.9 | 3.1 | 2.8 | 3.0 | 2.9 | 3.4 | 3.5 | 4.0 | 3.3 |

- 3 A Relação dos Índices de Países Corruptores ou *Bribe Payers Index Scores* (BPI) – foi criada em 1999, sendo mensurado por meio de entrevistas com empresários, para identificar os países mais propensos a pagar subornos em transações comerciais internacionais. Ao avaliar as empresas dos países exportadores, o objetivo é mensurar sua propensão a praticar subornos transacionais. O resultado da última pesquisa, até a conclusão deste estudo, é apresentado na Tabela 2 – Relação dos Índices de Países Corruptores.

APPENDIX C:

BRIBE PAYERS INDEX SCORES 2008–2011

Appendix C: Change in Bribe Payers Index scores 2008–2011

A positive value demonstrates an improvement in the country score, while a negative score represents an increase in perceptions of the likelihood of firms from those countries to bribe abroad over the three years.

| COUNTRY/TERRITORY | BRIBE PAYERS INDEX SCORE | | | BRIBE PAYERS INDEX RANK | | |
|-------------------|--------------------------|------------|--------|-------------------------|------|--------|
| | 2011 | 2008 | CHANGE | 2011 | 2008 | CHANGE |
| Netherlands | 8.8 | 8.7 | 0.1 | 1 | 3 | 2 |
| Switzerland | 8.8 | 8.7 | 0.1 | 1 | 3 | 2 |
| Belgium | 8.7 | 8.8 | -0.1 | 3 | 1 | -2 |
| Germany | 8.6 | 8.6 | 0.0 | 4 | 5 | 1 |
| Japan | 8.6 | 8.6 | 0.0 | 4 | 5 | 1 |
| Australia | 8.5 | 8.5 | 0.0 | 6 | 8 | 2 |
| Canada | 8.5 | 8.8 | -0.3 | 6 | 1 | -5 |
| Singapore | 8.3 | 8.1 | 0.2 | 8 | 9 | 1 |
| United Kingdom | 8.3 | 8.6 | -0.3 | 8 | 5 | -3 |
| United States | 8.1 | 8.1 | 0.0 | 10 | 9 | -1 |
| France | 8.0 | 8.1 | -0.1 | 11 | 9 | -2 |
| Spain | 8.0 | 7.9 | 0.1 | 11 | 12 | 1 |
| South Korea | 7.9 | 7.5 | 0.4 | 13 | 14 | 1 |
| Brazil | 7.7 | 7.4 | 0.3 | 14 | 17 | 3 |
| Average | 7.9 | 7.8 | | | | |

- 4 Relatório Global sobre Corrupção ou *Global Corruption Report (GCR)* – é encomendado pela ONG-TI a especialistas, para se ter uma perspectiva independente, representando mais uma ferramenta de conscientização e análise da corrupção no mundo. Criada em 2001, a publicação anual se dirige a um público amplo e possui uma temática específica a cada edição.

O Brasil apresenta um quadro singular frente à corrupção internacional. Coutrim *et al.* (2006) afirmam que o quadro atual do brasileiro retrata claramente o excesso de fraudes, a sonegação, o pagamento de propinas, a facilitação de contratos, a burla de normas de licitações públicas, a arrecadação ilegal, dentre outras ilegalidades. Os sistemas burocráticos, a pouca fiscalização e a lentidão da justiça são fatores que favorecem a corrupção, uma vez que a complexidade do sistema fiscal e tributário é tamanha que se torna difícil seguir todos os trâmites, facilitando, assim, os atos de corrupção.

A cultura é um elemento determinante no processo de corrupção (PANG, 1979). O fator que pode ser considerado fundamental na formação da cultura corrupta vivida pelo Brasil é o chamado coronelismo que, segundo Pang (1979), é “um exercício de poder monopolizante por um coronel cuja legitimidade e aceitação se baseiam em seu *status*, de senhor absoluto, e nele se fortalecem como elemento dominante nas instituições sociais, econômicas e políticas”.

Esse “monopólio” era exercido, como já afirmado, pelos chamados “coronéis”, donos de grande extensão de terra, poder econômico e forte prestígio junto à aristocracia brasileira, que influenciavam os seus dominados. Seu poder era auferido não só pelo prestígio e pelo poder econômico, como aconteceu no período colonial e imperial, mas também pelo resultado eleitoral de sua região, já no período republicano, tendo em vista que os coronéis atribuíam aos seus dominados em quem votar em cada eleição (PANG, 1979).

Os coronéis eram os que detinham o controle dos poderes políticos, econômicos e sociais de sua respectiva região. É bom que se destaque-se que até a metade do Século XX, para considerável número de pessoas, que sofriam domínio dos coronéis, a Lei do Estado era algo que não as alcançava, tendo em vista que para essas pessoas o que valia era a lei do coronel, como numa espécie de feudo (PANG, 1979).

Carvalho (2008) lembra que “os grandes proprietários de terra prendiam”, julgavam, condenavam, puniam. Só eram submetidos à lei caso se colocassem em oposição. Nesse caso se verificava outra regra: “Para os amigos tudo, para os inimigos, a lei”. Assim a tradição coronelista fez sua escola no Brasil, sendo ainda observada em municípios com baixa densidade demográfica, onde o cidadão que detêm o poder político regional é quem por lá dita às regras do jogo.

Vê-se que o persistente nível de corrupção que assola o Brasil, deriva, em grande parte, das práticas já existentes nos séculos passados, principalmente no período de colonização e império, que tiveram grande participação na formação cultural do país.

A evolução cultural brasileira, baseada em princípios como o do patrimonialismo, clientelismo e coronelismo, herança de tempos passados, é um fato cultural que marca o processo de corrupção no Brasil (PANG, 1979).

A criminalização ou a impunidade da corrupção servem à sua redução ou proliferação. Quando um ato corrupto, ainda que de pequeno porte, é repudiado pela sociedade, a própria sociedade atua como vigilante no sentido de coibir tais ações, além de impor o devido peso moral sobre o corrupto que está infringindo uma norma de conduta. Quando a sociedade é conivente ou mesmo apoia determinados atos de corrupção, favorece a atuação do corrupto (PANG, 1979).

2.3 *Institucional voids*

Foi nos Estados Unidos, mais precisamente no estado de Massachusetts, na Harvard University, em meados de 2005, que Tarun Khanna e Khrishna Palepu introduziram no meio acadêmico o fator *institutional voids*, com base na identificação das deficiências dos sistemas institucionais que, no entendimento dos teóricos, impediam o funcionamento adequado dos mercados, impactando negativamente no desempenho das empresas.

Analisando os *institutional voids* sob o ponto de vista das empresas multinacionais, os autores investigaram como essas lacunas afetam as empresas nos países emergentes. E Khanna e Palepu (2005) concluíram que as multinacionais são desfavorecidas pelo sistema político, pela sua instabilidade, considerando os problemas relativos à regulamentação desfavorável ao empreendedorismo, ao desenvolvimento empreendedor das empresas e às falhas de mercado, situação presente em todos os países.

As falhas de mercado abrangeriam desde a falta de ligação do sistema de produção de serviços com o de produtos ao do *output* das empresas com os consumidores, então presentes nesses *links* da cadeia de suprimentos. Falhas agravadas pela insuficiência tanto da legislação relativa aos mercados de trabalho como da qualificação da mão de obra nos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), países emergentes, além dos

mercados de capital não tão vigorosos como os de Tóquio, Londres e o *Stock Exchange* de Nova York (KHANNA; PALEPU, 2005).

Como constatado, Tarun Khanna e Krishna Palepu estudaram mercados emergentes durante os últimos 15 anos, para, ao final, cunharem o termo “vazios institucionais”, com vistas a explicitar o ecossistema de um mercado onde as instituições que o compõem não funcionam a contento, especialmente, em economias emergentes como a Índia (ARKALGUD, 2011).

Com exemplo de empresas indianas prejudicadas por vazios institucionais, tem-se o caso das fábricas de automóveis afetadas pela má qualidade e problemas de conectividade das estradas e rodovias. A Índia está a caminho de transformar essa infraestrutura, mas as empresas que operam no país concordam que existe um longo caminho a percorrer. Neste contexto desfavorável, a empresa Tata Motors transformou-se numa referência de como inovar ao se deparar com um vazio institucional. Trata-se da empresa nacional que vinha dominando o mercado de veículos comerciais na Índia, ao deter 60% das quotas de venda, mas que passou a ser pressionada pela Volvo, em sua estratégia de buscar novos mercados, e pelas companhias de carro japonesas que infiltraram no mercado de automóveis indiano. Diante do desafio da concorrência, a Tata Motors percebeu que, para competir, tinha de inovar. E neste sentido, projetou um novo caminhão capaz de tirar proveito da deficiente infraestrutura de trânsito no centro da cidade, composta de ruas estreitas de difícil trânsito para grandes caminhões. Então, a Tata desenhou um caminhão pequeno mas seguro, ambientalmente sustentável, capaz de fazer inversões de marcha em ruas apertadas e transportar cargas para atender as necessidades do comércio local (ARKALGUD, 2011).

Quando a Coca Cola descobriu que suas bebidas estavam sendo vendidas “quentes” na Índia, logo seus executivos perceberam que tinham de fazer algo para trazer o frio de volta à garrafa, estimulando os consumidores a comprarem mais. O desafio era superar a falta de fornecimento de eletricidade suficiente nos pontos de vendas, o que deixava as garrafas de refrigerante quentes. Assimilando esse vazio institucional, a Coca Cola respondeu com a criação de um *cooler* movido à energia solar, trabalhando em parceria com uma empresa de refrigeração local, o que contribuiu para manter baixo o custo do produto. Mesmo esses *coolers* não gelando as garrafas, eles possibilitaram a redução da temperatura em alguns graus abaixo da temperatura ambiente, o que foi muito melhor do que o consumidor beber uma Coca-Cola quente (ARKALGUD, 2011).

Outro ponto interessante da teoria de Khanna e Palepu (2005) é a ideia do *Institutional voids* conter duas dimensões, como os diferentes lados da mesma moeda, representadas, de um lado, pelos aspectos positivos, como as oportunidades geradas pela negócios, e de outro, pelos negativos, como as restrições ao desenvolvimento econômico local e da própria empresa.

A ideia das duas dimensões dos *voids* só veio reafirmar o que os teóricos desejavam comprovar com sua teoria: “a ausência do estado nos países emergentes gera grandes oportunidades para as empresas, principalmente, para as multinacionais” (KHANNA; PALEPU, 2005).

De um lado, os *voids*: problemas de infraestrutura e falta de *link* entre a produção e seu escoamento. De outro lado os *voids filling*: grandes oportunidades para as multinacionais nos países emergentes, que surgiram de forma significativa em 2015, pelo fato de, ao se instalarem em suas cidades, passarem a exercer o papel do Estado, construindo estradas, escolas, enfim, toda a infraestrutura para interligar o escoamento de produtos, aproveitando-se, assim, dos *institutional voids*.

Um exemplo atual é a China que, a cada dia, estabelece um acordo diferente com a África, chegando, em 2006, a atuar em pelo menos 48 países africanos dos 53 existentes no continente. E com presença dos *voids filling*: “A China havia investido cerca de US\$ 6,27 bilhões na África, até o final do ano passado, cerca de 10% do investimento internacional total na região. Pequim financiou portos, ferrovias e outros projetos de infraestrutura.” (McGREGOR, 2006).

Traduzida para o português, a expressão *institutional voids* significa lacunas institucionais ou, ainda, vazios institucionais. Metaforicamente, os *voids* seriam um buraco negro, um vazio institucional, uma ausência de matéria que tem sua devida importância (RODRIGUES, 2013).

Na perspectiva de Rodrigues (2013), *institutional voids* são *gaps* entre as regras, a legislação e as normas formais, segundo a forma como são implementadas ou reforçadas. Neste sentido, os *institutional voids* são importantes, não somente para a economia nacional, caso do Brasil, mas pelo fato de impactarem a estrutura social, gerando custos sociais. Um exemplo citado por Rodrigues (2013) é a placa “Proibido Poluir”, relacionando-a ao fato de as pessoas não se submeterem aos mecanismos de *enforcement*,

de obediência às leis, que de fato não funcionam no país, revelando um problema típico dos países emergentes.

Outras duas expressões surgem nos estudos do tema *institutional voids*: *contingents voids* e *structures voids*.

Os *contingents voids* são os vazios contingenciais, passíveis de surgimento durante o crescimento econômico. Uma vez existente, ele cria uma oportunidade, mas não há ninguém para aproveitar determinado *void*. É uma série de oportunidades não previstas. Um bom exemplo é o que vem acontecendo no Brasil desde março de 2015. Quando agricultores enfrentaram desafios para escoar a safra de soja das propriedades do Mato Grosso até o Porto de Santos, de onde parte para a China. Não tem caminhoneiro suficiente, não tem mão de obra qualificada para o transporte, não tem infraestrutura para o escoamento (PRIA, 2015).

Outro exemplo a ser mencionado é o conflito comercial gerado pelo sistema do App Uber de transporte de passageiros, conforme exposto nesta matéria: “Proibição da Uber: ausência de regulação não significa ilicitude” (MONTEIRO, 2015). O conflito advém do fato de o aplicativo Uber, uma espécie de taxi de luxo, cobrar o mesmo preço de um taxi convencional, porém sem o respaldo de uma regulamentação legal nem para o aplicativo nem para a atividade, prejudicando a todos os envolvidos. Esta declaração do representante legal do App Uber, revela a presença de um vazio contingencial criando uma oportunidade:

Como outros modelos disruptivos [inovadores], o Uber não se encaixa nos marcos regulatórios de alguns países, que não foram feitos para o nosso tempo. Isso gera conflitos, mas estamos trabalhando para resolvê-los. — Estamos em um momento de transição, e o Uber quer ajudar os governos na regulamentação do setor. Os serviços de economia colaborativa trazem muitos benefícios, e as autoridades buscam o melhor para a sociedade. Nós temos que buscar uma regulação que faça sentido para o governo, as empresas e os usuários. (APP UBER *apud* MONTEIRO, 2015).

Sobre os *structures voids*, que constituem os vazios estruturais relacionados ao sistema legislativo, tem-se que eles geram as indagações: (i) Até que ponto as leis são adequadas para as pressões econômicas e sociais? (ii) De fato, prevalecem as leis? (iii) As leis são implementadas adequadamente? (iv) Existe a fiscalização? (v) O sistema é compreensivo o suficiente, ou não?

As estruturas institucionais não se desenvolvem no mesmo ritmo das contingências criadas pelo crescimento dos países emergentes (RODRIGUES, 2013). Bons exemplos de

structures voids são encontrados em manchetes de jornais da grande mídia brasileira: “Empreiteira que fez viaduto que caiu em BH culpa prefeitura pelo desabamento” (PELEGRINI, 2014). Trata-se de manchete da Folha de São Paulo sobre a queda de um viaduto em Belo Horizonte, Minas Gerais, matando duas pessoas e ferindo mais de 20, que faz referência ao jogo de empurra entre a construtora e a prefeitura municipal sobre a responsabilidade pelo acidente, com o Estado se omitindo a identificar o responsável pelo desabamento e, por extensão, pelas mortes e morbidades dele consequentes.

Outro exemplo similar surge do Crime Ambiental de Mariana-MG provocado pelo rompimento da Barragem de Fundão da mineradora Samarco/Vale/BHP, cuja lama de rejeitos de minério dizimou 19 pessoas (e desabrigou centenas de sobreviventes) e destruiu os distritos de Bento Rodrigues e Paracatu, além de matar o Rio Doce e alguns de seus afluentes, poluindo irremediavelmente as suas águas, e destruindo a fauna e a flora de quilômetros do território entre os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo até poluir as águas do mar naquele Estado, chegando a atingir o litoral da Bahia, em Abrolhos. Considerada o maior tragédia ambiental do mundo, o crime gerou esta manchete na Revista IstoÉ: “O caso Samarco e o desmoronamento da responsabilidade social corporativa” (ALMEIDA, 2015). A empresa assumiu a responsabilidade pelo “acidente”, não se responsabilizando em termos criminais, pois defendendo-se com a falsa tese de rompimento imprevisível. Ocorre que foram detectadas falhas da empresa na necessária fiscalização da barragem para se evitar a tragédia, agravada pela falta da sirene de alerta aos moradores dos distritos de Bento Rodrigues e Paracatu em caso de rompimento. Falhas estas comprovadamente decorrentes de deficiências na Lei de Licenciamento Ambiental e na fiscalização do Estado relativa ao cumprimento integral das exigências contratuais, que se sanadas teriam evitado o crime ambiental. Ou seja, tais *voids* caracterizam problemas de ordem legislativa ligados à fiscalização técnica, gestão, cultura e infraestrutura, elementos que deveriam estar protegidos na Lei de Licenciamento Ambiental para a exploração de minério no território do Estado de Minas Gerais.

Abarcando os conceitos e expressões que envolvem os *institutional voids*, este estudo tem o objetivo de esclarecer que os *voids* brasileiros, associados aos *structure voids*, ou seja, à legislação, ou ainda aos tipos de crime de corrupção, estão sendo cada vez mais utilizados para a prática de corrupção. Negociam-se as leis que não existem no plano da efetividade, a partir das contingências que passam a existir. Corrompe-se o sistema para

superfaturar obras. Assim, são esses diversos *gaps* e as inúmeras oportunidades que vêm provocando a prática de corrupção.

Neste contexto, o setor público da construção civil no Brasil vem sendo um dos maiores alvos de corrupção, em decorrência do grande número de *structure voids* presentes no segmento, como demonstrado pelo banco de dados da Polícia Federal.

2.4 Tipos de corrupção segundo as leis brasileiras

O Código de Processo Penal brasileiro foi criado com o intuito de repreender ou prevenir ações que venham prejudicar ordem e a segurança pública. Trata-se de uma lei ordinária que visa, a um só tempo, defender os cidadãos e punir aqueles que cometam crimes e infrações, além de tipificar tais delitos. Criado em 1940, o código passou, ao longo dos anos, por modificações com o propósito de sua modernização, a fim de torná-lo mais coerente com as características da sociedade decorrentes do *fluir do tempo* (FUHRER; FUHRER, 2007).

Um dos objetivos da tipificação dos crimes e infrações destina-se a evitar que o indivíduo viva sob a ameaça e medo, porque não sabedor daquilo que pode ou não fazer na sociedade em que se encontra. Da mesma forma, restringe a atuação dos julgadores e autoridades responsáveis pela lei e pela ordem social, no sentido de que não haja aplicação de pena para situações não descritas antecipadamente como inconvenientes e consideradas proibidas. Tudo isso para manter a estabilidade social e jurídica (FUHRER; FUHRER, 2007).

A seguir, a descrição dos tipos de corrupção e crimes contra a administração pública constantes no Código de Processo Penal – Decreto-Lei n° 3.689 de 3 de outubro de 1941 (BRASIL, 1941).

2.4.1 Advocacia administrativa

O crime de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código de Processo Penal, consiste em “patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.” A pena é de detenção, de um a três meses, ou multa; se o interesse envolvido for ilegítimo, a detenção é de três meses a um ano, além da multa.

Trata-se da utilização indevida das facilidades de cargo ou função, por funcionário público, no intuito de fazer prevalecer ou fazer influir o seu peso funcional sobre a prática de atos administrativos. O autor do fato pede algum favor a um colega do próprio órgão público ou de outro, usando o seu poder funcional, mas sempre em favor de terceiros – nunca em proveito próprio (BRASIL, 1941).

2.4.2 Concussão

De acordo com o descrito no art. 316 do Código de Processo Penal, a concussão consiste no ato de exigir para si ou para outrem, dinheiro ou vantagem em razão da função, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela. A pena é de reclusão de dois a oito anos. Há ainda a pena de multa, que é cumulativa com a de reclusão. No que tange à consumação, por tratar-se de crime formal (crime que não exige resultado naturalístico), ela ocorre quando o agente exige a quantia, sendo irrelevante o aceite ou o recebimento do valor. É também crime próprio, podendo ser praticado somente por funcionário público. Para tanto, deve-se observar o art. 327 do Código Penal. A pena prevista é de reclusão de dois a oito anos 12 anos, e multa (BRASIL, 1941).

2.4.3 Condescendência criminosa

Tem-se a condescendência criminosa quando, segundo descrito no art. 320 do Código de Processo Penal (CPP): "Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente." (BRASIL, 1941).

Na Administração Pública, o funcionário deve ser cumpridor da lei. Portanto, este crime aplica-se tanto ao agente superior hierárquico que não responsabilizou subordinado que cometeu a infração ("Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado [...]"), quanto ao subalterno ou funcionário de mesma hierarquia que não levou o fato ao conhecimento da autoridade competente.

2.4.4 Corrupção ativa

O crime de corrupção ativa consiste no ato de oferecer vantagem, qualquer tipo de benefício ou satisfação de vontade, que venha a afetar a moralidade da Administração Pública. Só se caracteriza, quando a vantagem é oferecida ao funcionário público. Caso haja imposição do funcionário para a vantagem oferecida, não há corrupção ativa e, sim, concussão. No caso de um funcionário público propor a vantagem, é desconsiderada a sua condição, equiparando-se a um particular. Não há modalidade culposa. Forma qualificada em razão da oferta, o funcionário realmente retarda ou omite ato de ofício, ou realiza ato infringindo o seu dever. Basta o simples ato de oferecer a vantagem que o crime é considerado como praticado, não havendo necessidade de que o funcionário público aceite a vantagem.

Vale lembrar que o crime de corrupção ativa é tratado no art. 333 do CPP – Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – no Capítulo II, onde estão previstos os crimes dos particulares contra a Administração Pública em geral. Portanto, é modalidade de crime cometida por pessoa que não é funcionário público. Se o funcionário concorda com a proposta oferecida e realiza o que o particular solicitou, a pena do particular é aumentada em 1/3 (BRASIL, 1941).

O crime está previsto no art. 333 do Código de Processo Penal e a pena pode chegar a até 12 anos. Assim está descrito no art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003). Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (BRASIL, 1941).

