

Prevenção e combate à corrupção e eficácia judicial no Brasil

Carlos Higinio Ribeiro de Alencar*

Resumo: A efetiva aplicação das leis possui um papel fundamental na prevenção e no combate à corrupção. Em relação ao combate à corrupção, a efetividade da aplicação transmite um sentimento de justiça imediata, resposta direta do Estado àquele que praticou o ato, com possível restrição à liberdade e retomada pelo Estado do patrimônio usurpado. Todavia, tal efetividade possui um outro papel também essencial, o de dissuadir os demais membros da sociedade a praticar atos corruptos, tendo, destarte, papel de destaque na questão da prevenção. Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar a eficácia do sistema judicial na prevenção e no combate à corrupção no Brasil.

A hipótese a ser testada é de que o processo judicial de combate à corrupção possui um baixo grau de eficácia no Brasil, representando uma lacuna não somente em relação ao combate como à prevenção da corrupção.

A avaliação de atos corruptos enfrenta um grande problema de mensuração, em razão de geralmente envolver a cooperação de dois ou mais indivíduos para proporcionar ganhos mútuos. Por essa razão, tais atos normalmente nunca vêm à tona.

A solução encontrada para este problema foi trabalhar com uma amostra de servidores públicos, demitidos da administração por atos ligados à corrupção, e pesquisar se as sanções judiciais – tanto penais como civis – tinham sido efetivamente aplicadas. Essa comparação somente é possível, porque, no sistema brasileiro, os servidores públicos só podem ser demitidos em decorrência de um processo no qual seja oportunizada ampla defesa, o que dá a essa demissão uma grande certeza de envolvimento do servidor com atos corruptos.

Os resultados mostram um baixo grau de cumprimento das sanções judiciais, o que indica que o sistema legal, nesse caso, não fornece uma estrutura dissuasiva adequada contra corrupção em nosso país. Dessa forma, pode-se concluir que o sistema judicial deixa lacunas importantes no papel que deveria desempenhar tanto no combate como na prevenção da corrupção.

Palavras-chave: Corrupção; Eficácia Judicial; Sistema Judicial.

* Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Introdução

A questão essencial da análise desenvolvida nesse estudo é que a efetiva aplicação das leis possui um papel fundamental na prevenção e no combate à corrupção. Em relação ao combate à corrupção, a efetividade da aplicação perpassa um sentimento de justiça imediata, resposta direta do Estado àquele que praticou o ato. Todavia, buscar-se-á argumentar que o principal papel da adequada aplicação legal é o de dissuadir os demais membros da sociedade a praticar atos corruptos, tendo, destarte, papel de destaque na questão da prevenção.

Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar a eficácia judicial na prevenção e no combate à corrupção no Brasil. Argumentar-se-á que um sistema eficiente de punição tem o condão de inibir a prática dos ilícitos e é um fator determinante não somente para combater a corrupção, como para preveni-la, uma vez que os indivíduos balizarão suas escolhas, em grande parte, pela avaliação que fazem da probabilidade de punição. A hipótese a ser testada é de que o processo judicial de combate à corrupção possui um baixo grau de eficácia, sendo um fator falho não apenas em relação ao combate como à prevenção da corrupção.

O estudo partirá das escolhas dos indivíduos como unidade fundamental de análise. Desenvolverá, em seguida, breve debate sobre a função da pena, o comportamento do criminoso em geral e, de maneira específica, do agente corrupto. Fará, então, uma explanação sobre o sistema jurídico brasileiro de combate à corrupção. Por fim, analisará uma amostra de servidores públicos federais punidos administrativamente por atos ligados à corrupção, avaliando a eficácia das sanções penais e civis aplicadas sobre tais indivíduos.

1 Comportamento Racional e Conduta Ilícita

O presente item inicia com uma breve explanação sobre o individualismo metodológico, que guia a análise com base nas escolhas dos agentes. Em seguida, promove-se sintética retrospectiva sobre a função

da pena para, depois, abordar o comportamento do agente infrator, com especial destaque para o agente corrupto.

1.1 Individualismo metodológico e comportamento do agente

O termo individualismo metodológico foi utilizado pela primeira vez por Joseph Schumpeter, em 1908, referindo-se às ideias de seu professor, Max Weber.¹ Sobre esse conceito, pairam vários equívocos. O individualismo metodológico não significa necessariamente que os indivíduos são egoístas, sendo perfeitamente compatível com análises que considerem comportamentos altruístas. Também não é sinônimo de individualismo político ou liberalismo.

Uma das bases da análise econômica, o individualismo metodológico toma o indivíduo e suas preferências como elementos fundamentais de análise. Os comportamentos coletivos são deduzidos a partir das escolhas individuais.²

Dessa forma, ao se utilizar o individualismo metodológico na análise da corrupção, estar-se-á procedendo somente a uma investigação que busca entender o comportamento individual do agente e, a partir de então, tentar construir hipóteses sobre como tais agentes respondem a (des)incentivos fornecidos pelas normas que visam combater a corrupção.