No crime de Corrupção Ativa há o entendimento doutrinário de que não é possível a modalidade tentada, por ser impossível a configuração da tentativa, uma vez ser inviável que a carta interceptada não chegue às mãos do funcionário público na qual a oferta ou promessa seria feita (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

O *modus operandi* no caso da Corrupção Ativa, pode se dar por meio de gestos, insinuações ou pela forma escrita. Paradoxalmente, há um entendimento que diz que não há que se falar em Corrupção Ativa, quando o ato de promessa indevida em questão visa

evitar uma ilegalidade, como seria o caso, por exemplo, de uma promessa de vantagem indevida para evitar que um carro fosse retido ou apreendido, pelo fato de simplesmente o exame médico do motorista estar vencido (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

Pedir para o funcionário público dar aquele famoso “jeitinho brasileiro” ou “quebrar o galho” não configurará Corrupção Ativa. Mesmo sendo o objeto material deste tipo de crime a vantagem indevida, isso não significa dizer que ela será necessariamente de natureza patrimonial, sendo possível que essa promessa envolva favores sexuais e morais. A lei penal não é taxativa com relação ao que exatamente é uma vantagem indevida no crime de Corrupção Ativa. Uma vez prometida a vantagem indevida, o crime estará consumado, independente de a conduta ser ilícita, ilegítima ou injusta (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

Há que se ter muita atenção sempre que a temática for o crime de Corrupção Ativa, visto que cada caso concreto tem pormenores que podem fazer com que o crime em questão não se caracterize dada as peculiaridades que os tribunais analisam em cada caso, para só depois tipificar com segurança aquele crime como sendo o de Corrupção Ativa (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

2.4.5 Corrupção ativa em transação comercial internacional

É o ato de prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional. Incluído pela Lei nº 10467, de 11 de junho de 2002.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço), se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público estrangeiro retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (BRASIL, 2002).

2.4.6 Corrupção eleitoral

Crime previsto no art. 299 do Código Eleitoral, Lei nº 4.7373, de 15 de junho de 1965: Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer

abstenção, ainda que a oferta não seja aceita. Como exemplo: candidato que oferece recursos financeiros a eleitores em troca de votos. A pena prevista é de reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa (BRASIL, 1965).

2.4.7 Corrupção passiva

A corrupção passiva é um crime praticado contra a administração pública, previsto no art. 317 do Código de Processo Penal brasileiro, e tem como peculiaridade que somente o funcionário público pode ser o sujeito ativo (CAPEZ, 2007).

SUJEITO ATIVO – o art. 317 não define que o sujeito ativo é o funcionário público, mas o título do capítulo fala em “crimes praticados por funcionários públicos”. Portanto, a corrupção passiva só pode ser praticada por funcionário público. Porém, a conduta descrita no art. 317 fala em “solicitar (...) ainda que fora da função”, que seria o caso do funcionário público de férias, de licença, cumprindo pena administrativa, etc. (mesmo nestes casos ele não deixa de ser funcionário público). A conduta ainda prevê que o crime pode ser praticado antes do funcionário público assumir a função (é o caso, por exemplo, de um sujeito que passa num concurso público, já tomou posse, ainda não começou a trabalhar, mas já sabe qual será a sua área de atuação, e quando irá começar a exercer o cargo; ele então, neste momento, comete o crime de corrupção passiva). Só pode ser sujeito passivo o funcionário público, se o ato para o qual ele está se corrompendo for das suas atribuições (se o ato não é da sua atribuição, ele até poderá ser partícipe, mas não autor). É, portanto, um crime próprio (PORTAL DIREITO PENAL ECONÔMICO, 2006).

O tipo penal em questão assim dispõe: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” (CAPEZ, 2007).

Como dito, somente o funcionário público pode praticar o crime de corrupção ativa. Assim, faz-se importante definir tal conceito para efeitos do direito penal, observando-se que tal conceituação é mais ampla do que nos demais ramos do direito, sendo encontrada no art. 327 do CPP (CAPEZ, 2007).

O tipo penal determina que o funcionário público venha a se beneficiar indevidamente pela prática de atos de ofício, sendo, portanto, o objeto jurídico tutelado, nesse caso, o normal funcionamento da administração pública, que deve manter-se dentro dos princípios da moralidade e da probidade (CAPEZ, 2007).

Deve-se ter sempre em mente que a legislação brasileira não exige bilateralidade para que fique comprovado o crime de corrupção ativa, ou seja, não é necessário que haja corrupção ativa para que se configure a passiva, e o contrário também acontece, mas nada

impede que em uma determinada ação fique configurado tanto o crime de corrupção passiva como o da corrupção ativa (CAPEZ, 2007).

O funcionário pode praticar, ou deixar de praticar, um ato em benefício próprio ou alheio de forma ilícita, ilegítima ou injusta. Este caso poder ser classificado como corrupção ativa própria. Mas quando a prática do ato é legal, justa, mas visa um benefício próprio ou de outrem, a corrupção passa a ser classificada como não própria ou imprópria (CAPEZ, 2007).

Quando a vantagem é recebida antes da ação ou omissão, classifica-se como sendo antecedente. Diferentemente, quando primeiro age ou omite e depois recebe a vantagem, está caracterizada a corrupção subsequente. Este crime pode ser cometido com a prática de três condutas diferentes, sendo elas: solicitar, receber ou aceitar a promessa de que irá receber (CAPEZ, 2007).

Na solicitação, não é necessário que fique constatada a ameaça, quando o funcionário pede a vantagem. Portanto, não é necessária a ocorrência de nenhum tipo de participação ou colaboração de terceiro. Para que fique configurado o crime, basta o simples pedido do funcionário (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

Na segunda hipótese da prática do tipo penal, o funcionário público recebe a vantagem indevida, e para que o crime fique configurado, é necessário que ela advenha de um terceiro, ou seja, que venha acompanhada da prática da corrupção ativa (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

No terceiro caso, o funcionário recebe uma promessa de recompensa, e para que configure a prática do delito basta que aceite tal recompensa, não sendo necessário o recebimento da vantagem indevida (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

As três hipóteses da prática do tipo penal podem ser realizadas por intermédio de terceira pessoa, ou seja, uma pessoa pode ser determinada em nome do funcionário público a exigir a vantagem, ou uma pessoa pode ir até o funcionário público e prometer ou oferecer vantagem indevida (MIRABETE; FABBRINI, 2008).

Como demonstrado, o objeto material do crime é a vantagem indevida, que não necessariamente tem que ser econômica, podendo ser ela também de cunho moral, sentimental, sexual, entre outras vantagens (ROBALDO, 2009).

Assim, fica largamente demonstrado, que o sujeito ativo do tipo penal é o funcionário público, e o sujeito passivo é o Estado, que sofre danos na administração pública em razão do pedido ou oferecimento de vantagem indevida (ROBALDO, 2009).

De outro lado, tem-se que o elemento subjetivo do tipo é o dolo. Dessa forma, é necessário que o funcionário público saiba que a vantagem é indevida. Existe, ainda, o elemento subjetivo especial do tipo que expressa a necessidade de a vantagem ser para si ou para outrem. Quando a vantagem é revertida para a administração pública, não existe crime (ROBALDO, 2009).

Por ser crime formal, sua consumação ocorre no momento da solicitação, recebimento ou aceite da promessa. Neste crime, é possível a prática do flagrante esperado, que ocorre no momento do recebimento da vantagem indevida, uma vez que o crime já havia sido configurado com a solicitação ou aceitação da promessa (CAPEZ, 2007).

Dessa forma, corrupção passiva é o *nomen juris* do crime previsto no art. 317 do CPP: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” (BRASIL, 1941).

No Direito Penal brasileiro, trata-se de um dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral. A corrupção pode ser de dois tipos: ativa, quando se refere ao corruptor, ou passiva, que se refere ao funcionário público corrompido.

Algumas legislações definem ambas as condutas como o mesmo crime. No caso do crime de corrupção, a legislação brasileira adotou, excepcionalmente, a teoria pluralista, pois optou por conceituar dois crimes diferentes: a corrupção ativa no art. 333, e a corrupção passiva no art. 317 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

2.4.8 Crimes em licitação

O Código Penal brasileiro já apontava, nos art. 49 e 52, esse crime como o ato de dispensar ou não exigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade. 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. A pena é de detenção de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa (BRASIL, 1941).

Também pode caracterizar afronta à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação (BRASIL, 1993).

Outra definição desse crime é a participação de empresas vinculadas a sócios/administradores pertencentes a um mesmo grupo familiar, com identidade de propostas e proximidade dos valores apresentadas em suas propostas (BRASIL, 1993).

Na Lei nº 8.666/1993, a pena pecuniária está prevista cumulativamente com a pena privativa de liberdade em todos os crimes dessa lei (artigos 89-98). De acordo com o art. 99, a pena pecuniária haverá de corresponder ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente. Será ela fixada na sentença e calculadas em índices percentuais, que não poderão ser inferiores a 2%, nem superiores a 5% do valor do contrato licitado ou celebrado. O produto da arrecadação reverterá à Fazenda Pública lesada (BRASIL, 1993).

2.4.9 Crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores

De acordo com o art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, constituem crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: a apropriação de bens ou rendas públicas, ou o seu desvio em proveito próprio ou alheio; o ato de utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas – ex.: prefeitos municipais aplicar recursos destinados ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETTI) no pagamento de servidores públicos; dentre outras inúmeras implicações dadas pela lei brasileira (BRASIL, 1967).

A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

2.4.10 Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Este crime está previsto no art. 315 do CPP, e se caracteriza pela doação de verbas ou rendas públicas para aplicação diversa da estabelecida em lei. Relaciona-se aos políticos que lidam com verbas públicas obtidas por tributos ou multas. Ocorre quando os valores são contabilizados, obedecendo a lei orçamentária, mas os destinos são outros que não as rubricas contábeis indicadas no orçamento, ou seja, o agente usa a verba na própria área pública, mas no setor errado. Não desvia para ele nem para outrem, o que constituiria outro crime.

Como verba não é dinheiro, esse o seu emprego irregular também não caracteriza peculato. Pena: Detenção, de 1 a 3 meses, ou multa (BRASIL, 1941).

2.4.11 Facilitação de contrabando ou descaminho

Funcionário público que recebe para si, direta ou indiretamente, em razão de sua função, vantagem indevida e, em decorrência das vantagens, pratica atos de ofício infringindo dever funcional.

Auditor Fiscal que deixa de conferir de forma efetiva a documentação relativa às cargas antes do desembaraço, bem como de efetuar a conferência física das mercadorias diante da enorme discrepância entre os valores e a descrição das mercadorias nos documentos fiscais.

Crime previsto no art. 318 e art. 334 do CPP. Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa. Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990). Prevaricação (BRASIL, 1941).

2.4.12 Improbidade administrativa

Improbidade administrativa é o ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública, cometido por agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta (BRASIL, 1992).

É caracterizada, sucintamente, pela violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade e enriquecimento ilícito no exercício do cargo, conforme

previsto pela Lei Federal nº 8429, de 2 de junho de 1992, que trata dos atos de improbidade praticado qualquer agente público.

As disposições da referida lei alcançam todas as pessoas qualificadas como agentes públicos, na administração direta, indireta e fundacional, ainda que transitoriamente, com ou sem remuneração. E também as empresas incorporadas ao patrimônio público e as entidades para criação ou custeio do erário, que haja concorrido ou concorram com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Também são abrangidos pela Lei de Improbidade Administrativa aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indiretamente. Neste sentido, são equiparados a agentes públicos, ficando sujeitos às sanções previstas, os responsáveis e funcionários de pessoas jurídicas de direito privado que recebam verbas públicas e promovam o seu desvio, apropriação, ou uso em desconformidade com as finalidades para as quais se deu o repasse.

Os atos incrimináveis são aqueles que importam vantagem ilícita, ou que causam prejuízo ao erário, ou que atentam contra os princípios da administração pública.

2.4.13 Inserção de dados falsos em sistema de informação

De acordo com o art. 313-A do CPP, essa prática criminosa consiste em inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública, com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano (Incluído pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000). A pena é de detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa (BRASIL, 1941).

2.4.14 Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação

De acordo com o mesmo art. 313-A do CPP, trata este crime do ato de modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000). As penas são aumentadas de um terço até a metade se da modificação ou

alteração resulta dano para a Administração Pública ou para o administrado (BRASIL, 1941).

2.4.15 Peculato

Crime previsto no art. 386 do CPP, cometido pelo funcionário público contra a Administração Pública em geral. Configura tal conduta delituosa, quando o funcionário apropria-se de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão da função, ou o desvia em proveito próprio ou alheio (BRASIL, 1941).

Peculato é um dos tipos penais próprios de funcionários públicos contra a administração em geral, via de regra, só pode ser praticado por servidor público, contudo admite participação de terceiros, se este souber que está atuando com um funcionário público.

Os verbos núcleos do tipo são “apropriar” ou “desviar” valores, bens móveis, de que o funcionário tem posse justamente em razão do cargo/função que exerce. A pena para este crime é de reclusão, de 2 a 12 anos, enquadrando-se no mesmo caso o funcionário público que não tenha posse do dinheiro, valor ou bem, mas o subtraia ou concorra para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, em virtude da facilidade decorrente do cargo que ocupa. O peculato é um crime próprio do funcionário contra a administração, diferentemente de apropriação indébita que é praticada por qualquer pessoa contra o patrimônio.

2.4.16 Prevaricação

Prevaricação é um crime funcional previsto no art. 319 do CPP, praticado por funcionário público contra a Administração Pública. Consiste em retardar, deixar de praticar ou praticar indevidamente ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (BRASIL, 1941).

Importante ressaltar que não é admitida a modalidade culposa. Ao deixar de fazer algo que deve ser feito seguindo o princípio da eficiência e celeridade para satisfazer um interesse pessoal, esse comportamento é entendido juridicamente como dolo (intencionalidade). Pode ser classificado como omissivo, quando o funcionário deixa de

fazer seu trabalho, ou comissivo, quando o funcionário intencionalmente atrasa a execução de seu trabalho. Cabe transação penal e sursis (Suspensão Condicional da Pena). A pena é de detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano (BRASIL, 1941).

2.4.17 Tráfico de influência

Previsto no art. 332 do CPP, o tráfico de influência consiste na prática ilegal de uma pessoa se aproveitar da sua posição privilegiada dentro de uma empresa ou entidade, ou das suas conexões com pessoas em posição de autoridade, para obter favores ou benefícios para terceiros, geralmente em troca de favores ou pagamento (BRASIL, 1941).

É um dos crimes praticados por particulares (empresários e políticos), principalmente contra a administração pública em geral. Consiste em solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem (como se fosse um investimento), a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. A pena prevista para esse crime é de reclusão, de 2 a 5 anos, e multa. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.

A pena é de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995). Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário. (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995) (BRASIL, 1941).

2.4.18 Violação de sigilo funcional

Segundo o art. 325 do CPP, trata-se de crime contra a Administração Pública, que ocorre quando um funcionário revela fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilita a sua revelação. A conduta é caracterizada, quando o funcionário público revela o sigilo funcional de forma intencional, dando ciência de seu teor à terceiro, por escrito, verbalmente, mostrando documentos etc. A conduta de facilitar a divulgação do segredo, também denominada divulgação indireta, dá-se quando o funcionário, querendo que o fato chegue a conhecimento de terceiro, adota determinado procedimento que torna a descoberta acessível a outras pessoas. O delito não admite a forma culposa (BRASIL, 1941).

A Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, criou no § 1º do artigo 325 algumas infrações penais equiparadas, punindo com as mesmas penas do “caput”, quem: I – permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; II – se utiliza, indevidamente, do acesso restrito. O § 2º estabelece uma qualificadora, prevendo pena de reclusão, de dois a seis anos, e multa, se da ação ou omissão resultar dano à Administração ou a terceiro. A ação penal é pública incondicionada, de competência do Juizado Especial Criminal (BRASIL, 2000).

2.4.19 Formação de quadrilha

Já foi o tempo em que, para caracterizar o crime de formação de quadrilha indispensável seria existir uma associação estável de no mínimo quatro pessoas, com finalidade de cometer crimes reiteradamente. No entanto, com o surgimento da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, o delito passou denominar-se de “Associação Criminosa”, pressupondo para formação do tipo penal “uma associação estável de três ou mais pessoas, para o fim específico da cometer crimes.” No CPP, trata-se do crime previsto no art. 288 (EMANUEL, 2014).

Importante salientar que menores de idade, associados que morreram após ingressar no grupo, incluem-se na contagem determinada pelo legislador. Ainda em razão da alteração da nova Lei, destaque-se que a exclusão da denominação “quadrilha ou bando” não significou que tenha deixado de existir o crime (*abolitio criminis*) em relação aos fatos praticados anteriores à referida lei. Dessa forma, a conduta não deixou de ser criminosa, mas tornou-se mais fácil a sua configuração, bastando apenas a associação de três ou mais pessoas, e não mais quatro como previsto anteriormente. Não se deve confundir “Associação Criminosa” com o “Concurso de Pessoas” (coautoria e/ou participação), uma vez que na “associação” as pessoas se reúnem de forma estável visando o cometimento de crimes e, provada a sua perenidade, configurado estará o crime da associação criminosa. Por outro lado, o “Concurso de Pessoas” envolve o participante principal do crime bem como todos aqueles que contribuem, ajudam ou colaboram com o mesmo (por mais insignificante que seja para a realização da atividade delituosa). Uma “Associação Criminosa” poderá ser constituída por qualquer pessoa, pois trata-se de crime comum em concurso necessário e de condutas paralelas – dependendo, para a sua

existência, o mínimo de três pessoas envolvidas, que se auxiliam mutuamente com um objetivo comum (EMANUEL, 2014).

A Lei 12.850/2013, na sua origem, define “Organização Criminosa”, e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. No artigo 1º, o crime é caracterizado no parágrafo primeiro: “Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional” (BRASIL, 2013).

Buscou-se acompanhar o tratamento internacional do tema, por força de recomendação da Convenção das Nações Unidas contra o crime Organizado Transnacional, o que levou à revogação expressa da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, que tipificou condutas criminosas relacionadas com a criminalidade organizada, tutelou a colaboração processual, denominada de colaboração premiada, e, mediante previsão com procedimento próprio, disciplinou sobre infiltração de agentes, cuidou do acesso das autoridades a dados ou informações cadastrais dos investigados, além de estabelecer procedimentos processuais próprios (BRASIL, 1995).

O art. 2º “caput” da referida Lei nº 12.850/2013 tipificou um novo crime denominado “organização criminosa”, o qual consiste em “promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa”, cuidando de um delito mais grave do que o previsto no artigo 288 do Código de Processo Penal, apenando o envolvido com reclusão de três a oito anos sem prejuízo das penas de outros crimes em decorrência dos atos então praticados (EMANUEL, 2014).

Com o novo delito, a organização criminosa passou a exigir dos componentes um grupo com classes de hierarquia bem determinadas, com regras claras na divisão de tarefas e de alta periculosidade em relação aos crimes praticados, de caráter nacional ou transnacional, a serem punidos com penas superiores a quatro anos. No entanto, quando três ou mais indivíduos, se juntam de forma associada, objetivando o cometimento de crimes, sem a presença de uma estrutura organizada, inexistindo hierarquia severa entre seus componentes e sem divisão precisa de tarefas, o delito tipificado será da “Associação Criminosa”, conforme determinado pelo art. 288 do CPP, significando que, um grupo formado por quatro pessoas que não preencher os requisitos para tipificar uma organização

criminosa estará praticando a conduta definida no art. 288 do referido CPP (EMANUEL, 2014).

As características penais relacionadas ao extinto crime de “formação de quadrilha ou bando” permanecem inalteradas com o crime de “associação criminosa”, cuja objetividade jurídica é a proteção da paz pública. Tratando-se de crime comum, qualquer pessoa poderá cometê-lo, o sujeito passivo é a própria coletividade, o elemento subjetivo é o dolo, e é necessária a sua prática em concurso (três pessoas) mesmo sem identificação de todos os integrantes da associação, de natureza formal, por assim se configurar ainda que sem a prática dos crimes visados, pois trata-se de crime instantâneo, ocorrendo com simples adesão à organização criminosa, não se admitindo a tentativa na conduta (EMANUEL, 2014).

A descrição da tipologia criminal – constitutiva do Código de Processo Penal – que vem assolando as relações comerciais entre os poderes público e privado, descortina a gravidade dos crimes de corrupção que, no contexto midiático-social, adquirem a forma de escândalo.

2.5 Conceito de escândalo

Atualmente, o conceito de escândalo vem merecendo a atenção dos teóricos da academia que, em especial, se debruçam no estudo dos crimes políticos como tipo “específico de escândalo”. Dentre eles, Jiménez Sanchés (2004, p. 1100) define o escândalo político como “uma reação pública desencadeada contra um agente político responsabilizado por certo comportamento percebido como um abuso de poder ou por uma infração da confiança social que fundamenta a autoridade do agente”. Ou ainda, segundo o autor, o escândalo político “consiste numa intensa reação social de indignação, logo que se tem o conhecimento da ocorrência de certo comportamento político levado a cabo por um ator desempenhando um cargo público investido de confiança social” (SÁNCHEZ, 2004, p. 1100).

Tais conceitos aplicam-se ao caso particular dos escândalos protagonizados por atores políticos que, naturalmente, alcançam ampla repercussão. O agente “político” pode ser qualquer indivíduo público que se torna objeto de uma reação coletiva. Essa reação pode ser descrita como “indignação”, embora também possa ser descrita por termos mais

fortes, como quando o escândalo político envolve a “estigmatização” de certo agente, conduzindo à atribuição a esse agente de uma nova identidade de estatuto moral inferior.

Assim, um escândalo pode envolver uma transmutação de identidade. Uma transmutação de tal força moral, que não se restringe apenas ao próprio agente escandaloso, por adquirir uma realidade própria aos olhos da “reação pública”. É muito pouco provável que exista um único tipo específico de escândalo: o político, cujas características são completamente distintas de outros escândalos de cunho moral comuns à sociedade judaico-cristã-ocidental. O traço distintivo do “escândalo político” é que, por definição, um ator político é o agente principal de um escândalo político. Apesar da circularidade, as definições propostas por Sánchez (2004) apontam para a definição correta da noção de escândalo que faz parte do saber implícito do senso comum, ao salientar a “indignação” e a “estigmatização” como os principais fatores resultantes desse tipo de escândalo.

Uma definição mais generalizada de escândalo exige, também, o reconhecimento de que o escândalo tem como premissa a divulgação de segredos. “Algo previamente privado, humilhante, deliberadamente escondido, provavelmente ilegal, torna-se público. O transgressor é punido e a ordem social é restaurada” (KIPNIS, 2010b). Este é um conceito que, pela sua essência, é passível de aceitação, ainda que tenha de ser reformulado. Existe algo privado que se torna público; existe, acrescentando outros elementos, uma fustigação, uma indignação, uma humilhação ritual; existe uma punição que tem como efeito restaurar a ordem social (KIPNIS, 2010a).

Por outro lado, alguns autores reduziram o conceito de escândalo àqueles protagonizados por atores políticos (LULL; HIMERMAN, 1997; GARRARD; NEWELL, 2006). Outros salientaram a especificidade do conceito de escândalo mediático, sustentando que a noção moderna de escândalo está intimamente ligada aos meios tecnológicos de comunicação de massa. A presença de uma imprensa com autonomia seria imprescindível à ocorrência de escândalos, tidos como “impensáveis sem a intervenção dos *mass media*” (WAISBORD, 2000, p. 21).

Um dos teóricos que associou estreitamente os escândalos modernos aos meios de comunicação foi John B. Thompson. Ele sustenta que os escândalos apenas podem ser compreendidos no contexto da atual visibilidade mediática (THOMPSON, 2000). Mas como os seus estudos comportam ambições mais vastas, pode ser visto como a única tentativa acadêmica, oriunda da Sociologia, especificamente da esfera dos *media studies*,

de elaborar uma teoria geral dos escândalos modernos, razão pela qual tornou-se uma referência para os autores que se dedicam à análise empírica dos inúmeros escândalos mediáticos contemporâneos.

Em traços gerais, Thompson (2000, p. 145) define um escândalo como “um tipo de transgressão que se torna suficientemente conhecida e então gera uma resposta pública”. Segundo o autor, os escândalos “surgem quando certas atividades, mantidas escondidas ou secretas, são subitamente reveladas ou tornadas visíveis através dos *media*. O segredo da atividade é essencial para a sua existência: se os indivíduos que realizam a ação tivessem declarado abertamente aquilo que queriam fazer, eles não poderiam ter seguido os seus atos. Além disso, a exibição pública, geralmente através dos *media*, até então atividade escondida ou secreta, é constitutiva do escândalo como escândalo” (THOMPSON, 1995, p. 145).

O autor enumerar as seguintes características presentes no surgimento e desenvolvimento de um escândalo: (i) existe uma transgressão; (ii) existe um segredo que se torna escândalo conhecido; (iii) existe uma resposta pública que é parte integrante do escândalo; e (iv) existem discursos públicos que condenam o escandaloso (THOMPSON, 1995).

Dessa forma, os escândalos ameaçam a reputação dos escandalosos. Nesta sua enumeração, Thompson (2000) não é explícito sobre um ponto sublinhado por outros autores: o fato de a resposta pública ter a forma de uma indignação e de uma estigmatização. Embora também saliente que a resposta pública é parte integrante do escândalo – é escândalo aquilo onde uma reação coletiva está presente – e que, portanto este constitui, sobretudo, uma realidade social cuja existência não depende fundamentalmente de atos realmente levados a cabo por certo indivíduo. O autor salienta, ainda, e corretamente, que os escândalos incidem, sobretudo, sobre a qualidade intangível, sobre o ser de certo indivíduo, isto é, sobre aquilo que ele é aos olhos dos outros: a reputação que, por efeito do escândalo, se perde, desaparece (THOMPSON, 2000, p. 14).

Neste sentido, visando tanto a preservação da reputação dos políticos como dos cidadãos envolvidos nos escândalos, de forma a inibir o crime de corrupção nas suas mais variadas tipologias, o Ministério Público Federal da Vara de Curitiba, que investiga os desvios de dinheiro público no âmbito da Operação Lava Jato, propuseram um projeto de lei anticorrupção.

2.6 Projeto de Lei Anticorrupção do Ministério Público Federal

Em nota publicada em seu portal, o Ministério Público Federal (MPF) declara que acredita em “um Brasil mais justo, com menos corrupção e menos impunidade”. Que “é possível transformar a indignação com a corrupção em mudanças efetivas para a sociedade”.

Para acabar com o círculo vicioso de corrupção privada e pública, segundo o MPF, é preciso programar mudanças sistêmicas e estruturais. Mudanças que incluem o fim da impunidade, pelo fato de esta e a corrupção estarem intimamente relacionadas, conforme comprovado por diversos estudos e pesquisas internacionais sobre o tema (BRASIL, 2016).

Neste sentido, prossegue a nota, “o MPF tem trabalhado com rapidez e agilidade nos processos envolvendo crimes de corrupção. Mesmo assim, nem sempre alcança efetividade, porque o sistema favorece a demora, a prescrição (cancelamento do caso penal decorrente da demora) e a anulação do caso com base em formalidades (BRASIL, 2016).

Com vistas a construir uma nova realidade, aquela instituição pública apresentou à sociedade dez medidas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade, propondo Transparência, Prevenção, Eficiência e Efetividade (BRASIL, 2016).

Para tal, o Projeto de Lei 4.850/2016, apresenta diversas propostas de alterações legislativas que buscam, entre outros resultados: (i) evitar a ocorrência de corrupção (via prestação de contas, treinamentos e testes morais de servidores, ações de marketing/conscientização e proteção a quem denuncia a corrupção); (ii) criminalizar o enriquecimento ilícito; (iii) aumentar penas da corrupção e tornar hedionda aquela de altos valores; (iv) agilizar o processo penal e o processo civil de crimes e atos de improbidade; (v) fechar brechas da lei por onde criminosos escapam (via reforma dos sistemas de prescrição e nulidades); (vi) criminalizar caixa dois e lavagem eleitorais; (vii) permitir punição objetiva de partidos políticos por corrupção em condutas futuras; (viii) viabilizar a prisão para evitar que o dinheiro desviado desapareça; (ix) agilizar o rastreamento do dinheiro desviado; e (x) fechar brechas da lei por onde o dinheiro desviado escapa (por meio da ação de extinção de domínio e do confisco alargado).

Observou-se que a iniciativa do MPF foi abraçada pela sociedade que, por meio de voluntários em todo o país, coletou mais de dois milhões de assinaturas em apoio à campanha, para que as propostas pudessem ser apresentadas ao Congresso Nacional em forma de projeto de iniciativa popular (BRASIL, 2016).

Em resumo, o Ministério Público Federal (MPF) apresentou as dez medidas contra a corrupção que compõem o PL n° 850/2016.

- 1 *Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação* – para prevenir a corrupção, o MPF sugere a possibilidade da realização de testes de integridade, isto é, a “simulação de situações, sem o conhecimento do agente público ou empregado, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública”. A realização desses testes é incentivada pela ONGTI e pela Organização das Nações Unidas (ONU), constituindo um exemplo de sucesso em alguns lugares do mundo.

Outra proposta é o investimento de um percentual entre 10% a 20% dos recursos de publicidade dos entes da Administração Pública em ações e programas de *marketing* voltados ao estabelecimento de uma cultura de intolerância à corrupção, para conscientizar a população dos danos sociais e individuais por ela causados, angariar apoio público para medidas contra corrupção e reportar esse crime. Propõe-se, também, o treinamento reiterado de todos os funcionários públicos em posturas e procedimentos contra a corrupção, o estabelecimento de códigos de ética claros, adaptados a cada carreira, e a realização de programas de conscientização e pesquisas em escolas e universidades.

Para estimular a denúncia de casos de corrupção, o Ministério Público propõe a garantia de sigilo da fonte, com a ressalva de que ninguém pode ser condenado apenas com base na palavra de informante confidencial. Prevê-se, ainda, a possibilidade de ser revelada a identidade do informante, se ele fizer denúncias falsas.

Por fim, propõe-se a obrigação de o Judiciário e o Ministério Público prestarem contas da duração dos processos em seus escaninhos, formulando propostas, quando seu trâmite demorar mais do que os marcos propostos de duração razoável de processos (gatilho de eficiência).

- 2 *Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos* – a dificuldade de provar a corrupção garante a impunidade e incentiva o comportamento corrupto. A criminalização do enriquecimento ilícito garante que o agente não fique impune, mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados.

A medida propõe a tipificação do enriquecimento ilícito, com penas de três a oito anos, mas passíveis de substituição no caso de delitos menos graves. O ônus de provar a existência de renda discrepante da fortuna acumulada é da acusação. Se a investigação ou o acusado forem capazes de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será caso de absolvição.

- 3 *Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores* – é extremamente difícil descobrir o crime de corrupção e, quando isso ocorre, é mais difícil ainda prová-lo. Mesmo quando há provas, pode não se conseguir uma condenação em virtude de questões processuais como nulidades. Ainda que se descubra, prove e alcance uma condenação, a chance de prescrição é real, o que pode ensejar absoluta impunidade. Por fim, quando a pena é aplicada, ela é normalmente inferior a quatro anos e é perdoadada, por decreto anual de indulto, depois do cumprimento de apenas um quarto dela. A corrupção é hoje, portanto, um crime de alto benefício e baixo risco, o que pode incentivar sua prática. Esta medida transforma a corrupção em um crime de alto risco, no tocante à quantidade da punição, aumentando, também, a probabilidade de aplicação da pena por diminuir a chance de prescrição.

Com as alterações, as penas, que hoje são de 2 a 12 anos, passariam a ser de 4 a 12 anos, lembrando que, no Brasil, as penas de réus de colarinho branco ficam próximas ao patamar mínimo. Com isso, a prática do crime passa a implicar, no mínimo, prisão em regime semiaberto. Esse aumento da pena também amplia o prazo prescricional que, quando a pena supera 4 anos, passa a ser de 12 anos. Além disso, a pena é escalonada segundo o valor envolvido na corrupção, podendo variar entre 12 e 25 anos, quando os valores desviados ultrapassam R\$ 8 milhões. Essa pena é ainda inferior àquela do homicídio qualificado, mas é bem maior do que a atual. A

corrupção mata, como decorrência do cerceamento de direitos essenciais, como segurança, saúde, educação e saneamento básico. Por isso, a referência punitiva da corrupção de altos valores passa a ser a pena do homicídio. Por fim, a corrupção envolvendo valores superiores a cem salários mínimos passa a ser considerada crime hediondo, não cabendo, dentre outros benefícios, o perdão da pena, integral ou parcial (indulto ou comutação).

- 4 *Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal* – é comum que processos envolvendo crimes graves e complexos, praticados por réus de colarinho branco, demorem mais de 15 anos em tribunais após a condenação, pois as defesas empregam estratégias protelatórias. Além de poder acarretar prescrição, essa demora cria um ambiente de impunidade, que estimula a prática de crimes. Com o objetivo de contribuir com a celeridade na tramitação de recursos sem prejudicar o direito de defesa, esta medida propõe 11 alterações pontuais do Código de Processo Penal (CPP) e uma emenda constitucional.

Essas alterações incluem a possibilidade de execução imediata da condenação, quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; novas regras para *habeas corpus*; e a possibilidade de execução provisória da pena após julgamento de mérito do caso por tribunal de apelação, conforme acontece em inúmeros países.

- 5 *Celeridade nas ações de improbidade administrativa* – as medidas propõe três alterações na Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992. A fase inicial das ações de improbidade administrativa pode ser agilizada com a adoção de uma defesa inicial única (hoje ela é duplicada), após a qual o juiz poderá extinguir a ação caso seja infundada. Além disso, sugere-se a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da Lei Anticorrupção. Por fim, propõe-se que o MPF firme acordos de leniência, como já ocorre no âmbito penal (acordos de colaboração), para fins de investigação.

- 6 *Reforma no sistema de prescrição penal* – essa medida promove alterações em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o objetivo de corrigir distorções do sistema. As mudanças envolvem a ampliação dos prazos da prescrição da pretensão executória e a extinção da prescrição retroativa (instituto que só existe no Brasil e que estimula táticas protelatórias).

O MPF propõe, ainda, que a contagem do prazo da prescrição da pretensão executória comece a contar do trânsito em julgado para todas as partes, e não apenas para a acusação, como é hoje. Além disso, são sugeridas alterações para evitar que o prazo para prescrição continue correndo enquanto há pendências de julgamento de recursos especiais e extraordinários. As prescrições também podem ser interrompidas por decisões posteriores à sentença e por recursos da acusação, solicitando prioridade ao caso.

- 7 *Ajustes nas nulidades penais* – essa medida propõe uma série de alterações no capítulo de nulidades do Código de Processo Penal. Os objetivos são ampliar a preclusão de alegações de nulidade; condicionar a superação de preclusões à interrupção da prescrição, a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; estabelecer, como dever do juiz e das partes, aproveitamento máximo dos atos processuais e exigir a demonstração, pelas partes, do prejuízo gerado por um defeito processual à luz de circunstâncias concretas.

Além disso, sugere-se a inserção de novos parágrafos para acrescentar causas de exclusão de ilicitude previstas no Direito norte-americano, país de forte tradição democrática de onde foi importada nossa doutrina da exclusão da prova ilícita (*exclusionary rule*). Essas mudanças objetivam reservar os casos de anulação e exclusão da prova, para quando houver uma violação real de direitos do réu e a exclusão cumprir seu fim, que é incentivar um comportamento correto da Administração Pública.

- 8 *Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2* – a medida propõe a responsabilização objetiva dos partidos políticos em relação a práticas corruptas, a criminalização da contabilidade paralela

(caixa 2) e a criminalização eleitoral da lavagem de dinheiro oriundo de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

- 9 *Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado* – essa medida propõe a criação da hipótese de prisão extraordinária para “permitir a identificação e a localização ou assegurar a devolução do produto e proveito do crime ou seu equivalente, ou para evitar que sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado, quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficiente só enquanto estiverem sendo implementadas.” Além disso, a medida propõe mudanças para que o dinheiro sujo seja rastreado mais rapidamente, facilitando tanto as investigações como o bloqueio de bens obtidos ilicitamente.
- 10 *Recuperação do lucro derivado do crime* – esta medida traz duas inovações legislativas que fecham brechas na lei para evitar que o criminoso alcance vantagens indevidas. A primeira delas é a criação do confisco alargado, que permite que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita e o patrimônio total da pessoa condenada definitivamente pela prática de crimes graves, como aqueles contra a Administração Pública e tráfico de drogas. A segunda inovação é a ação civil de extinção de domínio, que possibilita dar perdimento a bens de origem ilícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos ilícitos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em decorrência de prescrição.

Encerrando esta breve abordagem sobre a ação do MPF no âmbito da corrupção político-empresarial, necessário destacar que, na área criminal, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Parquet a tarefa privativa de promover a ação penal pública. Além disso, conferiu-lhe o controle externo sobre a atividade policial, na forma da lei complementar de organização de cada Ministério Público (art. 129, VII), podendo requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, com o dever de indicar os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (art. 129, III).

3 REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE ENGENHEIRO E ÓRGÃOS DE CONTROLE NO QUE SE REFERE A CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL

Para entender como se posiciona o setor empresarial privado da construção civil no âmbito do setor público nacional, de início, necessário se faz conhecer o processo de regulamentação da profissão de engenheiro, os órgãos de fiscalização de sua atividade profissional – as obras de engenharia –, os valores implicados nos contratos de licitação, enfim, é preciso aprofundar o conhecimento dos elementos que compõem a interação deste setor empresarial com os mecanismos de gestão de obras públicas utilizados pelo Estado, e o seu papel neste complexo contexto organizacional.

Não se pode falar em construção civil sem que primeiro se trate da regulamentação do profissional que executa os serviços de engenharia. No Brasil, a Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, e dá outras providências, sendo uma delas a criação de um órgão fiscalizador da profissão que é a Confederação Nacional de Engenharia e Agronomia (CONFEA). Assim, no setor público ou privado, a construção civil é fiscalizada pelo CONFEA, entidade de classe integrada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), que a representa em cada estado do Brasil.

Por outro lado, necessário se faz um alinhamento conceitual visando o entendimento das normas e regras estabelecidas pela legislação brasileira para reger a sua relação contratual com o setor privado. Um conceito a ser alinhado à atividade do setor da construção civil é o de obra públicas que, segundo a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, inclui “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público, a ser realizada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como nos órgãos da Administração Direta e Indireta”. Ou seja, tudo que está relacionado a obras públicas no Brasil é regido pela Lei nº 8.666/1993, denominada Lei das Licitações.

No Estado Democrático de Direito, essencial se faz o estabelecimento de uma estrutura formal de controle das finanças públicas, de forma a possibilitar o melhor desempenho possível das atividades desenvolvidas pelo Estado, sempre visando ao interesse público.

Sabendo disso, o legislador constitucional originário atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Assim, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas ao TCU (art. 70 da CF/1988).

A Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, com especificidade de “típica agência anticorrupção do país”, assiste direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Em 2003, a lei de criação da CGU incorporou, à estrutura do novo órgão, as funções da Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31 – que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

Em 2006, para ampliar o poder anticorrupção da Controladoria-Geral da União, o órgão foi alvo de importantes alterações legais:

O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

Mais recentemente, com o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, novas mudanças institucionais foram realizadas para adequar a atuação da Controladoria aos novos desafios que surgiram longo dos anos, e a SPCI passa a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que dispendo de uma estrutura compatível com a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção (ASCON, 2014).

Chamada de Controle Interno, a CGU é composta por analistas de finanças e controle, que analisam as prestações de contas (de empresas governamentais, como por exemplo, a Petrobrás e outras estatais) e tomadas de contas (de ministérios, autarquias e fundações governamentais). Após a análise, as contas recebem um parecer do controle interno. Este parecer da CGU pode recomendar alguma medida punitiva ao órgão, entretanto não pode aplicar punição. Em seguida as contas são encaminhadas ao ministro da área, que as envia ao TCU, chamado de Controle Externo, tribunal formado por auditores, que recebe as contas analisadas pela CGU, avaliam as análises e dão um parecer, aprovando ou não as contas do órgão em questão. O TCU pode aplicar punições aos responsáveis pelo órgão avaliado, caso julguem necessário.

Neste sentido, as punições do TCU aos profissionais regidos pelo CONFEA envolvem as violações da Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo.

3.1 Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966

As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos: (i) aproveitamento e utilização de recursos naturais; (ii) meios de locomoção e comunicações; (iii) edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, nos seus aspectos técnicos e artísticos; (iv) instalações e meios de acesso a costas, cursos e massas de água e extensões terrestres; e (v) desenvolvimento industrial e agropecuário.

O exercício, no Brasil, da profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro agrônomo, observadas as condições de capacidade e demais exigências legais, é assegurado aos:

- 1 que possuam, devidamente registrado, diploma de faculdade ou escola superior de engenharia, arquitetura ou agronomia, oficiais ou reconhecidas, existentes no país;
- 2 que possuam devidamente revalidados e registrados no país, diploma de faculdade ou escola estrangeira de ensino superior de engenharia,

arquitetura ou agronomia, bem como os que tenham esse exercício amparado por convênios internacionais de intercâmbio;

- 3 estrangeiros contratados que, a critério dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, considerada a escassez de profissionais de determinada especialidade e o interesse nacional, tenham seus títulos registrados temporariamente.

O exercício das atividades de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo veio sendo garantido no correr do tempo, obedecido os limites das respectivas licenças e excluídas as expedidas, a título precário, até a publicação da Lei 5.194/1966, aos que, naquela data e posteriormente, foram registrados nos Conselhos Regionais.

A partir de então, tanto o CONFEA como o CREA passaram a atuar sob o escrutínio da Lei 5.194/1966.

3.2 CONFEA / CREA

A Confederação Nacional de Engenharia e Agronomia (CONFEA) surgiu oficialmente com esse nome em 11 de dezembro de 1933, por meio do Decreto nº 23.569, promulgado pelo então presidente da República Getúlio Vargas, como um marco na história da regulamentação profissional e técnica no Brasil. Em sua concepção atual, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia é regido pela Lei 5.194, de 24 de dezembro 1966, e representa também os geógrafos, geólogos, meteorologistas, tecnólogos dessas modalidades, técnicos industriais e agrícolas e suas especializações afins, num total de centenas de títulos profissionais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ENGENHARIA..., 2016).

A confederação zela pelos interesses sociais e humanos de toda a sociedade e, com base nisso, regulamenta e fiscaliza o exercício profissional dos que atuam nas áreas que representa, tendo ainda como referência o respeito ao cidadão e à natureza. Em seus cadastros, o sistema CONFEA/CREA tem registrados cerca de um milhão de profissionais que respondem por cerca de 70% do PIB brasileiro, e movimentam um mercado de trabalho cada vez mais acirrado e exigente nas especializações e conhecimentos da tecnologia, alimentada intensamente pelas descobertas técnicas e científicas do homem. O Conselho Federal é a instância máxima à qual um profissional pode recorrer, no que se

refere ao regulamento do exercício profissional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ENGENHARIA..., 2016).

Dessa forma, zelando pelos interesses sociais e humanos de toda a sociedade, com base neste princípio, o CONFEA regulamenta e fiscaliza o exercício profissional dos que atuam nas áreas que representa, tendo ainda como referência o respeito ao cidadão e à natureza (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ENGENHARIA..., 2016).

Instância máxima à qual um profissional pode recorrer, no que se refere ao regulamento do exercício profissional, o Sistema Confea/Crea apresenta em seus cadastros o registro de cerca de um milhão de profissionais que respondem por fatia considerável do PIB brasileiro, e movimentam um mercado de trabalho cada vez mais acirrado e exigente nas especializações e conhecimentos da tecnologia, alimentada intensamente pelas descobertas técnicas e científicas do homem (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ENGENHARIA..., 2016).

No que se refere a regulamentação das licitações, a lei vigente no Brasil é a Lei. Nº 8.666, de 1993.

3.3 Lei nº 8.666, de 12 de junho de 1993

A denominada Lei de Licitações e Contratos estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As obras e serviços, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses nela previstas.

Subordinam-se ao regime da Lei 8.666/1993, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para os fins da Lei de Licitações e Contratos, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. Neste contexto,

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Lei 8.666/1993, art. 3º).

O procedimento licitatório previsto na referida lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública. E todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei 8.666/1993, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

A licitação, segundo o art. 37, XXI, da CF/1988, é obrigatória para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, bem como para concessão e a permissão de serviços públicos, conforme o art. 175 da Lei 8.666/1993.

Conforme descrito na lei, a licitação é o procedimento administrativo no qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

De acordo com o texto legal, existem diversas modalidades de licitação:

- 1 *Concorrência* – modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (art. 22, §1 da Lei 8666/93);

- 2 *Tomada de preços* – modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, §2 da Lei 8666/93).
- 3 *Convite* – modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (art. 22, §3 da Lei 8666/93).
- 4 *Concursos* – modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (art. 22, §4 da Lei 8666/93).
- 5 *Leilão* – modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).
- 6 *Pregão* – modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento será feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço.

É possível afirmar que a Lei de Licitações e Contratos da administração pública é um importante instrumento de consolidação do regime democrático brasileiro. (MAIA, 2011).

Neste sentido, tem-se o favorecimento, pela Lei de Licitações, da atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os contratos do setor privado da Construção Civil com o setor público brasileiro.

3.4 Tribunal de Contas da União – TCU

A história do controle financeiro no Brasil remonta ao período colonial. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade – para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente –, e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União (TCU), inscrevendo-o no seu art. 89. A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891 institucionalizou o Tribunal e

conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937. A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à

legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Aqueles que têm suas contas julgadas irregulares são inscritos no Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (CADIRREG) elaboradas pelo TCU e que contempla todas as pessoas físicas ou jurídicas, cujas contas não foram aprovadas no exercício.

O sítio do TCU¹ apresenta a listagem dos que foram declarados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, os inidôneos para participarem de licitações realizadas por essa mesma Administração, e os inelegíveis, que tiveram suas contas julgadas irregulares (a lista é encaminhada para a Justiça Eleitoral).

Vale a pena ressaltar que existem no TCU importantes canais para possibilitar a apresentação de denúncias contra corrupção, aplicação irregular e malversação dos recursos públicos, que proporcionam, justamente, a possibilidade de o cidadão apresentar denúncia ou enviar reclamações à Ouvidoria, que podem ser feitas por meio do preenchimento de formulário no sítio do TCU ou por meio de telefone².

O Tribunal de Contas da União é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição Federal de 1988. Conhecido também como Corte de Contas, o TCU é órgão colegiado. Compõe-se de nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um pelo presidente da República e dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que atua paralelamente ao Tribunal de Contas. Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras.

Nas sessões do Plenário e das Câmaras é obrigatória a presença de representante do Ministério Público no Tribunal. Trata-se de órgão autônomo e independente cuja missão

¹ Sítio do TCU na Internet: www.tcu.gov.br

² Número de telefone do TCU para denúncias e reclamações: 0800-644 1500.

principal é a de promover a defesa da ordem jurídica, composto de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República, entre concursados com título de bacharel em Direito.

Para desempenho de sua missão institucional, o Tribunal de Contas da União dispõe de uma secretaria, cuja finalidade é prestar o apoio técnico necessário para o exercício de suas competências constitucionais e legais, razão pela qual é composta de várias unidades, dentre elas: a Secretaria-Geral das Sessões (SGS), a Secretaria-Geral de Administração (SGA) e a Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX). A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à SEGECEX, à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da federação. A estas últimas cabe, entre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para estados e municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congênere.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como para a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Realizada por iniciativa do próprio TCU ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, a fiscalização se vale de cinco instrumentos:

- 1 *levantamento* – instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

- 2 *auditoria* – verifica *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;
- 3 *inspeção* – utilizada para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;
- 4 *acompanhamento* – destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;
- 5 *monitoramento* – utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU. Compreende, ainda, representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas. Assim, a função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e

mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

As prestações de contas, as fiscalizações e demais assuntos submetidos à deliberação do Tribunal organizam-se em processos. Cabe a cada ministro ou auditor do Tribunal, atuando como ministro-substituto, a missão de relatar esses processos, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão, após análise e instrução preliminar realizadas pelos órgãos técnicos da Secretaria do Tribunal.

A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nesses casos, TCU exerce função corretiva.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por sua vez, a ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

Por fim, atua o Tribunal de Contas da União de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

E paralelamente ao Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União soma esforços técnicos no sentido de manter sob controle os três poderes da República Federativa do Brasil: Executivo, Legislativo e Judiciário.

3.5 Controladoria Geral da União – CGU

As competências da Controladoria Geral da União foram definidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e pelo Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, que os regulamentou como órgão público responsável pelo controle interno dos três poderes da República.

O Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário está previsto no art. 74 da Carta Magna e suas competências encontram-se traçadas nos incisos de I a IV do mesmo artigo. Os responsáveis por esse controle têm que cientificar o TCU sobre quaisquer irregularidades ou ilegalidades de que tenham conhecimento, sob a pena de incorrem no crime de responsabilidade solidária (§ 1º do art. 74).

Dessa forma, no âmbito do Poder Executivo, o Controle Interno é desempenhado pela Controladoria-Geral da União – CGU, criada pela Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003. A partir de então, foram alteradas sua orientação e metodologia de trabalho, de forma a promover a integração das áreas de Fiscalização e Auditoria com as de Correição e Ouvidoria, bem como da Controladoria com os órgãos que têm interface com as suas funções, a exemplo do TCU e do Ministério Público.

Com as modificações empreendidas, a Controladoria-Geral da União assumiu a função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República, no que concerne aos assuntos que no âmbito do Poder Executivo sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão.

Incluem-se, portanto, em suas atribuições, a promoção da transparência, o combate à corrupção e à impunidade, atuando, assim, nas seguintes áreas: (i) controle interno dos recursos públicos; (ii) atividade correcional; e (iii) atividade de ouvidora-geral. Áreas que compõem o núcleo central da proposta política e do programa de metas fundamentais do Governo Federal. Por tudo isso, a implantação da Controladoria-Geral da União no âmbito da Presidência da República representou o reconhecimento da importância do Controle Interno e da necessidade do seu fortalecimento.

Além da observância dos aspectos legais dos gastos públicos, a CGU tem atuado na verificação da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos programas de governo, o que significa uma atuação preventiva, uma vez que um controle com enfoque

em meras formalidades legais não atinge os objetivos para os quais foi criado, e causa descrença no seio da sociedade a respeito da vontade efetiva de se combaterem os desvios, a corrupção.

A CGU também fiscaliza e busca detectar fraudes relativas ao uso do dinheiro público federal, sendo responsável por criar mecanismos de prevenção, de forma a antecipar-se à concretização de práticas corruptas, prevenindo a sua ocorrência.

No plano administrativo, a CGU está estruturada em quatro unidades finalísticas, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

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

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), por sua vez, exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, a saber: (i) fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; (ii) realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; (iii) apura denúncias e representações; (iv) exerce o controle das operações de crédito; e (v) executa atividades de apoio ao controle externo.

A Corregedoria-Geral da União (CGU) atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos. Opera, também: (i) capacitando servidores para composição de comissões disciplinares; (ii) realizando seminários com o objetivo de discutir e disseminar as melhores práticas relativas do exercício do Direito Disciplinar; e (iii) fortalecendo as

unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR), exercendo as atividades de órgão central deste sistema.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Com esse propósito: (i) orienta a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; (ii) examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos; (iii) propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; e (iv) contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Representando o governo brasileiro, a CGU tem sido presença constante em foros internacionais de discussão sobre temas como combate à corrupção, governança pública e promoção da transparência. As principais convenções sobre esses temas são: a Convenção das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com os avanços na prevenção e combate à corrupção, atualmente o Brasil já se encontra, em muitos aspectos, em conformidade com os termos dessas convenções (BRASIL, 2015).

4 METODOLOGIA

A metodologia orienta o processo investigativo e exploratório, propondo métodos e formas de abordagem para a efetivação da pesquisa, podendo ser definida como a descrição do conjunto das atividades e instrumentos a serem desenvolvidos para a aquisição dos dados (bibliográficos ou de campo) com os quais se desenvolverá a questão proposta pela pesquisa, dando base para a construção de um saber seguro e válido (SILVA; SILVEIRA, 2003).

O entendimento de Gil (2009) sobre o significado da pesquisa é que ela tem por objetivo fundamental “descobrir respostas para problemas, mediante o emprego de procedimentos científicos”. E como todo estudo científico deve estar fundamentado em métodos para que seus objetivos sejam alcançados e seus resultados aceitos pela comunidade acadêmica, necessário se faz que a questão da pesquisa, o seu delineamento textual, as metodologias e técnicas utilizados, a estratégia de coleta de dados e as definições constitutivas e operacionais das categorias de análise sejam devidamente definidos e expostos com clareza.

Neste sentido, com esta pesquisa de abordagem qualitativa e de perfil descritivo exploratório, constituída de abordagem teórica e prática, com vistas à identificação e análise da correlação entre os *institutional voids* e a corrupção no setor público brasileiro, a partir de sua relação contratual com o setor privado da Construção Civil, buscou-se detectar os vazios institucionais presentes nos escândalos estudados, de forma a entender como atuaram nas práticas corruptas, para responder à questão da pesquisa: *Quais são os ‘voids’ relacionados à corrupção no setor público brasileiro relativa à construção civil?*

4.1 Estratégia de pesquisa

Esta pesquisa, inserida na vertente qualitativa, tem propósitos descritivo³ e exploratório⁴, e se vale da investigação documental para alcançar seu objetivo.

3 Visa permitir enunciados descritivos sobre alguma população quanto à distribuição de alguma característica, sem o objetivo de explicar porque esta distribuição existe, mas sim como ela ocorre (BABBIE, 1999, p. 96).

4 É a utilização do *survey* como um “mecanismo de busca”, quando se inicia a investigação sobre algum tema, tendo o propósito de levantar questões para futuras investigações (BABBIE, 1999, p. 97).

O termo “qualitativo”, segundo Chizzotti (2003, p. 221), implica uma partilha densa composta de pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para se extrair desse convívio os significados visíveis e latentes somente perceptíveis a uma atenção sensível. Após tal abstração, o pesquisador interpreta e traduz por escrito, com a perspicácia e competência científicas que lhe são peculiares, os significados patentes ou ocultos do objeto de pesquisa em tela.

Assim, a pesquisa qualitativa considera que há uma relação indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Godoy (1995, p. 63) atesta que a abordagem qualitativa adapta-se às pesquisas exploratórias, quando se conhece pouco dos problemas, quando são descritivas, quando a intenção é a busca de maior entendimento como um todo e, ainda, quando “a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações”.

Quanto aos fins esta pesquisa se caracteriza como descritiva e exploratória. Mattar (1999) atesta que as pesquisas descritivas são utilizadas quando o objetivo é descrever as características de grupos e medir a proporção de itens de uma população específica, para descobrir a correlação entre as variáveis. Outro aspecto conceitual é que elas possibilitam ao pesquisador estabelecer a frequência com que determinados fenômenos ocorrem em relação a outros. Assim, neste estudo, tem-se a sua utilização para descobrir novas ideias, oferecer descrições precisas e investigar se há relação entre grupos de elementos (CERVO; BERVIAN, 2002).

Assim, utilizou-se, nesta pesquisa, a vertente qualitativa para descrever a realidade encontrada, de forma a possibilitar a análise em profundidade dos dados coletados, identificando os *institutional voids* adotados para a prática de corrupção no setor público da construção civil brasileira, e a vertente quantitativa para tratar parte dos dados coletados por meio de técnicas estatísticas.

Considerou-se, também, nesta investigação, o tipo de pesquisa no tempo, valendo-se de um estudo longitudinal – método de análise das variações das características nos mesmos elementos amostrais (indivíduos, empresas, organizações, etc.) ao longo de um período. O período considerado para apuração, nesta pesquisa, compreendeu o espaço temporal entre 1994 e 2014, dispondo para análise dados relativos a 20 anos.

4.2 Instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados é um recurso metodológico que busca, em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer (Demo, 2001).

Segundo o autor, os dados não são apenas colhidos, mas também resultam da interpretação e reconstrução pelo pesquisador, em diálogo crítico com a realidade. Nesse percurso de descobertas, as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer previsões. Possibilitam, ainda, identificar problemas, microinterações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada (DEMO, 2001, p. 10).

Neste estudo, a coleta foi restringida aos dados secundários, ou seja, àqueles que se encontram à disposição do pesquisador em livros, revistas, boletins, banco de dados, dentre outras fontes. Mattar (2005) define tais dados como aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados com outros propósitos, mas são novamente considerados para atender às necessidades de outra pesquisa.

Diversas são as fontes de dados secundários: (i) *publicações* – há várias publicações de variados tipos que podem contribuir com dados para diferentes tipos de pesquisa, como os jornais e revistas; (ii) *empresa (dados secundários internos)* – uma empresa possui importantes informações que, se reunidas, relacionadas e bem utilizadas podem virar instrumentos para tomadas de decisão. Pode-se extrair informações do sistema de pedidos da empresa e de seus vendedores, como por exemplo, detalhamento do número de vendas efetuadas, características dos clientes e informações sobre a concorrência, tais como: preços, formas de pagamento, novos produtos etc.; (iii) *serviços padronizados de informações de marketing* – esses serviços têm um custo de obtenção mais alto, porém são menos dispendiosos que a pesquisa primária. Seus dados podem ser classificados como: do consumidor, do varejo, do atacado, da indústria e dos meios de comunicação; (iv) *arquivos de órgãos de governo* – consultas às fontes governamentais podem oferecer diversos tipos de dados secundários. Há várias publicações de diversos tipos que podem contribuir com dados para diferentes tipos de pesquisa; (v) *arquivos de instituições não governamentais* – universidades, faculdades, centros de pesquisa, associações, sindicatos etc. (MATTAR, 2005).

Neste estudo, os dados utilizados para mensuração objetiva foram colhidos no Banco de Dados da Polícia Federal (PF), instituição afeta ao Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), sendo restritos às operações da PF relativas aos maiores escândalos de corrupção do país. Gelderman (1998) relata que a busca de explicações para o sucesso de um sistema de informação tem sido uma das principais metas das pesquisas em ciência da informação que, embora sujeita a muitas controvérsias quanto à melhor estratégia de abordá-la, nos últimos quinze anos em que o tema tem se mantido na agenda de pesquisa da Ciência da Informação, mostra uma tendência de, cada vez mais, buscar-se técnicas avançadas de psicométrica para atacar o tema.

Dessa forma, utilizou-se os dados registrados nos relatórios anuais da própria PF. Observou-se, neste caso, o respeito ao princípio da garantia da confiabilidade. A confiança nos dados da PF decorre do fato de se tratar da instituição policial brasileira subordinada ao Ministério da Justiça e Cidadania (MJC). De acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a PF é órgão permanente instituído por lei, organizado e mantido pela União. Ela desempenha com exclusividade a função de polícia judiciária da União. Os dados coletados foram posteriormente cruzados com os encontrados em revistas, jornais e internet, com vistas à valorização da pesquisa.

4.3 Unidades de análise e amostragem

Unidades de análise, segundo Siglenton (1988), são os objetos ou eventos aos quais as pesquisas sociais se referem, o que ou quem será descrito, analisado ou comparado. A teoria sociológica tem como problema constante de investigação, a definição e delimitação de seu objeto. Os objetos de investigação são fatos, relações sociais e/ou ações sociais? Adotam-se perspectivas coletivistas ou individualistas na análise dos objetos? É possível investigar e conhecer a realidade social? Observa-se que a Ciência da Administração vem colocando questões semelhantes a estas.

Neste sentido, os dados desta pesquisa, que abrangem muitas informações de inúmeros casos de corrupção, foram relacionados somente àqueles relativos aos casos que se transformaram em escândalos, levando em consideração os conceitos explorados na Fundamentação Teórica. A intenção foi afunilar os dados e simplificar a classificação dos eventos, evidenciando os escândalos, ou seja, privilegiar eventos de maior importância e de provável conhecimento dos estudiosos do tema.

Com vistas a este fim, após apresentação dos breves relatos dos escândalos, elaborou-se uma planilha com seus nomes, categorização dos crimes neles presentes e, finalmente, a identificação dos *voids* em cada um deles.

Com a integração dessas informações, foi possível chegar às conclusões deste estudo, pela identificação dos “vazios institucionais” presentes em cada escândalo, identificando e relacionando a expressão *institutional voids* com a corrupção, ou seja, identificando os *voids* que possibilitaram as práticas corruptas.

4.4 Método de análise de dados

A análise argumentativa foi a técnica adotada para analisar os dados colhidos. Tida como um método analítico capaz de descortinar uma visão compreensiva das estruturas da argumentação, esta análise foi escolhida pelo seu potencial de identificar os argumentos caracterizadores dos *voids* detectados na amostra avaliada.

O termo argumentação refere-se a uma atividade verbal ou escrita que consiste em uma série de afirmações com o objetivo de justificar, ou refutar, determinada opinião, para persuadir uma audiência (VAN EEMEREN; GROOTENDORST; KRUIGER, 1987). O objetivo da análise da argumentação é documentar a maneira como as afirmações são estruturadas dentro de um texto discursivo e avaliar a sua solidez. Trata-se de uma análise normalmente centrada na interação entre duas ou mais pessoas que apresentam argumentos como parte de uma discussão ou debate, ou centrada em um texto no qual determinada pessoa constrói um argumento (VAN EEMEREN, 1997).

O enfoque tradicional vê os argumentos como um processo ou como um produto. O processo se refere à estrutura inferencial do argumento, composto de uma série de afirmações usadas como proposições, junto com outra série de afirmações usadas como justificativas das afirmações anteriores. Como produto, o argumento se refere à maneira como ele próprio se torna parte de uma atividade dentro do contexto geral do discurso. As características básicas de um argumento são: (i) a existência de uma afirmação construída como proposição; (ii) uma estrutura organizativa ao redor da defesa da proposição; e (iii) um salto inferencial no movimento que vai da justificativa para a afirmação (BURLESON, 1992).

Toulmin (1958) propõe uma analogia entre um argumento e um organismo, caracterizando a ambos como uma estrutura anatômica e fisiológica. A estrutura

anatômica de um argumento, do mesmo modo que a de um organismo, pode ser representada de uma forma esquemática. A representação esquemática da estrutura do argumento é a base para sua avaliação crítica e solidez (isto é, sua função psicológica). Neste sentido, o mérito de um argumento é julgado com fundamento na função de suas partes inter-relacionadas, e não com fundamento na sua forma.

O argumento mais simples toma a forma de uma proposição ou de uma conclusão precedida por fatos (dados) que a apoiam. Mas muitas vezes um qualificador dos dados é exigido, ou seja, há necessidade de uma premissa para defender que os dados são legitimamente empregados para apoiar a proposição. Tal premissa é chamada de garantia. Garantias são cruciais na determinação da validade do argumento, porque elas justificam explicitamente o passo que se deu dos dados para a proposição, e descrevem o processo em termos do porquê esse passo pode ser dado, (TOULMIN, 1958), conforme explicita a Figura 2.

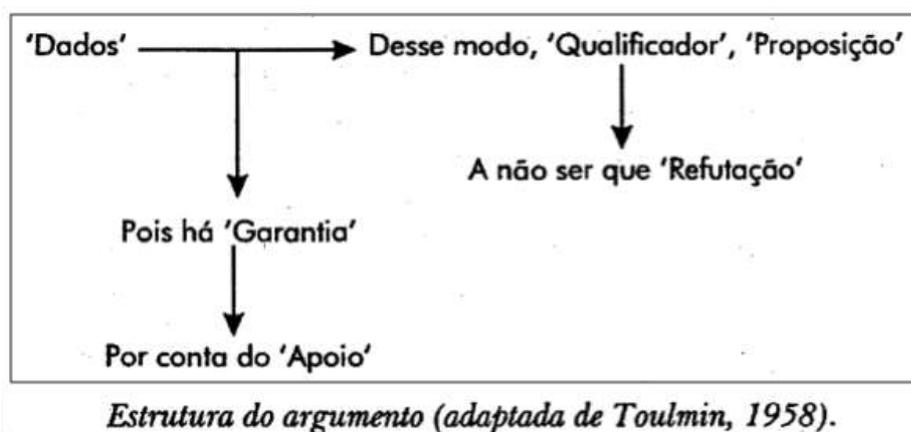


FIGURA 2 - Estrutura do argumento
Fonte: Adaptado de TOULMIN, 1958.

Em argumento mais complexo, há necessidade de explicar por que a garantia usada tem poder. Nesse caso, a garantia necessita de um apoio. Normalmente, apoios são afirmações categóricas ou fatos (tais como leis) não diferentes dos dados que conduzem inicialmente a proposição. A aparição de apoios para garantia depende de a garantia ser aceita, ou não, como não tendo problemas. Apoios de garantia não são usados muitas vezes em uma discussão, porque isso tornaria uma discussão prática tão complexa que a tornaria impossível (TOULMIN, 1958).

A importância da garantia na argumentação é indiscutível. Ela é a mais importante justificativa lógica da proposição. Diferenças na estrutura da argumentação são também refletidas nos tipos de garantia. Os autores, Brockriede e Ehningrt, 1960, oferecem três categorias de argumentos, de acordo com a maneira como as garantias são usadas: (i) no argumento substantivo, as garantias nos dizem algo sobre as relações das coisas no mundo, a nosso respeito; (ii) no argumento motivacional, as garantias nos dizem algo sobre as emoções, valores ou motivos que tornam a proposição aceitável pela pessoa a quem o argumento é dirigido; (iii) no argumento autoritativo, as garantias nos dizem algo sobre a fidedignidade da fonte de onde os dados foram tomados.

A comparação entre tipos de garantia na argumentação grupal fornece uma visão melhor do emprego pretendido do argumento. Toulmin (1958) define um passo a passo para elaborar uma análise argumentativa, a ser utilizado na análise dos dados deste estudo.

- 1 *Colete uma amostra representativa que incorpore os pontos de vista de todas as partes interessadas no debate* – foram coletados os dados desses quatro eventos: Operação Lava Jato, Etapa 2014, Petrolão e Caso Cachoeira, constantes do banco de dados da Polícia Federal, com a descrição dos fatos ocorridos.
- 2 *Sintetize os pontos principais em um parágrafo, parafraseando o mínimo* – é nessa síntese que os *voids* foram encontrados e retirados dos dados apresentados, com a denominação “proposição” ou “*voids*”.
- 3 *Identifique as partes usando as definições apresentadas, e teste-as quanto a sua fidedignidade* – nessa etapa analítica foi apresentado o entendimento da legislação brasileira relativo aos crimes apontados na síntese dos eventos, ou seja, ateu-se à garantia dos dados e à sua proposição ou à falta dela. (Veja se acertei, porque estava super confuso)
- 4 *Compare todas as partes do argumento em uma apresentação esquemática a fim de que elas possam ser lidas em relação umas com as outras* – apresentou-se uma interpretação em termos do contexto geral e do mérito da completude do argumento. E por último o apoio que deverá justificar a proposição ou os *voids*.

4.5 Tratamento dos dados

Já não existe mais o problema de acesso aos dados (vide a internet que representa, por si só, uma fonte inesgotável): o grande desafio que hoje se enfrenta é a tomada do conhecimento por meio dos dados, tarefa que exige o domínio de técnicas de análise de dados, definida por Kerlinger (1980) como “a categorização, ordenação, manipulação e sumarização de dados”. Assim, os dados brutos são agrupados de forma sistematizada, visando possibilitar a sua interpretação. Verifica-se, pois, que esses dados necessitam, cada vez mais, de tratamento prático e de bom senso que os transformem em informação pertinente (Davis, 1989).

Em face do volume de informações, esculpir, estruturar o desestruturado e desestruturar o que parece tão preciso é o exercício que se impõe. Assim, é necessário, cada vez mais, saber ler os dados. No caso deste estudo, saber interpretar os dados relativos ao período considerado para a pesquisa, a contar de 1994, pelo fato de a Lei das Licitações ter entrado em vigência em 1993, limitando, por outro lado, sua extensão até 2014, pelo fato de até a sua conclusão, a Polícia Federal ainda não ter disponibilizado os dados das operações deflagradas no ano de 2015.

De toda forma, em razão da exploração do universo de escândalos ocorridos no período de janeiro de 1994 a dezembro de 2014, o volume de dados manipulados foi grande, tendo sido necessário o seu tratamento com auxílio de planilha eletrônica por meio do programa *Excel* – o progresso da tecnologia da informação e dos *softwares* hoje disponíveis facilita das aplicação das técnicas de tratamento (FREITAS; MOSCAROLA, 2000). Primeiramente foram coletados os dados de todas práticas corruptas consideradas escândalos pelo departamento de Polícia Federal do Brasil. Tais dados aparecem, primeiramente, com informações relativas ao governo vigente, ao período, à década do escândalo, ao ano de sua ocorrência, aos acontecimentos, aos nomes dos envolvidos, ao cargo que ocupava cada envolvido, ao tipo da corrupção e ao valor estimado do rombo aos cofres públicos ocasionado pelo desvio gerador do escândalo. A intenção foi utilizar as informações contidas no relato de cada escândalo, para definir o ramo da atividade a ele relacionado, simplificando a planilha, quantificando os escândalos ligados à Construção Civil pela sua identificação. Para tal foi utilizado o modelo de planilha relativo ao Quadro 1 – Banco de Dados Secundários (BDS).

QUADRO 1

Modelo de planilha de Banco de Dados Secundários (BDS)

| Governo | Período | Década do Escândalo | Ano do Escândalo | Nome de Acontecimento | O que aconteceu? | Envolvidos | Cargo/Função/Descrição | Tipos de Corrupção | Valor estimado do Rombo |
|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|------------------|--|--|--|--|--|--|
| Em qual governo ocorreu o escândalo? | Qual foi o período do Governo? | Em qual década ocorreu? | Em que ano? | Como foi chamada a operação pela Polícia Federal? Ou Como ficou conhecido o escândalo? | Relato com o maior número de informação da mídia sobre o fato. Interação entre relato da Polícia Federal, Jornais, Revistas e comentários da internet. | Relação de todos os envolvidos no crime, com nome e sobrenome. | Descrição de cargo, função ou alguma informação pertinente a cada envolvido. | Crimes relacionados ao escândalo previstos no Código Penal Brasileiro. | Valor estimado do rombo aos cofres públicos. |

Fonte: Original desta pesquisa.

Após preencher por completo Quadro 1, relativo aos dados colhidos no Banco de Dados da Polícia Federal, foi realizado um tratamento nesses dados, que, como esperado, gerou um novo banco de dados específicos das Operações da PF que interessavam a esta pesquisa, denominado Banco de Dados Secundários – Tratamento 01 (BDS-T01), representado no Quadro 2.

A diferença entre os dois bancos de dados é que o BDS-T01 foi tratado com as seguintes modificações em relação ao BDS: (i) exclusão da coluna “O que aconteceu?”; (ii) mudança do título da coluna denominada “Envolvidos” para “Quantidade de envolvidos”, passando a se apresentar a quantidade de envolvidos em número; (iii) exclusão da coluna “Cargo/Função/Descrição”; (iv) criação da coluna “Ramo de atividade da corrupção” – onde a identificação do ramo de atividade permite a sua associação com a prática corrupta, possibilitada pelos relatos lançados no BDS, na coluna “O que aconteceu?”; e (v) conformidade do BDS-T01 com o modelo relativo ao Quadro 2.

QUADRO 2

Modelo da planilha de Banco de Dados Secundários – Tratamento 01 (BDS-T01)

| Governo | Período | Década do Acontecimento | Ano do Acontecimento | Nome de Acontecimento | Quantidade de envolvidos | Ramo de atividade da Corrupção | Crimes de corrupção | Valor estimado do Rombo |
|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|----------------------|--|---|--|--|--|
| Em qual governo ocorreu o escândalo? | Qual foi o período do Governo? | Em qual década ocorreu? | Em que ano? | Como foi chamada a operação pela Polícia Federal? Ou Como ficou conhecido o escândalo? | Quantidade expressa em número de envolvidos no escândalo. | Descrição de cargo, função ou alguma informação pertinente a cada envolvido. | Crimes relacionados ao escândalo previstos no Código Penal Brasileiro. | Valor estimado do rombo aos cofres públicos. |

Fonte: Original desta pesquisa.

O tratamento foi realizado com a leitura da resposta à coluna do BDS: “O que aconteceu?”, que permitiu a apuração do ramo de atividade ligado à prática do crime de corrupção presente em cada escândalo, ou seja, se governo, se construção civil, se telecomunicação, se Organizações Não-Governamentais (ONGs), dentre outros. Esse tratamento originou a criação do novo banco de dados – BDS-T01. A distinção dos ramos de atividade foi o que proporcionou a separação dos escândalos ligados à Construção Civil, pela exclusão dos casos não relativos ao objeto de estudo desta pesquisa.

Posteriormente, foi apurado, dentre os crimes de corrupção, as práticas corruptas relativas ao ramo de atividade da Construção Civil, o que permitiu relacionar o crime de corrupção com o *institutional voids*, para responder a questão da pesquisa: *Quais são os ‘voids’ relacionados à corrupção no setor público brasileiro relativos à construção civil?*

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

A formulação da análise estatística dos dados coletados objetivou não apenas a identificação dos casos de corrupção ocorridos no setor privado da construção civil, mas em especial a classificação dos crimes pela sua tipologia, com vistas a identificar os possíveis *voids* relacionados às oportunidades de corrompimento de agentes do setor público brasileiro, no que tange ao pagamento de propinas por empresas do ramo da Construção Civil na fase dos processos licitatórios.

5.1 Estatística dos casos de corrupção do período de 1994 a 2014

Após a classificação dos escândalos ocorridos no período estudado – 1994 a 2014 – catalogados pela Polícia Federal, foi possível separar os casos de corrupção relativos ao setor da Construção Civil. O Gráfico 1 apresenta uma síntese de todos escândalos registrados no Banco de Dados da PF, ou seja, de escândalos que atingiram todos os setores empresariais da esfera privada.



GRÁFICO 1 – Casos de corrupção investigados pela PF
Fonte: Banco de dados da Polícia Federal

O número total dos escândalos de corrupção relatados nesta pesquisa somaram 59 casos. O que se percebe no Gráfico 1 é uma linha de tendência exponencial ascendente no número de escândalos. Na primeira década, de 1994 até 2004, 23 casos de corrupção foram catalogados. Na década seguinte, de 2004 até 2014, constam 36 casos. Pode-se concluir, portanto, pelo aumento de aproximadamente 57% no número de casos deflagrados pela Polícia Federal na segunda década.

Outra análise formulada considerou o desempenho da curva de tendência exponencial. Com uso do programa *Excel* da Microsoft, foi possível estabelecer uma linha curva para verificar a queda ou o crescimento dos valores dos dados em relação às suas respectivas taxas. É possível constatar no Gráfico 1, que no período de 1994 até meados de 2006, a curva de tendência subiu de forma homogênea, ou seja, gradativamente. Mas a partir de 2006, essa curva apresentou uma tendência exponencial de alta no número de casos, considerando-se os dados avaliados.

Com relação aos casos de corrupção por ano, verifica-se que nos anos em que foram deflagrados um número menor de casos, 1994 e 2013, foi catalogado somente 1 (um) caso nos anais da Polícia Federal. Já nos anos recordistas em casos – 2011, 2005 e 2007 – foram deflagrados pela Polícia Federal, respectivamente, 8, 6 e 5 escândalos.

O Gráfico 2 apresenta os 59 dos escândalos estudados, separados em medida percentual por setor de atividade. Ou seja, distinguiu-se os setores com maior número de escândalos, a saber, aqueles que apresentaram maiores oportunidades para a prática de corrupção. Pode-se concluir que, dos 59 escândalos, 15 ocorreram no Governo, aproximadamente 25%; outros 20% estão ligados à Construção Civil; e os setores de Espionagem e Bancário somaram 13 casos, perfazendo, portanto, 22% dos escândalos verificados nas últimas duas décadas. Portanto, o Governo, a Construção Civil e os ramos de Espionagem e Bancário somaram, aproximadamente, 70% de todos os escândalos catalogados entre o período de 1994 a 2014.

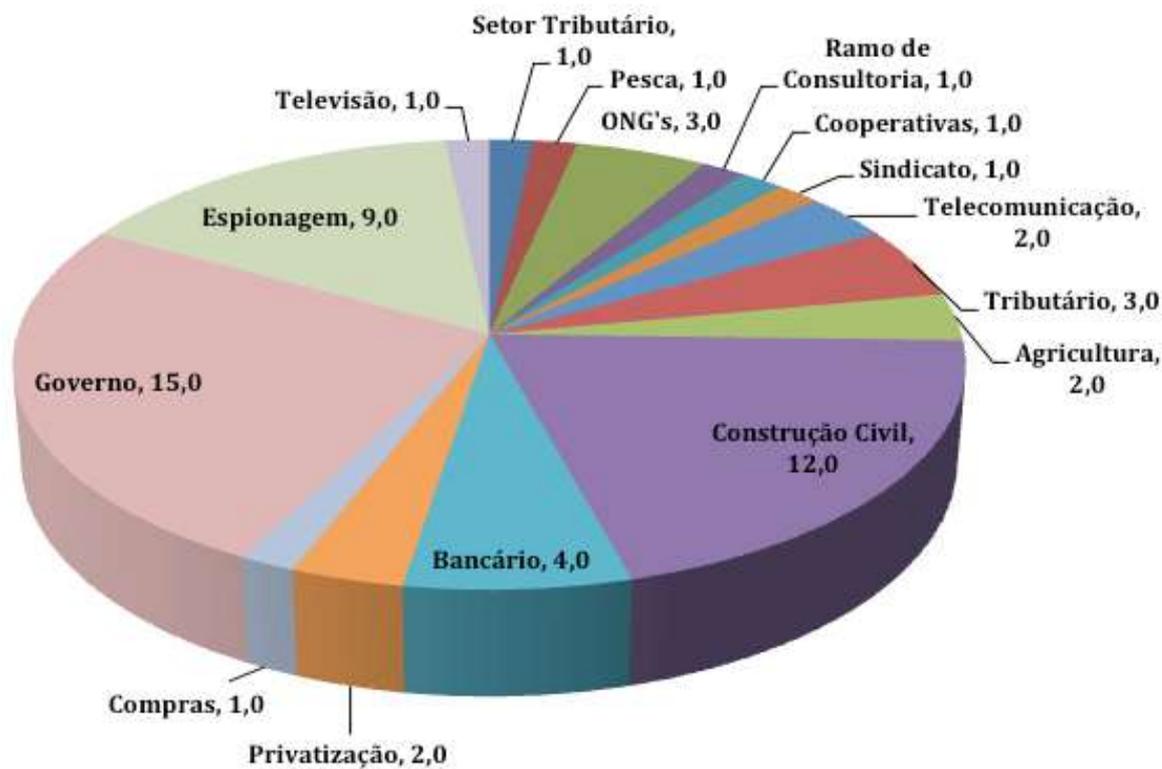


GRÁFICO 2 – Percentuais de escândalos por ano
 Fonte: Original desta pesquisa.

Após as análises preliminares, foi criado um banco de dados dos escândalos ligados à Construção Civil: o BDS-T02, num total de 12, com a respectiva identificação dos tipos de crimes a eles relacionados. Esse banco de dados possibilitou a apuração da incidência de cada tipo de crime de corrupção sobre esses escândalos ocorridos no período de 1994 a 2014, conforme descrito no Quadro 3.

QUADRO 3
Relação dos escândalos segundo a tipologia criminal (BDS-T02)

| Tipo de Corrupção | Eventos de Corrupção | Período | Governo | Quantidade de envolvidos | Valor estimado do Rombo |
|--------------------------|------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Corrupção Passiva | Caso Waldomiro Diniz | 2013 - 2010 | Lula | 4 | Não há registros |
| Corrupção Passiva | Garotinho e a turma do Chuvisco | 1995 - 2002 | FHC | 7 | Não há registros |
| Corrupção Passiva | Operação Lava Jato - 1ª Etapa 2014 | 2011 - 2014 | Dilma | 20 | 21.000.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Petrolão | 2011 - 2014 | Dilma | 17 | 10.000.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Caso Cachoeira | 2011 - 2014 | Dilma | 19 | 7.000.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Escândalo nos Transportes | 2011 - 2014 | Dilma | 4 | 760.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Desvios de Verbas do TRT-SP | 1995 - 2002 | FHC | 5 | 500.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Corrupção nos Correios | 2013 - 2010 | Lula | 9 | 100.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Operação Porto Seguro | 2011 - 2014 | Dilma | 11 | 20.000.000,00 |
| Corrupção Passiva | Caso Gtech | 2013 - 2010 | Lula | 5 | 20.000.000,00 |
| Corrupção Ativa | Caso Waldomiro Diniz | 2013 - 2010 | Lula | 4 | Não há registros |
| Corrupção Ativa | Garotinho e a turma do Chuvisco | 1995 - 2002 | FHC | 7 | Não há registros |
| Corrupção Ativa | Operação Lava Jato - 1ª Etapa 2014 | 2011 - 2014 | Dilma | 20 | 21.000.000.000,00 |
| Corrupção Ativa | Petrolão | 2011 - 2014 | Dilma | 17 | 10.000.000.000,00 |
| Corrupção ativa | Caso Cachoeira | 2011 - 2014 | Dilma | 19 | 7.000.000.000,00 |
| Corrupção Ativa | Corrupção nos Correios | 2013 - 2010 | Lula | 9 | 100.000.000,00 |
| Corrupção Ativa | Operação Porto Seguro | 2011 - 2014 | Dilma | 11 | 20.000.000,00 |
| Corrupção Ativa | Caso Gtech | 2013 - 2010 | Lula | 5 | 20.000.000,00 |

| | | | | | |
|--|------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Formação de Quadrilha | Operação Lava Jato - 1ª Etapa 2014 | 2011 - 2014 | Dilma | 20 | 21.000.000.000,00 |
| Formação de Quadrilha | Caso Cachoeira | 2011 - 2014 | Dilma | 19 | 7.000.000.000,00 |
| Tipo de Corrupção | Eventos de Corrupção | Período | Governo | Quantidade de envolvidos | Valor estimado do Rombo |
| Formação de Quadrilha | Corrupção nos Correios | 2013 - 2010 | Lula | 9 | 100.000.000,00 |
| Formação de Quadrilha | Petrolão | 2011 - 2014 | Dilma | 17 | 10.000.000.000,00 |
| Improbidade Administrativa | Operação Lava Jato - 1ª Etapa 2014 | 2011 - 2014 | Dilma | 20 | 21.000.000.000,00 |
| Improbidade Administrativa | Superfaturamento de obras em SP | 2013 - 2010 | Lula | 2 | 200.000.000,00 |
| Improbidade Administrativa | Caso Gtech | 2013 - 2010 | Lula | 5 | 20.000.000,00 |
| Peculato | Caso Cachoeira | 2011 - 2014 | Dilma | 19 | 7.000.000.000,00 |
| Peculato | Desvios de Verbas do TRT-SP | 1995 - 2002 | FHC | 5 | 500.000.000,00 |
| Peculato | Corrupção nos Correios | 2013 - 2010 | Lula | 9 | 100.000.000,00 |
| Estelionato | Desvios de Verbas do TRT-SP | 1995 - 2002 | FHC | 5 | 500.000.000,00 |
| Estelionato | Caso Gtech | 2013 - 2010 | Lula | 5 | 20.000.000,00 |
| Falsidade Ideológica | Operação Porto Seguro | 2011 - 2014 | Dilma | 11 | 20.000.000,00 |
| Lavagem de dinheiro | Garotinho e a turma do Chuvisco | 1995 - 2002 | FHC | 7 | Não há registros |
| Lavagem de dinheiro | Corrupção nos Correios | 2013 - 2010 | Lula | 9 | 100.000.000,00 |
| Violação de sigilo funcional | Caso Cachoeira | 2011 - 2014 | Dilma | 19 | 7.000.000.000,00 |
| Violação de sigilo funcional | Operação Porto Seguro | 2011 - 2014 | Dilma | 11 | 20.000.000,00 |
| Concussão | Caso Gtech | 2013 - 2010 | Lula | 5 | 20.000.000,00 |
| Contratos sem licitação | Garotinho e a turma do Chuvisco | 1995 - 2002 | FHC | 7 | Não há registros |
| Corrupção Ativa em transação comercial internacional | Operação Lava Jato - 1ª Etapa 2014 | 2011 - 2014 | Dilma | 20 | 21.000.000.000,00 |

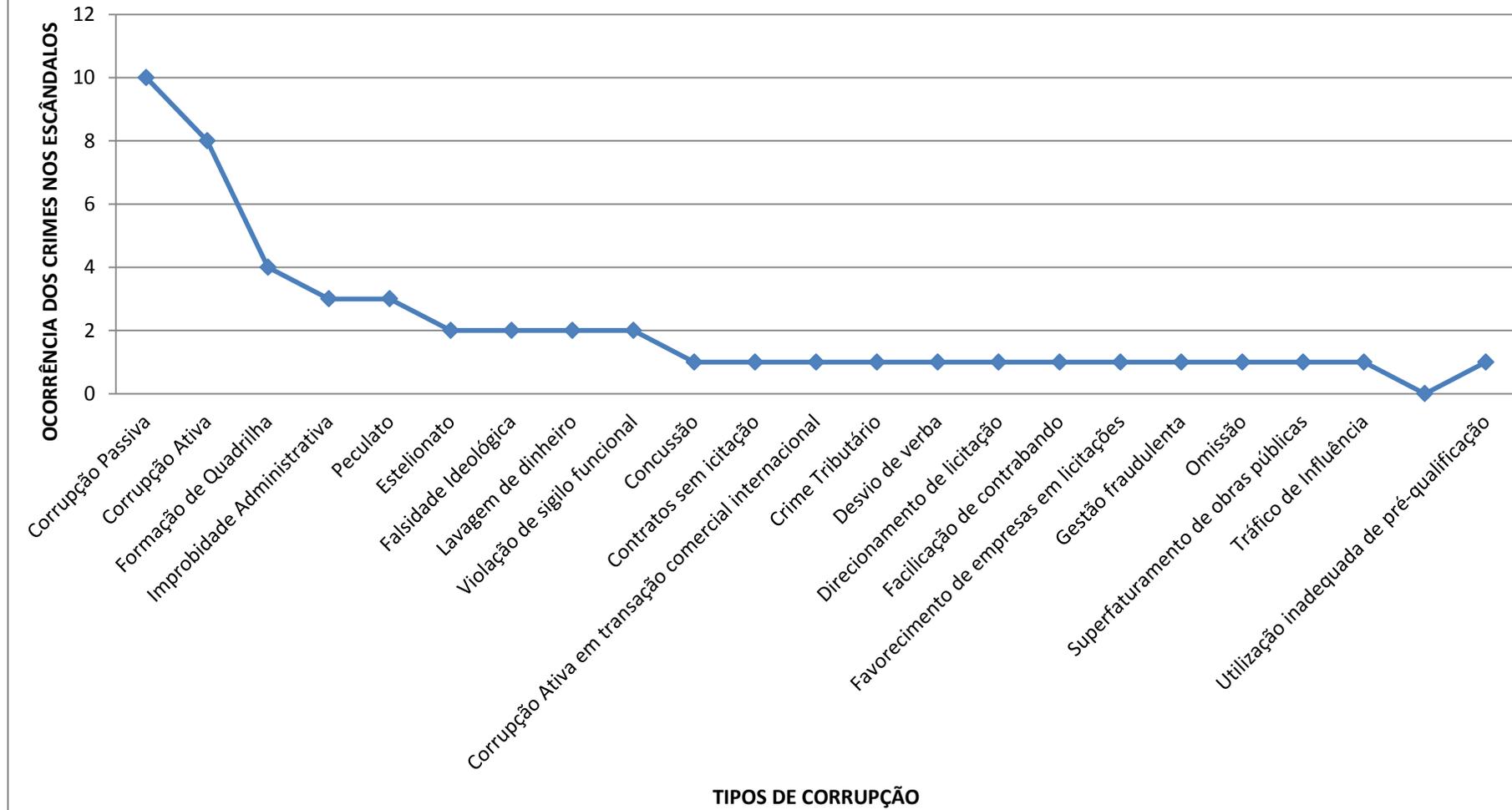
| Crime Tributário | Caso Waldomiro Diniz | 2013 - 2010 | Lula | 4 | Não há registros |
|---|---------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Tipo de Corrupção | Eventos de Corrupção | Período | Governo | Quantidade de envolvidos | Valor estimado do Rombo |
| Desvio de verba | Superfaturamento de obras em SP | 2013 - 2010 | Lula | 2 | 200.000.000,00 |
| Direcionamento de licitação | Superfaturamento de obras em SP | 2013 - 2010 | Lula | 2 | 200.000.000,00 |
| Facilitação de contrabando | Garotinho e a turma do Chuvisco | 1995 - 2002 | FHC | 7 | Não há registros |
| Favorecimento de empresas em licitações | Garotinho e a turma do Chuvisco | 1995 - 2002 | FHC | 7 | Não há registros |
| Gestão fraudulenta | Corrupção nos Correios | 2013 - 2010 | Lula | 9 | 100.000.000,00 |
| Omissão | Superfaturamento de obras em SP | 2013 - 2010 | Lula | 2 | 200.000.000,00 |
| Superfaturamento de obras públicas | Escândalo nos Transportes | 2011 - 2014 | Dilma | 4 | 760.000.000,00 |
| Tráfico de Influência | Operação Porto Seguro | 2011 - 2014 | Dilma | 11 | 20.000.000,00 |
| Utilização inadequada de pré-qualificação | Superfaturamento de obras em SP | 2013 - 2010 | Lula | 2 | 200.000.000,00 |

Fonte: Original desta pesquisa.

Organizada em ordem decrescente, por tipo de corrupção mais presente nos escândalos para o menos presente, a descrição minuciosa realizada com base no banco de dados BDS-T02 (Quadro 3), possibilitou a identificação da incidência de cada tipo de corrupção em cada escândalo ligado à Construção Civil. Após a classificação por incidência do tipo de corrupção, a descrição passou a considerar os valores estimados de desvio/rombo por escândalo, facilitando, dessa maneira, a identificação do tipo de corrupção mais frequente e os escândalos com maior rombo estimado.

Desta maneira, evidenciou-se a frequência dos tipos de corrupção que incidem sobre os escândalos, o que gerou o Gráfico 3, onde se mensurou a ocorrência de casos por tipo de corrupção.

TIPOS DE CORRUPÇÃO OCORRIDAS NOS ESCÂNDALOS LIGADOS AO RAMO DA CONSTRUÇÃO CIVIL



Assim, é possível afirmar, a partir da Tabela 3, que os três maiores tipos de corrupção presentes na maioria dos escândalos ocorridos no setor da Construção Civil, são: corrupção passiva, corrupção ativa e formação de quadrilha.

TABELA 3

Tipologias dos crimes de corrupção presentes no setor da construção civil

| Tipos de Corrupção | Escândalos | Incidência |
|--|------------|-------------|
| Corrupção Passiva | 10 | 83% |
| Corrupção Ativa | 8 | 67% |
| Formação de Quadrilha | 4 | 33% |
| Demais tipos de corrupção | 1 - 2 | 8% - 17% |
| Total de Escândalos na Construção Civil | 12 | 100% |

Fonte: Original desta pesquisa.

A Corrupção Passiva está presente em 10 dos 12 escândalos verificados no ramo da construção civil no período estudado, ou seja, apresentou uma incidência de 83% dos eventos catalogados. Já a Corrupção Ativa ocorreu em 8 dos 12 escândalos, totalizando uma incidência em 67% dos eventos. Em terceiro lugar, aparece a Formação de Quadrilha, incidente em 33% dos eventos, com 4 ocorrências nos 12 escândalos estudados. Os demais tipos de corrupção aparecem em 1 ou 2 escândalos, podendo-se observar uma incidência de, no mínimo 8%, e no máximo 17% sobre os eventos estudados.

Dentre os três tipos de corrupção acima elencados, pôde-se observar, no banco de dados BDS-T02, a presença de três escândalos que somam a maior parte do rombo, considerando a totalidade dos eventos estudados. A 1ª Fase da Operação Lava Jato correspondeu a R\$ 21 bilhões estimados de verba pública desviadas. O Petrolão está estimado em R\$ 10 bilhões de desvio de verba pública, e o Caso Cachoeira somou o montante de R\$ 7 bilhões, com os três casos somando R\$ 38 bilhões de reais de um montante de quase 40 bilhões desviados em corrupção somente no ramo da Construção

Civil nos últimos 20 anos (1994-2014). É possível confirmar esses dados na Tabela 4, que apresenta os casos de maior prejuízo aos cofres públicos.

TABELA 4
Casos de corrupção no setor da construção civil de maior impacto

| Escândalo | Rombo | Incidência |
|---|--------------------------|-------------|
| Operação Lava Jato - 1ª Etapa 2014 | 21.000.000.000,00 | 53% |
| Petrolão | 10.000.000.000,00 | 25% |
| Caso Cachoeira | 7.000.000.000,00 | 18% |
| Demais escândalos | 1.400.000.000,00 | 4% |
| Total desviado no ramo da Construção Civil | 39.400.000.000,00 | 100% |

Fonte: Original desta pesquisa.

A Tabela 4 mostra que os três escândalos: Operação Lava Jato (1ª Fase), Petrolão e Caso Cachoeira somam 96% dos rombos de R\$ 39.400.000.000,00 causados pela soma dos 12 escândalos ligados ao ramo da Construção Civil. Por serem relevantes nesta análise, cria-se o motivo da ênfase nesses três casos, com a finalidade de tentar evidenciar os *voids* (vazios) que, na dimensão da legislação brasileira, atuaram como oportunidade para a prática da corrupção.

5.2 Breve relato dos escândalos

Em sua obra *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*, John B. Thompson tem como objetivo compreender o desenvolvimento dos escândalos políticos em diferentes culturas e países. Para tanto, o autor realiza uma análise sistemática do fenômeno do escândalo político, como produto da sociedade moderna, como também se preocupa em compreender as implicações que este fenômeno traz para a natureza e a qualidade da vida pública. Para Thompson (2000, p. 13), *scandal* refere-se a “to actions or events involving certain kinds of transgressions which

become known to others, and sufficiently serious to elicit a public response”⁵ (CHAIA; TEIXEIRA, 2001).

A emergência de um escândalo depende do conhecimento de outros, envolvendo um grau de conhecimento público sobre as ações e acontecimentos e a transformação desse conhecimento em *making public* e *making visible*, através dos quais estas ações se tornam conhecidas dos outros. Nesse sentido, é crucial o papel da comunicação midiática na divulgação e publicização de vários escândalos (CHAIA; TEIXEIRA, 2001).

Um outro aspecto a ser considerado é que o surgimento do escândalo midiático está relacionado com transformações sociais do mundo moderno, redefinindo as relações entre a vida pública e a vida privada, uma vez que agora novas formas de visibilidade e publicização se fazem presentes, provocando novas relações entre escândalo e mídia e entre ações e interações sociais (CHAIA; TEIXEIRA, 2001).

Thompson pergunta: o que torna um escândalo um escândalo político? Um dos elementos que distingue o mero escândalo do político é que a arena de discussão é outra, implica lideranças políticas que estão envolvidas com o poder político num ‘campo político’ (definição utilizada por Pierre Bourdieu) (CHAIA; TEIXEIRA, 2001).

Com foco nesse entendimento, serão abordados breves relatos dos escândalos elencados Operação Lava Jato (1ª Fase) – ocorrida em 2014 – Petrolão e Caso Cachoeira, com o objetivo de identificar como a corrupção valeu-se da lacuna institucional provida pela legislação, apontando o que caracterizou, em cada evento, os tipos de corrupção.

5.2.1 Operação Lava Jato

Segundo o Ministério Público Federal (MPF), a escolha do nome “Lava Jato” para a Operação da Polícia Federal que investigou os desvios de dinheiro público da estatal Petrobras decorreu do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outros polos criminosos, o nome inicial se consagrou (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

O Ministério Público Federal acredita que nesse esquema operado na Petrobras, que vem de décadas – “em depoimento tornado público, em 5 de fevereiro [de 2014], Pedro

⁵ Tradução livre: “Ações ou eventos que envolvem certos tipos de transgressões que se tornam conhecidos e são suficientemente graves para provocarem uma resposta pública.”

Barusco informou que recebia propina desde 1997”, informam Serapião e Pellegrini (2014) – grandes empreiteiras, como Camargo Corrêa, Odebrecht, Mendes Júnior, Andrade Gutierrez, OAS, dentre outras, organizavam-se em cartel e pagavam propina para altos executivos da Petrobras e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo os doleiros investigados na primeira etapa das operações comandadas pela Polícia Federal (BARROS, 2015).

No primeiro momento de investigação da Lava Jato, desenvolvida a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por famosos doleiros operadores do mercado paralelo de câmbio, velhos conhecidos daquela vara judicial, como o Alberto Youssef. Ocorre que tais doleiros já haviam sido condenados pelo Juiz Sergio Moro, como os principais agentes do escândalo denominado “Banestado” (Banco do Estado do Paraná), que envolveu remessas ilegais de divisas para o exterior, pelo sistema financeiro público brasileiro (o Banestado burlava a fiscalização do Banco Central por meio da sua Contas CC5), na segunda metade da década de 1990, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (ISTOÉ DINHEIRO, 2003).

Importante esse breve relato sobre o escândalo Banestado, tanto pelo vultuoso montante do dinheiro público desviado, que atingiu o valor aproximado de US\$ 124 Bilhões, como pelo fato de terem sido usados na prática delituosa, pelos políticos e funcionários dos bancos envolvidos, os mesmos doleiros implicados na Lava Jato. Sobre os políticos, constata-se nomes famosos da política nacional que, diferentemente da Lava Jato, que teve o mesmo Sergio Moro como juiz, saíram impunes do delito cometido:

Os policiais que conduziram as investigações no Brasil e em Nova York, delegado José Francisco Castilho Neto e perito Renato Rodrigues Barbosa concordaram em falar à reportagem da IstoÉ Dinheiro. Confrontados com os documentos, nos quais aparecem nomes de Jorge Bornheusen e José Serra, os dois reconheceram a autenticidade do dossiê. Os documentos são verdadeiros, assegurou Castilho. Eles fazem parte da investigação policial, garantiu. Castilho está convencido da existência de conexões políticas no bilionário esquema de lavagem de dinheiro que transitou pelo banco paranaense.

No caso de Serra, as coincidências levantadas pelo delegado e pelo perito da Polícia Federal são três. A primeira é o próprio nome [da conta]. A segunda é o fato de ter sido identificada uma ordem de pagamento de US\$ 15,7 milhões feita sob o nome de José Serra, da conta 310035 do banco americano JP Morgan Chase para uma empresa com conta no Helm Bank em Miami, nos Estados Unidos. A conta 310035 é registrada, oficialmente, no JP Morgan como Conta Tucano e recebeu, entre 1996 e 2000, R\$ 176, 8 milhões a partir do Banestado. A terceira coincidência é o fato da jornalista Valéria Monteiro, que apresentou os programas eleitorais de Serra na campanha presidencial [de 2002], também ter recebido

alguns depósitos a partir da mesma Conta Tucano. Castilho confirma ainda que, no decorrer das investigações, surgiram outros nomes possivelmente ligados ao PSDB. São eles os de Ricardo S. Oliveira e S. Motta, que levariam ao ex-diretor da área internacional do Banco do Brasil Ricardo Sérgio de Oliveira e S. Motta, que levaria ao ex-ministro das Comunicações Sérgio Motta (ISTOÉ DINHEIRO, 2003).

A investigação da Polícia Federal batizada “Operação Macuco”, sob o comando do Delegado José Francisco Castilho Neto auxiliado pelo perito Renato Rodrigues Barbosa, gerou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 2003, início do Governo Lula, que resultou infrutífera, tendo em vista a interrupção das investigações em 2002, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, nos países para onde o dinheiro público foi desviado, dentre eles os Estados Unidos da América que, através de suas instituições de investigação criminal como o FBI, já estava colaborando com a Polícia Federal brasileira, já tendo localizado US\$ 30 Bilhões do montante desviado (ISTOÉ DINHEIRO, 2003).

Retomando o relato da Operação Lava Jato, no curso das investigações, o Ministério Público Federal de Curitiba recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras. Nesse esquema, com décadas de duração, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo os citados doleiros (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

Compõem o quadro de atores do escândalo as empreiteiras, os funcionários da Petrobrás, os operadores financeiros e os agentes políticos.

- 1 *Empreiteiras* – em um cenário normal, empreiteiras concorreriam entre si em licitações, para conseguir os contratos da Petrobras, e a estatal contratava a empresa que aceitasse fazer a obra pelo menor preço. Neste caso, as empreiteiras se cartelizaram em um “clube” para substituir uma concorrência real por uma concorrência aparente. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da estatal (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

- 2 *Funcionários da Petrobras* – as empresas precisavam garantir que apenas aquelas do cartel fossem convidadas para as licitações. Por isso, era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitiam em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Assim, realizavam-se negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, dentre outras irregularidades (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).
- 3 *Operadores financeiros* – os operadores financeiros ou intermediários eram responsáveis não só por intermediar o pagamento da propina, mas especialmente por entregar a propina disfarçada de dinheiro limpo aos beneficiários. Em um primeiro momento, o dinheiro, em espécie, ia das empreiteiras até o operador financeiro, por movimentação no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Num segundo momento, o dinheiro, também em espécie, ia do operador financeiro até o beneficiário por transferência no exterior ou mediante pagamento de bens (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).
- 4 *Agentes políticos* – após colocar em prática outra linha da investigação, correspondente à verticalização do esquema, o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 são titulares de foro por prerrogativa de função (foro privilegiado). Trata-se de pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras. Elas foram citadas em colaborações premiadas feitas na 1ª instância mediante delegação do Procurador-Geral. A primeira instância investigará os agentes políticos por improbidade, na área cível, e na área criminal aqueles sem prerrogativa de foro (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

Essa repartição política revelou-se mais evidente em relação às seguintes diretorias: de Abastecimento, ocupada por Paulo Roberto Costa entre 2004 e 2012; de Serviços, ocupada por Renato Duque entre 2003 e 2012; e Internacional, ocupada por Nestor Cerveró entre 2003 e 2008. Para o Procurador Geral da República (PGR), esses grupos agiam em associação criminosa, de forma estável, com comunhão de esforços e unidade de desígnios para praticar diversos crimes, dentre os quais corrupção passiva e ativa, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, entre outros (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015). A Figura 3 retrata o referido esquema de corrupção.

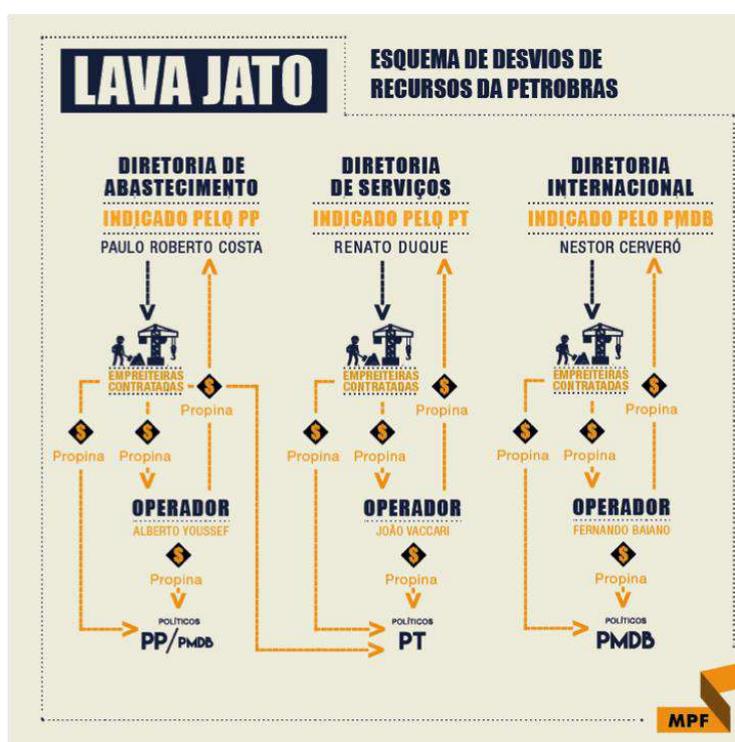


FIGURA 3 – Esquema de corrupção da Lava Jato.
Fonte: Ministério Público Federal

A descoberta do esquema teve início com “em uma despreziosa operação, a Polícia Federal, quando passou a monitorar em julho de 2013 os telefonemas doleiro Carlos Chater, por suspeita de lavagem de dinheiro”. Ele atuava em uma casa de câmbio num posto de gasolina em Brasília. O Posto da Torre, um dos mais movimentados da capital federal, tem como dono o doleiro e abriga um complexo comercial que oferece de lanchonete a lavanderia de roupas. Embora não possua um lava-jato, serviu de inspiração para o nome da operação que, mais tarde, identificaria um complexo de lavagem de dinheiro e evasão de divisas operado por quatro doleiros (MAGALHÃES, 2014).

Por meio de escutas, a PF rastreou a ligação de Charter com os demais colegas – dentre eles, Alberto Youssef que, descobriu-se, operava o esquema de lavagem de dinheiro. Em um dos telefonemas interceptados, Youssef reclamou das exigências de um comparsa sobre a divisão do dinheiro. O comparsa era Paulo Roberto Costa, ex-diretor de Abastecimento da Petrobras. Ao quebrar o sigilo do doleiro, os agentes descobriram que a MO Consultoria, uma das empresas de fachada de Youssef, movimentara 90 milhões de reais entre 2009 e 2013. Chamou a atenção dos investigadores os depósitos feitos por algumas das maiores empreiteiras do Brasil. Só a Mendes Júnior depositara 5,5 milhões de reais para o doleiro. À procura de detalhes sobre um contrato suspeito de 444 milhões de reais, a PF fez uma operação de busca e apreensão na própria sede da Petrobras, no Rio de Janeiro. A ação policial marcou o ingresso oficial da estatal no escândalo que ficou conhecido como Petrolão (MAGALHÃES, 2014).

5.2.2 Petrolão

A Operação Lava Jato da Polícia Federal, sediada em Curitiba, investigando uma teia de doleiros acusados de lavagem de dinheiro, detectou um esquema de corrupção na Petrobras, que desde os anos 1990, vinha sugando a estatal, conforme declarado pelos proprietários e executivos das grandes construtoras envolvidas no esquema. Tratava-se de uma organização criminosa bastante complexa: um cartel de treze empreiteiras, todas elas com uma antiga relação comercial com a Petrobras, que se encontrava para decidir o preço das obras, dividir as responsabilidades pela execução de cada uma delas e, o principal, o valor da propina que deveria sobrar para abastecer os escalões políticos. A este esquema, deu-se o nome de Petrolão:

Ao que consta, a expressão foi cunhada pelo deputado federal Antônio Imbassahy (PSDB-BA), líder da oposição ao governo federal, mas foi atrelada por parte da imprensa, como as revistas *Veja* e *Época* e determinados colunistas, às investigações da Lava Jato [...]. Não seria exatamente uma novidade se por trás do termo existisse uma questão política (LIMA, 2014).

As empreiteiras pertencentes ao esquema firmavam contratos de consultoria com empresas de fachada que embolsavam o dinheiro e davam notas fiscais para “limpar” as operações, que pareciam protegidas por uma inexpugnável confraria de amigos posicionados nos lugares certos em Brasília e na Petrobras. O pagamento era feito de

diversas maneiras: em dinheiro vivo e em depósitos no exterior ou no Brasil mesmo, em operações maquiadas como prestação de serviços, principalmente de consultoria.

No inquérito da sétima fase da operação, segundo Lima (2014), a Polícia Federal foi assertiva ao falar sobre a abrangência dos negócios de Alberto Youssef, verificados pelos investigadores ao quebrar o sigilo de suas empresas no exterior. Registraram os investigadores:

os valores abrangem uma ampla gama de grandes empreiteiras e períodos, onde se infere que o esquema criminoso vai muito além das obras contratadas pela Petrobras, bem como evidencia-se que o mesmo apresenta continuidade mesmo após a demissão do então diretor Paulo Roberto Costa [em 2012], o que deixa claro que o esquema é muito maior do que a mera Diretoria de Abastecimento da Petrobras, mas abrange sim uma estrutura criminoso que assola o país de Norte a Sul, até os dias atuais (LIMA, 2014).

A investigação, prossegue o relatório da Polícia Federal, torna possível concluir que: “as grandes empreiteiras pagam um ‘pedágio’ ou ‘comissão’, que é movimentado por intermédio de operadores como Alberto Youssef. E deve ser afirmado aqui que Youssef é apenas mais uma engrenagem dessa estrutura, que certamente contempla diversos outros operadores, ligados a outros grupos” (LIMA, 2014).

O juiz Sérgio Moro manteve sob sua jurisdição os empresários e os membros da cúpula da Petrobras acusados de corrupção ativa/passiva, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro, que somam R\$ 10 bilhões. Como outros investigados tinham prerrogativa constitucional de foro (deputado federal responde por seus atos no STF e governador no STJ), o juiz enviou ao STF as peças referentes aos políticos envolvidos.

5.2.3 Caso Cachoeira

Em fevereiro de 2012, a operação Monte Carlo, da Polícia Federal, revelou as íntimas relações do contraventor Carlos Cachoeira com influentes políticos do Centro-Oeste Brasileiro, tanto da oposição como da base aliada, destacando-se o Senador Demóstenes Torres, que teve seu mandato cassado em 11 de julho de 2012, por envolvimento no esquema de corrupção. Uma série de gravações apontou que este combativo político usava sua influência e credibilidade para defender os negócios de Cachoeira em troca de ricos presentes. Também se complicou a Delta Engenharia, de Fernando Cavendish, empreiteira com maior número de obras no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. As revelações levaram à abertura de diversos

inquéritos no STF, STJ e na Justiça Federal de Goiás e à criação de uma CPI no Congresso, presidida por Vital do Rêgo (PMDB-PB) e relatada por Odair Cunha (PT-MG) (MAGALHÃES, 2013).

Em 29 de fevereiro de 2012, Carlos Augusto Ramos, o Carlinhos Cachoeira, foi preso em sua casa, em Goiânia (GO), em uma operação da Polícia Federal (PF) batizada Monte Carlo (alusão ao Principado de Mônaco, onde há vários cassinos). Segundo as investigações, que já duravam 15 meses, Cachoeira era o chefe de uma quadrilha que explorava máquinas caça-níqueis com apoio de autoridades de vários os níveis governamentais (MAGALHÃES, 2013).

Oficialmente, a CPI investigou sete empresas fantasmas ligadas à Delta, que teriam movimentado R\$ 148 milhões em quatro anos – a maior parte desse valor em CNPJ de Goiás. Quanto às empresas que não tiveram o sigilo quebrado, estima-se que receberam da Delta R\$ 265 milhões, segundo relator da CPI. No entanto, deixaram de ser investigados, por exemplo, os caminhos pelos quais circularam cerca de R\$10 bilhões movimentados por mais de 20 empresas fantasmas, e pelo menos R\$7 bilhões recebidos pela Delta Construções ao longo de cinco anos (MAGALHÃES, 2013).

Em dia 21 de novembro de 2012, o *site* da Agência Senado disponibilizou o Relatório da CPI do Caso Cachoeira com esta legenda: “Está disponível para consulta, desde a madrugada desta quarta-feira (21), a íntegra do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investiga o envolvimento de agentes públicos e privados com o contraventor Carlos Cachoeira. Elaborado pelo deputado Odair Cunha (PT-MG), o texto tem mais de 4.600 páginas e está dividido em cinco partes” (SENADO FEDERAL, 2012).⁶

Em março de 2013, a Justiça Federal de Goiás determinou a perda de mais de R\$ 100 milhões em bens do bicheiro Carlinhos Cachoeira e de integrantes de sua quadrilha investigados na Operação Monte Carlo. A lista de bens incluía terrenos, apartamentos, carros e até um avião, a maioria em nome de laranjas. Os bens seriam ser leiloados e o dinheiro obtido repassado à União para cobrir prejuízos causados pela quadrilha e compensar os custos da operação policial. O Ministério Público Federal de Goiás, responsável pela avaliação dos bens, sustenta que eles foram adquiridos por meio de práticas criminosas (MAGALHÃES, 2013).

⁶ Relatório disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/11/21/veja-o-relatorio-da-cpi-do-cachoeira>

Em julho de 2013, após a quarta ação relativa à Operação Monte Carlo, o Ministério Público Federal de Goiás (MPF-GO) apresentou uma nova denúncia contra quatro integrantes da quadrilha, que foram presos e denunciadas pelo crime de lavagem de dinheiro. Apontado como coordenador do esquema de jogos no entorno do Distrito Federal, José Olímpio Queiroga, recebia de 30% a 35% do faturamento bruto obtido com os caça-níqueis. Para camuflar a origem do dinheiro, o esquema era articulado com as empresas MZ Construtora e Emprodata Administração de Imóveis – de propriedade do seu filho Diego Wanilton, também denunciado – e Laser Press Tecnologia, além dos serviços financeiros de Cláudio Kratka, funcionário do Banco de Brasília, também alvo da acusação. O quarto acusado foi Rosalvo Simprini Cruz, operador financeiro de José Olímpio Queiroga (MAGALHÃES, 2013).

5.2.3.1 O papel de Carlinhos Cachoeira no caso

Desarticular a quadrilha era o principal objetivo da operação, mas os grampos realizados com autorização da Justiça mostraram que os interesses de Cachoeira iam muito além da jogatina. A CPI mista criada para apurar os laços de Cachoeira ilustra o alcance da quadrilha ao propor cinco principais linhas de investigação: tráfico de influência, uso de empresas para lavagem de dinheiro, corrupção e monitoramento ilegal de autoridades e fraudes em licitações (MAGALHÃES, 2013).

Em 22 de maio de 2012, Carlinhos Cachoeira compareceu ao Congresso para depor na CPI, mas, seguindo orientações de seus advogados, não respondeu a nenhuma pergunta. O contraventor deixou a prisão em 21 de novembro de 2012. No mesmo dia, contudo, a Justiça Federal aceitou nova denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal em ação relativa à mesma Operação Monte Carlo. Segundo o procurador Daniel de Resende Salgado, o grupo de Cachoeira continuava a agir mesmo após a prisão do contraventor. “O grupo criminoso continuava atuando da mesma forma que atuava antes da Operação Monte Carlo. Entendemos que houve uma reiteração da atividade criminosa.”

Em nova busca e apreensão, foram encontradas máquinas caça-níqueis com componentes contrabandeados do exterior em pontos investigados pela Monte Carlo. O contraventor chegou a ser preso novamente em 7 de dezembro de 2012, após ser condenado em primeira instância a 39 anos de prisão por corrupção ativa, formação de

quadrilha e peculato. Carlinhos Cachoeira foi libertado cinco dias depois, passando a recorrer da sentença condenatória em liberdade. Em junho de 2013, o Ministério Público de Goiás apresentou denúncia contra Cachoeira por corrupção ativa. Nesse caso, a pena prevista para o crime, de acordo com o MP, varia de dois a doze anos de prisão e multa (MAGALHÃES, 2013).

Em 30 de junho de 2016, o contraventor voltou a ser preso, junto com Fernando Cavendish, ex-diretor da Delta Engenharia, em decisão judicial relativa à Operação Saqueador da Polícia Federal, para responder como réus, com mais 20 acusados, de ação que corre na 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro. De acordo com o Ministério Público Federal, o grupo participava de um esquema que desviou R\$ 370 milhões de obras realizadas pela Delta Engenharia para 18 empresas fantasmas que pertenciam ao lobista Adir Assad e a Marcelo Abbud, em São Paulo, e também a Carlinhos Cachoeira (MACEDO; AFFONSO, 2016). Segundo Nota da Polícia Federal:

Foram verificados, até o momento, fortes indícios de transferências milionárias de recursos de referida empresa de engenharia para sociedades de fachada, possivelmente desviados de obras públicas. Para comprovação de tais desvios, está sendo realizada perícia contábil-financeira na sociedade investigada (MACEDO; AFFONSO, 2016).

De início, o grupo foi levado para o presídio de segurança máxima Bangu 8, no Complexo do Gericinó. Mas em poucos dias, Cachoeira (condenado a mais de 39 anos de prisão) e Cavendish (condenado a quatro anos e seis meses de prisão) foram libertados em função de uma polêmica decisão judicial concedida por um desembargador favorável à prisão domiciliar com tornozeleira eletrônica, mas para serem novamente encarcerados dias depois (CORRÊA, 2016). No entanto, em 16 agosto de 2016, por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os dois condenados foram autorizados a usufruírem da prisão domiciliar com tornozeleira eletrônica, onde se encontram até a presente data (RAMALHO, 2016).

5.3 Análise argumentativa dos *voids*

Em procedimento analítico, pautado na metodologia de Toulmin (1958), foram examinados, pelo processo argumentativo, os *voids* da legislação brasileira que possibilitaram a corrupção na construção civil. A metodologia permitiu a identificação desses *voids* nos relatos dos escândalos abordados neste estudo.

A análise foi pautada por esses três argumentos, ou três escândalos: Operação Lava Jato (Fase 2014), Petrolão e Caso Cachoeira. Dos breves relatos foram retirados dados/afirmações sobre os crimes cometidos nos eventos selecionados. Com base nesses dados/afirmações, formulou-se as proposições que possibilitaram a identificação dos *voids* relacionados à corrupção na construção civil.

Adaptando a metodologia de Toulmin (1958) a este estudo, a proposição ou *voids* foi constituída de uma afirmação estruturada nos fatos relatados, apresentada com apoio de uma garantia, neste caso, a legislação brasileira, e apoiada por uma contra argumentação embasada na Lei Anticorrupção.

A legislação brasileira garantiu ao *void* a importância legal da proposição, pelo fato de, no âmbito do Direito, a lei representar uma regra tornada obrigatória pela força coercitiva do poder legislativo ou de autoridade legítima, que estabelece os direitos e deveres numa comunidade.

No que se refere à Lei Anticorrupção, importante esclarecer que ela ainda se encontra no formato do Projeto de Lei nº 4850/2016, criado por agentes do Ministério Público Federal da Vara de Curitiba. Sendo o Ministério Público uma instituição permanente, legalmente reconhecida como essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Até o fechamento desta pesquisa o Projeto de Lei Anticorrupção tramitava no Congresso Nacional. Segundo o portal da Câmara dos Deputados, o processo aguarda o Parecer do Relator na Comissão Especial destinado a proferir posição ao referido Projeto de Lei nº 4850, de 2016, de autoria do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame e outros, que “estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”.⁷

O Quadro 4 – Análise dos *voids* geradores de oportunidade de corrupção, apresenta a análise dos *vazios* encontrados nesta pesquisa, realizada pelo método de Toulmin (1958).

⁷ Informações disponíveis em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>

Argumento 1 - Operação Lava Jato Fase 2014

| Dados (Afirmções): | Proposições (Voids) | Garantia (Legislação Brasileira): | Contra-argumentação (Lei "anticorrupção" do MPF): |
|--|--|---|--|
| "As empreiteiras se cartelizaram em um "clube" para substituir uma concorrência real por uma concorrência aparente". | O cartel é um risco calculado para a prática da corrupção pois a INEFICIÊNCIA DA JUSTIÇA nos recursos dos processos penais, vira um <i>void</i> na legislação brasileira. Os processos chegam a demorar mais de 15 anos nos tribunais após a condenação devido às defesas dos reus tomarem diversas medidas protelatórias; | Formação de Quadrilha - Art. 288 do Código Penal - Decreto Lei 2848/40 - Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código: (Incluído dada pela Lei nº 12.720, de 2012) ; | Medida 4 da Lei Anticorrupção - Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal - possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração de embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; |
| "Era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitem em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes | Os funcionários públicos, participam muita das vezes do esquema de corrupção por CONVENIÊNCIA, FALTA DE TREINAMENTO E/OU COAÇÃO . Para alguns é conveniente participar do esquema por receber alguma vantagem indevida, muitas vezes por falta de treinamento e desconhecimento da ação e em outras vezes por medo, ou coação, de superiores na possibilidade de perder seu emprego; | Corrupção Ativa - Artigo 333 do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício; | Medida 1 da Lei Anticorrupção - Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação - realização de testes de integridade, isto é, a "simulação de situações, sem o conhecimento do agente público ou empregado, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública. Propõe-se também o treinamento reiterado de todos os funcionários públicos em posturas e procedimentos contra a corrupção. Além disso propõe a garantia de sigilo da fonte para evitar a coação dos agentes públicos; |
| "Os operadores financeiros ou intermediários eram responsáveis não só por intermediar o pagamento da propina, mas especialmente por entregar a propina disfarçada de dinheiro limpo aos beneficiários". | O processo de lavagem de dinheiro acontece tão rápido, que muitas das vezes quando é descoberto o dinheiro já financiou fugas, defesa do réu como a aquisição de bens. Desta forma a INEFICÁCIA DAS MEDIDAS CAUTELARES , fazem com que o dinheiro seja dissipado com muita facilidade; | Lavagem de Dinheiro - Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, decreto nº 2.799, de 1998 - Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. | Medida 9 da Lei Anticorrupção - Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado - A medida9 propõe a criação da hipótese de prisão extraordinária para "permitir a identificação e a localização ou assegurar a devolução do produto e proveito do crime ou seu equivalente, ou para evitar que sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado, quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas." Além disso, a medida9 propõe mudanças para que o dinheiro sujo seja rastreado mais rapidamente, facilitando tanto as investigações como o bloqueio de bens obtidos ilícitamente. |
| "Agentes Políticos - São pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras". | Os funcionários públicos, participam muitas das vezes do esquema de corrupção por CONVENIÊNCIA, FALTA DE TREINAMENTO E/OU COAÇÃO . Para alguns é conveniente participar do esquema por receber alguma vantagem indevida, muitas vezes por falta de treinamento e desconhecimento da ação e em outras vezes por medo, ou coação, de superiores na possibilidade de perder seu emprego; | Corrupção Passiva - Artigo 317 do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem; | Medida 1 da Lei Anticorrupção - Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação - realização de testes de integridade, isto é, a "simulação de situações, sem o conhecimento do agente público ou empregado, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública |

Argumento II - Petrolão

| Dados (Afirmações): | Proposições (Voids) | Garantia (Legislação Brasileira): | Contra-argumentação (Lei "anticorrupção" do MPF): |
|--|--|--|---|
| <p>"Cartel de treze empreiteiras – o chamado "clube do bilhão" – se encontrava para decidir o preço das obras na Petrobras";</p> | <p>O cartel é um risco calculado para a prática da corrupção pois a INEFICIÊNCIA DA JUSTIÇA nos recursos dos processos penais, vira um <i>void</i> na legislação brasileira. Os processos chegam a demorar mais de 15 anos nos tribunais após a condenação devido às defesas dos reus tomarem diversas medidas protelatórias;</p> | <p>Formação de Quadrilha - Art. 288 do Código Penal - Decreto Lei 2848/40 - Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código: (Incluído dada pela Lei nº 12.720, de 2012) ;</p> | <p>Medida 4 da Lei Anticorrupção - Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal - possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração de embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários;</p> |
| <p>"Empreiteiras do esquema firmavam contratos de consultoria com empresas de fachada que embolsavam o dinheiro e davam notas fiscais para "limpar" as operações".</p> | <p>O processo de lavagem de dinheiro acontece tão rápido, que muitas das vezes quando é descoberto o dinheiro já financiou fugas, defesa do reu como a aquisição de bens. Desta forma a INEFICÁCIA DAS MEDIDAS CAUTELARES, fazem com que o dinheiro seja dissipado com muita facilidade;</p> | <p>Lavagem de Dinheiro - Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, decreto nº 2.799, de 1998 - Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.</p> | <p>Medida 9 da Lei Anticorrupção - Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado - A medida9 propõe a criação da hipótese de prisão extraordinária para "permitir a identificação e a localização ou assegurar a devolução do produto e proveito do crime ou seu equivalente, ou para evitar que sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado, quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas." Além disso, a medida9 propõe mudanças para que o dinheiro sujo seja rastreado mais rapidamente, facilitando tanto as investigações como o bloqueio de bens obtidos ilícitamente.</p> |

Argumento III - Caso Carlinhos Cachoeira

| Dados (Afirmações): | Proposições (Voids) | Garantia (Legislação Brasileira): | Contra-argumentação (Lei "anticorrupção" do MPF): |
|---|---|---|--|
| "Cachoeira é o chefe de uma quadrilha que explora máquinas caça-níqueis com apoio de autoridades de todos os níveis". | O cartel é um risco calculado para a prática da corrupção pois a INEFICIÊNCIA DA JUSTIÇA nos recursos dos processos penais, vira um <i>void</i> na legislação brasileira. Os processos chegam a demorar mais de 15 anos nos tribunais após a condenação devido às defesas dos reus tomarem diversas medidas protelatórias; | Formação de Quadrilha - Art. 288 do Código Penal - Decreto Lei 2848/40 - Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código: (Incluído dada pela Lei nº 12.720, de 2012) ; | Medida 4 da Lei Anticorrupção - Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal - possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração de embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; |
| "Políticos do Congresso usavam sua influência e credibilidade para defender os negócios de Cachoeira em troca de ricos presentes". | A DIFICULDADE DE COMPROVAÇÃO DE CRIME DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS , é sem dúvida um <i>void</i> da legislação brasileira, pois o ônus da prova é de quem acusa e quase sempre essa comprovação é camuflada pela ineficiência da justiça e pela ineficácia das medidas cautelares; | Peculato - Artigo 312 do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio; | Medida 2 da Lei Anticorrupção - Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos - propõe a tipificação do enriquecimento ilícito, com penas de três a oito anos, mas passíveis de substituição no caso de delitos menos graves. O ônus de provar a existência de renda discrepante da fortuna acumulada é da acusação. Se a investigação ou o acusado forem capazes de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será caso de absolvição. |
| "A CPI investigou apenas sete empresas fantasmas ligadas à Delta, que teriam movimentado 148 milhões reais em quatro anos". | O processo de lavagem de dinheiro acontece tão rápido, que muitas das vezes quando é descoberto o dinheiro já financiou fugas, defesa do réu como a aquisição de bens. Desta forma a INEFICÁCIA DAS MEDIDAS CAUTELARES , fazem com que o dinheiro seja dissipado com muita facilidade; | Lavagem de Dinheiro - Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, decreto nº 2.799, de 1998 - Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. | Medida 9 da Lei Anticorrupção - Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado - A medida 9 propõe a criação da hipótese de prisão extraordinária para "permitir a identificação e a localização ou assegurar a devolução do produto e proveito do crime ou seu equivalente, ou para evitar que sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado, quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas." Além disso, a medida 9 propõe mudanças para que o dinheiro sujo seja rastreado mais rapidamente, facilitando tanto as investigações como o bloqueio de bens obtidos ilícitamente. |
| "A Polícia Federal, revelou as íntimas relações do bicheiro Carlos Cachoeira com influentes políticos do Centro-Oeste Brasileiro, tanto da oposição como da base aliada". | A DEMORA DO JULGAMENTO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE , tornam a prática desse crime um risco calculável, uma vez que não há varas, câmaras nem turmas especializadas para julgar tal crime, quase sempre o mesmo prescreve e tem sua nulidade; | Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. | Medida 5 da Lei Anticorrupção - Celeridade nas ações de improbidade administrativa - A improbidade administrativa pode ser agilizada com a adoção de uma defesa inicial única (hoje ela é duplicada). Além disso, sugere-se a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção. |

Como visto, foram identificados cinco diferentes *voids*, sendo o primeiro deles a *ineficiência da justiça* – a demora nos julgamentos, que pode durar até mais de 15 anos. Trata-se de uma lentidão que não apenas enseja a prescrição, mas cria um ambiente de impunidade, mesmo quando há mera protelação da punição, que, neste caso, estimula a prática de crimes. Este *void* – *ineficiência da justiça* – é citado no PL 4.850/2016 do Ministério Público Federal, sendo previsto na Medida 4, a saber: aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal.

Outro *void* identificado foi a *conveniência, falta de treinamento e/ou coação* – muitos servidores se deixam corromper pela conveniência, outros por desconhecimento e uma outra parte por coação, submetendo-se ao medo de perderem seus empregos ou serem prejudicados de alguma forma. Vivemos, no Brasil, um círculo vicioso de corrupção na esfera privada que atinge a esfera público. Existe uma cultura deturpada e racionalizadora na qual, de um lado, muitos particulares aceitam a corrupção como um modo de fazer negócios, enquanto de outro lado os agentes públicos aceitam a corrupção porque foram empregados para “garantir a propina de quem os colocou lá” (BRASIL, 2016). O processo de justificação do corrupto perante o tribunal de sua consciência é chamado pela psicologia de racionalização e pela criminologia de neutralização. O contexto onde ocorre é o de uma cultura hedonista, patrimonialista e de quebra de paradigmas pós-modernista, em que cada um faz o que acha certo aos seus próprios olhos (BRASIL, 2016). Esse *void* também foi incluído no PL 4.850/2016 do Ministério Público Federal, previsto na Medida 1: prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação.

O terceiro *void* é a *ineficácia das medidas cautelares* – confirmado pela Medida 9, que defende a prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado. O que acontece é que

não se trata de impor algum tipo de prisão por dívida, ainda que por meios transversos. A ocultação de dinheiro desviado é, em geral, um ato de lavagem de dinheiro praticado de modo permanente. A prisão acautela a sociedade contra a continuidade e reiteração na prática de crimes que, segundo as circunstâncias evidenciam, estão se repetindo e se protraindo no tempo. Trata-se de uma proteção da ordem pública contra novos ilícitos. Ressalte-se que a prisão preventiva, na hipótese ora aventada, continua a ser medida excepcional, como deve ser, cabível apenas quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas” (BRASIL, 2016).

Como quarto *void* identificou-se a *dificuldade de comprovação do crime de enriquecimento ilícito de agentes públicos*.

A criminalização do enriquecimento ilícito também desvaloriza sob ponto de vista de conduta e de resultado a discrepância entre o patrimônio global do agente público e o patrimônio de origem lícita. O estado patrimonial discrepante, não raro oculto ou disfarçado, de um agente público sujeito a regras de escrutínio, transparência e lisura, pode ser tipificado. O ônus de provar a existência de renda discrepante da fortuna acumulada é da acusação, que só terá êxito se nem uma investigação cuidadosa nem o investigado apontarem a existência provável de fontes lícitas. Evidentemente, se a investigação ou o acusado forem capazes de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será caso de absolvição (BRASIL, 2016).

Este *void* é confrontado pela Medida 2 do PL Anticorrupção – a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos.

E por último, mas não menos importante, tem-se o quinto *void*: *a demora do julgamento das ações de improbidade* – identificado também no Projeto de Lei do Ministério Público Federal na Medida 5, que defende a celeridade nas ações de improbidade administrativa. O que causa essa demora nos julgamentos, segundo o Ministério Público, são dois fatores: a duplicação de sua fase inicial e a concorrência desses casos, que são complexos, com outros muito mais simples que acabam ganhando prioridade em Varas Judiciais já sobrecarregadas. Além disso, não existe ainda um diagnóstico público das ações de improbidade nem uma rotina para que o próprio Judiciário busque soluções.

Necessário se faz esclarecer que os *voids* relacionados como proposições foram retirados da justificativa do Projeto de Lei Anticorrupção do Ministério Público Federal, Nº 4.850/2016. O PL está inteiramente ligado a um tipo de crime, no caso da análise argumentativa feita sob cada argumento (ou escândalo), o crime atribuído à afirmação retirada do relato dos casos já estavam atribuídos nos escândalos conforme o banco de dados secundários. Desta forma foi realizado o caminho inverso, uma vez que o escândalo já havia um tipo de crime, previsto na legislação brasileira, atribuído a cada escândalo, o que foi realizado foi atribuir uma das medidas propostas pelo PL Anticorrupção. Após essa atribuição é que foi possível identificar e pressupor os *voids* relacionados a corrupção no setor público da construção civil no Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, que teve como objetivo identificar e analisar a correlação entre os *institutional voids* e a corrupção no setor público brasileiro, a partir de sua relação contratual com o setor privado da construção civil, concluiu-se pela sua contribuição para a exploração, qualificação e caracterização dos *institutional voids* do setor público nacional, no que tange ao comportamento do setor da construção civil com as suas instituições.

Tal resultado adveio do alcance dos objetivos específicos propostos, partindo-se, primeiramente, da identificação dos mecanismos que o setor público utiliza para administrar a sua relação contratual com o setor da construção civil, em relação às obras contratadas. Ao longo da pesquisa tais mecanismos foram identificados, destacando-se a regulamentação das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo pela Lei 5.194/1966, fiscalizadas pelo CONFEA/CREA. No que se refere às obras públicas, o processo licitatório e implementador é regulamentado pela chamada Lei das Licitações – Lei nº 8.666/93. Identificou-se, ainda, os órgãos de controle, fiscalização e prevenção à corrupção, cuja atuação inclui o setor de obras públicas. Destacando-se o Tribunal de Contas da União (TCU), que controla a utilização dos recursos públicos, ou seja, que avalia se eles estão sendo utilizados de forma idônea, com responsabilidade e segundo a lei. Já a Controladoria Geral da União (CGU) tem a responsabilidade de elaborar formas de prevenção à corrupção, ou seja, aos desvios desses recursos públicos.

Na análise dos dados da corrupção relativos ao período de 1994, 1 ano após a criação da Lei das Licitações, a 2014, identificou-se a ocorrência de escândalos e os valores dos desvios de dinheiro público por eles provocados, em pesquisas nos Relatórios Anuais da Polícia Federal. Dados estes complementados por informações publicadas pelo Ministério Público Federal – Portal da Transparência do Governo Federal – e pela Organização Não Governamental de Transparência Internacional (ONGTI), além dos achados em estudos científicos, jornais e revistas.

Na análise dos dados, constatou-se que nos últimos 20 anos, de 1994 a 2014, ocorreram pelo menos 59 casos de corrupção, denominados escândalos na medida da dimensão do prejuízo aos cofres públicos por eles causado e na sua repercussão na sociedade brasileira e mundial. Observou-se que, dos 59 escândalos, 12 ocorreram no setor público da construção civil.

A partir daí, foi possível elencar esses 12 casos de corrupção e separá-los por tipo, segundo a legislação brasileira. Atingiu-se o terceiro objetivo, concluiu-se que dos escândalos relativos à construção civil, os tipos mais comuns de presentes nos eventos selecionados foram: (i) Corrupção Passiva – presente em 10 dos 12 casos; (ii) Corrupção Ativa – presente em 8 dos 12 eventos; e (iii) Formação de quadrilha – com quatro ocorrências.

A classificação dos escândalos por tipo de corrupção mais comum, possibilitou a realização de um segundo filtro, que reduziu a lista classificatória em cinco tipos, conforme atesta o *ranking* dos crimes relacionados aos 12 casos de corrupção ocorridos no setor da construção civil: (i) Corrupção Passiva = 10 ocorrências; (ii) Corrupção Ativa = 7 ocorrências; (iii) Formação de Quadrilha = 4 ocorrências; (iv) Improbidade Administrativa e Peculato = 3 ocorrências; e (v) Estelionato, Lavagem de Dinheiro e Violação de Sigilo Funcional = 2 ocorrências.

O resultado da ação de elencar os escândalos por tipo de corrupção e por valor do rombo causado aos cofres públicos levou à conclusão de que a Operação Lava Jato (Fase 2014) desviou, aproximadamente, R\$ 21 bilhões; o Petrolão R\$ 10 bilhões; e o Caso Cachoeira R\$ 7 bilhões. Valores que, somados, atingem a cifra R\$ 38 bilhões de roubo aos cofres públicos, de um total de R\$ 39,5 bilhões desviados nos 12 escândalos ocorridos no setor público relacionados à construção civil.

Tal avaliação, pautada pelo confronto entre os tipos de corrupção e os valores desviados levou ao achado dos *voids* presentes em cada caso e, conseqüentemente, à identificação das oportunidades de corrupção presentes no setor público no que tange aos contratos firmados com o setor privado da construção civil.

Os dados retirados dos relatos dos casos de corrupção levaram à conclusão de que o fato de a corrupção prevalecer nos meios empresariais e, no caso em tela, no setor da construção civil, apesar de os crimes cometidos com a prática corruptiva, previstos em lei, estarem sendo descobertos, punidos e combatidos pelas instituições do Poder Judiciário, tem ligação com a presença dos *voids* no espaço das exigências legais do processo licitatório que rege os contratos firmados entre o setor público e o setor privado. Verificou-se, assim, a possibilidade de esses *voids* ofertarem as oportunidades para o desencadeamento dos crimes de corrupção. Concluiu-se, pois, que a identificação desses

voids pelo método da análise argumentativa é avaliada pelo Projeto de Lei Anticorrupção recentemente proposto pelo Ministério Público Federal – Vara de Curitiba.

Responde-se, assim, ao problema de pesquisa, com a identificação dos *voids* relacionados à corrupção no setor público em sua relação contratual com o setor privado da construção civil brasileiro, a saber: (i) ineficiência da justiça; (ii) conveniência, falta de treinamento e/ou coação; (iii) ineficácia das medidas cautelares; (iv) dificuldade de comprovação do crime de enriquecimento ilícito de agentes públicos; e (v) demora do julgamento das ações de improbidade administrativa.

6.1 Limitações da pesquisa

Necessário se faz admitir que os dados e análises desta pesquisa suscitaram um número maior de perguntas do que de respostas, o que parece ser característico do ofício de pesquisador.

De qualquer forma, as reflexões aqui contidas e as observações que emanaram dos números estudados, aprofundam a compreensão da associação entre o conceito de *institutional voids* e os crimes de corrupção que deram origem aos escândalos relacionados a construção civil no Brasil. Mas, como toda pesquisa, esta não esgotou o assunto e abre perspectivas para futuros estudos.

Uma das maiores limitações desta pesquisa relaciona-se ao fato de que os bancos de dados utilizados são das operações deflagradas, ou seja, foram estudados somente os casos que vieram à tona, ou que foram descobertos e publicados. É possível que haja muitos casos além dos registrados no portal da Polícia Federal.

Outra limitação é que as investigações de um dos maiores escândalos dentre os estudados nesta pesquisa – a Operação Lava Jato – não haviam sido concluídas, portanto, só foi considerada a fase deflagrada até 2014.

Vale a pena ressaltar que alguns escândalos, apesar de serem atribuídos a diversos crimes, ainda estão em fase de inquérito, ou seja não são crimes julgados e condenados, são apenas indícios podendo sofrer alterações até a tramitação do julgamento.

6.2 Sugestões de novos temas

Como extensão do tema ora abordado: *Institutional voids* e a corrupção no setor público da construção civil no Brasil, cabe sugerir pesquisas de seu aprofundamento, uma vez ter-se priorizado, neste estudo, apenas os dados da Operação Lava Jato (Fase 2014). Sugere-se, pois, nessa ampliação da perspectiva de abordagem, que novas pesquisas sejam empreendidas. Neste sentido, propõe-se a sua extensão, pelo confronto dos dados de casos deflagrados após 2014 com os Índices de Percepção da Corrupção (IPC) ou Corruption Perceptions Index (CPI) do mesmo período, relacionando-os com as leis brasileiras.

Ao encerramento deste estudo, há que se ratificar a importância do tema no âmbito da Ciência da Administração, no que se refere à necessidade de seu aprofundamento, visando novas e urgentes abordagens. Portanto, esta pesquisa não pode parar aqui. Muitas de suas variáveis podem e devem ser retomadas a partir dos questionamentos levantados, de forma a serem ampliadas, refutadas, enfim, devidamente avaliadas no bojo de um dinamismo próprio da realidade organizacional sempre em permanente evolução.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. O caso Samarco e o desmoronamento da responsabilidade social corporativa. *IstoÉ*, Belo Horizonte, 9 nov. 2015. Coluna Economia Consciente.

ARKALGUD, A. P. *Filling* “institutional voids” in emerging markets. *Forbes Brand Voice*, New York, 20 set. 2011. Disponível em <http://www.forbes.com/sites/infosys/2011/09/20/filling-institutional-voids-in-emerging-markets/#1ddfe946b896> . Acesso em 21 ago 2016.

BALLOUK FILHO, B. M. *A corrupção política: a luta social pelo resgate dignidade no exercício do poder*. São Paulo: Madras, 2008.

BIASON, R. C. Breve história da corrupção no Brasil. 2009. MCC. Disponível em <http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html> Acesso em 22 ago. 2011.

BRASIL. Ministério Público Federal. *10 Medidas contra a corrupção*, Brasília, 2016. Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/> . Acesso em 4 set. 2016.

BRASIL. Histórico. *Conselho Federal de Engenharia e Agronomia*. Brasília: CONFEA, 2015. Disponível em: <http://www.confea.org.br/>. Acesso em 03 abr. 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Institucional*. Brasília: CGU, 2015a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional> . Acesso em: 02 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. *Articulação Internacional*. Brasília: MTFC-CGU, 2015b. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional>. Acesso em 17 set. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Catálogo – 100 Casos de combate à corrupção*, Brasília: MPF, 2015c. Disponível em <https://spark.adobe.com/page/DgF4n/> . Acesso em 10 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. *Histórico*. Brasília: ASCON-MTFC, 2014. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>. Acesso em 17 set. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Histórico*. Brasília: TCU, 2013a. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/avaliacao-de-programas-de-governo/historico/> Acesso em 2 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Roteiro de aplicação da metodologia de análise de risco: escolha de temas de fiscalização*. Brasília: TCU, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.467 de 11 de junho de 2002. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jun. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.127, de 16 de novembro de 1995. Altera a redação do art. 332 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 nov. 1995.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 jun. 1993.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jun. 1992.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controle externo: Acordo Brasil/Portugal. Brasília: TCU, 1992a. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/glossario.pdf> . Acesso em 3 abr. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 3 abr. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967. Regula sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 dez. 1966.

BRASIL. Presidência da República. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 jul. 1965.

BRASIL. Presidência da República. *Código de Processo Penal*. Brasília: Casa Civil, 1941. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm. Acesso em 12 jun. 2016.

BROCKRIEDE, W. & EHNINGER, D. *Toulmin on Argument: na Interpretation and Application*, *Quarterly Journal of Speech*, 46: 44-53, 1960.

BURLESON, B. R. On the analysis and criticismo of arguments: some theoretical and methodological considerations. In: BENOIT, W. L.; HAMPLE, D.; BENOIT, P. J. (Eds). *Reading in Argumentation*. Berlim: Forris, 1992.

CARVALHO, J. M. Quem transgride o quê? In: CARDOSO, F. H.; MOREIRA, M. M. *Cultura das transgressões no Brasil: lições de história*. (Coord.) São Paulo: Saraiva, 2008.

CAPEZ, F. *Curso de direito penal*. Paulo: Saraiva, 2007.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHAIA, V.; TEIXEIRA, M. A. Democracia e escândalos políticos. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, out./dez., 2001.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 16, n. 2, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA. *História*. 2016. Disponível em: <http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=917>

CORRÊA, D. TRF determina que Cachoeira e Cavendish voltem para a prisão. *Agência Brasil – EBC*. Rio de Janeiro, 27 de jul de 2016. Geral. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-07/trf-determina-que-cachoeira-e-cavendish-voltem-para-prisao> . Acesso em 20 set. 2016.

COUTRIM, R. M. E.; MATOS, F.; FURTADO, H.; NASCIMENTO, K. C. A.; OLIVEIRA, R. H.; ZACARIAS, S. H. L. *A prática da corrupção em empresas*. Hipertexto. São Paulo: Kümmel Advogados Associados, 2006, p. 1.10.

DAVIS, G. *Management information systems*. London, McGraw- Hill, 1989.

DEMO, P. *Educação & conhecimento: relação necessária, insuficiente e controversa*. 2. ed. Vozes, Petrópolis, 2001,

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA DROGAS E CRIMES – UNODC. *Corrupção de desenvolvimento. Campanha 2013*. 2013. Disponível em http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf . Acesso em 3 abr. 2015.

EMANUEL, Osvaldo. Da formação de quadrilha para associação criminosa. *Revista Voz da Bahia*. 5 mar. 2014. Disponível em <http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/includes/escandalo/modal/59.html>. Acesso em 28 ago. 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS – FIEMG. *Custo da corrupção*. Rio de Janeiro, 2010.

FREITAS, H.; MOSCAROLA, J. Análise de dados quantitativos e qualitativos: casos aplicados usando o Sphinx®. Porto Alegre, RS, Sphinx-Sagra, 2000. 176p. Disponível em [http://www.adm.ufrgs.br/professores/hfreitas/revista-hf] Acesso em 20 set. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. *Divulgação de dados referente a corrupção em 2008*. São Paulo: FGV, 2008.

FUHRER, M. C. A.; FUHRER, M. R. E. *Resumo de direito penal: parte geral*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GARRARD, J.; NEWELL, J. *Scandals in past and contemporary politics*. Manchester: Manchester University Press, 2006.

GELDERMAN, M. The relation between user satisfaction, usage of information systems and performance. *Information & Management*, v. 34, n. 1, p. 11-18, 1998.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas; 2009.

GODOY, A. S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, São Paulo, 1995.

HUBNER, R. M. *Quando o professor resolve*. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. Posibilidades y limites del escandalo politico como uma forma de control social, *Reis*, v. 66, p. 7-36, 1994.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. *The politics of scandal in contemporary spain: morality plays, social trust and the battle for public opinion*. *American Behavioral Scientist*, v. 47, n. 8, p. 1100-1121, 2004.

KERLINGER, F. N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU, 1980.

KHANNA, T. E PALEPU, K. G. Winning in emerging markets: spotting and responding to institutional voids. *Harvard Business Review*, p. 1-53, 2011.

KHANNA, T. E PALEPU, K. G. e SINHA, J. Strategies that fit emerging markets. *Harvard Business Review*, p. 63-76. 2005.

KHANNA, T.; PALEPU, K. G. Why focused strategies may be wrong for emergenting markets. *Harvard Business Review*, p. 41-51, 1993.

KIPNIS, L. *How to become a scandal: adventures in bad behavior*. New York: Metropolitan Books, 2010.

KIPNIS, L. Why we can't live without them. *Scandals*. 15 set. 2010a. Disponível em http://www.slate.com/articles/arts/culturebox/features/2010/scandals/were_all_scandal_addicts_now_and_thats_a_good_thing.html . Acesso em 12 jan 2016.

LIMA, J. A. O que o termo “petrolão” diz sobre a imprensa. *Carta Capital*, 25 nov. 2014. Política.

LULL, J.; HIMERMAN, S. (Eds.). *Media scandals: morality and desire in the popular culture marketplace*. New York: Columbia University Press, 1997.

MACEDO, F.; AFFONSO, Julia. Carlinhos Cachoeira é preso na operação saqueador. Estadão. 30 jun. 2016. Política. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delta-e-carlinhos-cachoeira-sao-alvo-de-operacao-da-pf/> . Acesso em 20 set. 2016

MAIA, Marcos. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação sobre licitações e contratos administrativos*. 2. ed. atual. Brasília: Coordenação Edições Câmara, 2011.

MAGALHÃES, Willian. Petrolão, entenda o escândalo. Revista VEJA, atualizado em 27 dez. 2014. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/inclui/escandalo/modal/67.html>. Acesso em 23 ago. 2016.

MAGALHÃES, Willian. Caso Cachoeira, entenda o escândalo. Revista VEJA, atualizado em 27 ago. 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/inclui/escandalo/modal/59.html>. Acesso em 28 ago. 2016.

MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, p. 681-712, 1995.

MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

McGREGOR, Richard. China convoca cúpula com africanos. *Financial Times*. Pequim, 26 out. 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Caso Lava Jato. *Entenda o caso*. Brasília: MPF, 2015. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em 23 ago. 2016.

MIRABETE, J. F; FABBRINI. R. N. *Manual de direito penal*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MONTEIRO, R. L. *Proibição da Uber: ausência de regulação não significa ilicitude*. *JusBrasil*, São Paulo, Mai. 2015. Disponível em: <http://renatoleite.jusbrasil.com.br/artigos/185228030/proibicao-da-uber-ausencia-de-regulacao-nao-significa-ilicitude>). Acesso em 18 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. “Corrupção mundial move 3 trilhões”, destaca representante da ONU em evento em São Paulo. *ONU-BR*, 12 nov. 2015.

Disponível em <https://nacoesunidas.org/corruptcao-mundial-move-3-trilhoes-de-dolares-destaca-representante-da-onu-em-evento-sao-paulo/> . Acesso em 12 jan. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Corrupção mundial*. Rio de Janeiro, 2012.

PANG, Eul-Soo. *Coronelismo e oligarquias – 1989-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PARDINI, D. J.; GONÇALVES, C. A. ; COSTA, Y. R. S. Corrupt behaviors in the finance sector: theory, typology and control mechanisms at Brazilian banks. *Asian Journal of Business and Management Sciences*, v. 4, p. 11-23, 2015.

PARDINI, D.J. A propagação da corrupção em processos de infraestruturação civil no Brasil. ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, IX, 15 a 17 mai. 2016, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPAD, 2016.

PINTO, J.; LEANA, C. R.; PIL, F., K. Corrupt organizations or organizational of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, v. 33, n. 3, p. 685-709, jul. 2008.

PELEGRINI, L. Empreiteira que fez viaduto em BH culpa prefeitura pelo desabamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 jul. 2014. Coluna Cotidiano.

PORTAL DIREITO PENAL ECONÔMICO. *Teoria geral do delito pelo colarinho branco*. 2006. Disponível em <http://www.crimesdocolarinhobranco.adv.br/mapa-do-site> . Acesso em 20 dez. 2015.

PRIA, A. D. Agricultores enfrentam desafios para escoar e safra de propriedades de MT. *Globo Rural*. Sorriso: Mato Grosso. 29 mar. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2015/03/agricultores-enfrentam-desafios-para-escoar-safra-de-propriedades-de-mt.html> Acesso em 20 mar. 2016.

RAMALHO, Renan. STJ manda tirar da cadeia Fernando Cavendish e Carlinhos Cachoeira. *Organizações Globo*, Brasília, 16 ago. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/08/stj-manda-tirar-da-cadeia-fernando-cavendish-e-carlinhos-cachoeira.html> . Acesso em 20 set. 2016.

REVISTA ISTOÉ DINHEIRO. As revelações do Delegado José Castilho. *IstoÉ Dinheiro*. 9 jul. 2003. Notícias Economia. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20030709/revelacoes-delegado-jose-castilho/18910> Acesso em: 20 set. 2016.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1989.

RIOS, Fábio W. Corrupção, cultura e ideologia. In. *Corrupção: Ensaios e críticas*. AVRITZER, L. [et al.]. (Orgs). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIZÉRIO, L. Petrobrás concorre a ‘prêmio’ de maior escândalo de corrupção do mundo: ‘disputa’ é grande. *Revista Infomoney*, São Paulo, dez. 2015.

ROBALDO, José Carlos de Oliveira. *O papel do direito penal*. São Paulo: Atlas, 2009.

RODRIGUES, S. B. *Understanding the environments of emerging markets: the social costs of institutional voids*. ERIM Farewell Address – Series Research in Management. Jun. 2013. Disponível em repub.eur.nl/pub/40429/40429.pdf . Acesso em 24 jun. 2016.

ROESCH, S. M. A. *Projetos de estágio e pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusões, dissertações e estudos de casos*. São Paulo: Atlas, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. *Coesão social, democracia e corrupção*. São Paulo: iFHC/CIEPLAN, 2008. 37 p.

SENADO FEDERAL. *Veja o relatório da CPI do Cachoeira*. Brasília: Agência Senado, 21 nov. 2012. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/11/21/veja-o-relatorio-da-cpi-do-cachoeira> . Acesso em 20 set. 2016.

SERAPIÃO, F.; PELLEGRINI, M. Ex-gerente da Petrobras afirma receber propina desde 1997. *Carta Capital*. São Paulo, 2 fev. 2015. Política.

SILVA, J. M.; SILVEIRA, E. S. *Apresentação de trabalhos acadêmicos: normas e técnicas*. Juiz de Fora: JuizForana, 2003.

SIGLENTON JÚNIOR., R. [et al.]. *Aproches to social research*. New York: Oxford University Press, 1970.

SMITH, Adam. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edinburgh

SOARES, Luiz Eduardo. Crime organizado. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 405-420.

THOMPSON, J. *The media and modernity: a social theory of the media*. Cambridge: Polity Press, 1995.

THOMPSON, J. *Political scandal: power and visibility in the media age*. Cambridge: Polity Press, 2000.

THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

TOULMIN, S. E. *The uses of arguments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Who we are? Our organisation*. Disponível em <http://www.transparency.org/whoweare/organisation>. Acesso em 3 abr. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global corruption report*. Disponível em <https://www.transparency.org/research/gcr> . Acesso em 3 abr. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index*. 2014. Disponível em <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>. Acesso em 3 abr. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Global corruption barometer*. Disponível em <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>. Acesso em 3 abr. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Bribe payers index*. Disponível em <http://www.transparency.org/research/bpi/overview>. Acesso em 3 abr. 2015.

WAISBORD, S. *Watchdog journalism in south america: news democracy and accountability*. New York: Columbia University Press, 2000.

VAN EEMEREN, F. H. GROOTENDORST, R.; KRUIGER, T. *Handbook of argumentation theory*. Dordrecht: Forris, 1987.

VAN EEMEREN, F. H. *Discourse as structure and process*. London: Sage, 1997.

VIEIRA, Ana Livia Bomfim. Algumas considerações sobre política e corrupção na Grécia Antiga. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, 2007, São Leopoldo-RS. *Anais...* São Leopoldo: Unisinos, 2007. CD-ROM.