1.2 A função da pena

A abordagem da função da pena sobre o ilícito foi objeto de diversas teorias.

Teorias mais antigas viam a pena como uma retribuição privada ao delito cometido. O Antigo Testamento, em diversas passagens, prevê que

1 GICO Jr., **Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito**. *op. cit.*, p. 19.

2 RODRIGUES, Vasco. **Análise econômica do direito: uma introdução**. Coimbra: Ed. Almedina, 2007, p. 16. "Por fim, refira-se que a Economia admite o princípio do individualismo metodológico. Isto é, que a unidade de análise fundamental são as escolhas feitas por indivíduos: os comportamentos coletivos (de empresas, de Estados ou de quaisquer outras entidades) são analisados como resultando sempre de um conjunto de escolhas individuais."

determinado mal deva ser punido na mesma medida do dano provocado, a chamada lei do talião.³

No Século XVIII e primeira metade do Século XIX, pode-se destacar a existência de duas grandes linhas. Uma expressa por Kant e seguida por Hegel e outra defendida por Beccaria e Bentham.

O pensamento de Kant em relação ao crime contém características retribucionistas. A pena expressa uma obrigação moral absoluta de punir. Kant defende que a justiça seria alcançada com a lei de talião sendo aplicada por uma corte profissional e não no âmbito de uma vingança privada. A norma penal representa, destarte, um “imperativo categórico”, o que se verifica na seguinte passagem de “Doutrina do Direito”. *In verbis*:

A lei da punição é um imperativo categórico e infeliz aquele que ras-teja através das tortuosidades do eudaimonismo, a fim de descobrir algo que libere o criminoso da punição [...]

Mas que tipo e quantidade de punição correspondem ao princípio e medida da justiça pública? Nada além do princípio de igualdade [...]. Se o insultas, insultas a ti mesmo; se furtas dele, furtas de ti mesmo; se o feres, feres a ti mesmo; se o matas, matas a ti mesmo. Mas somente a lei de talião (*ius talionis*) – entendida, é claro, como aplicada por um tribunal (não por teu julgamento particular) – é capaz de especificar definitivamente a qualidade e a quantidade da punição; todos os demais princípios são flutuantes e inadequados a uma sentença de pura e estrita justiça.⁴

3 Êxodo 21, 23-25. “Mas, se houver dano grave, então darás vida por vida, olho por olho, dente por dente, pé por pé, queimadura por queimadura, ferida por ferida, golpe por golpe.”

Levítico 24, 17-20. “Se um homem golpear um ser humano, quem quer que seja, deverá morrer. Quem ferir mortalmente um animal deve dar compensação por ele; vida por vida. Se um homem ferir um compatriota, desfigurando-o, como ele fez assim se lhe fará: fratura por fratura, olho por olho, dente por dente. O dano que se causa a alguém, assim também se sofrerá.”

Deuteronômio 19, 21. “Que teu olho não tenha piedade. O talião – vida por vida, olho por olho, dente por dente, mão por mão, pé por pé.”

BÍBLIA DE JERUSALÉM. São Paulo: Paulus, 2002.

4 KANT, Immanuel. **Introdução ao Estudo do Direito: Doutrina do Direito**. Bauru: Edipro, 2007, p. 145.

Destaca Kant (2007), inclusive, a alegoria de uma população que estivesse a ponto de abandonar uma ilha, a qual deveria, como critério de justiça, matar todos os assassinos que lá restassem.⁵

Livianu (2006) destaca que “Kant não aceitava qualquer fim utilitarista para a pena, pois a finalidade era pagar o mal com o mal, de modo a restabelecer a moralidade e a justiça com o sofrimento do culpado. A pena, nesta hipótese, tinha um fim em si mesma”.⁶ Hegel seguia a mesma linha retribucionista. Para ele, a pena era algo dirigida ao passado e não um instrumento para fins posteriores:

99 – [...] Se o crime e a sua supressão, na medida em que esta é considerada do ponto de vista penal, apenas forem tidos como nocivos, poderá julgar-se irrazoável que se promova um mal só porque um mal já existe. [...] Ora, não se trata deste mal nem deste bem; o que está em questão é o que é justo e o que é injusto.

[...]

102 – Neste domínio do direito imediato, a abolição do crime começa por ser a vingança que será justa no seu conteúdo se constituir uma compensação.⁷

Já Cesare Beccaria⁸ possuía uma concepção utilitarista. Os grandes representantes do utilitarismo foram Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill. Todavia, com referência ao direito de punir, Beccaria (2008), já vislumbrava um elemento fundamental da pena, o de evitar que a sociedade viesse a sofrer novamente aquele mal, quer fosse praticado pelo próprio delinquente, quer fosse por outros membros:

5 “Mesmo se uma sociedade civil tivesse que ser dissolvida pelo assentimento de todos os seus membros (por exemplo, se um povo habitante de uma ilha decidisse separar-se e dispersar-se pelo mundo), o último assassino restante na prisão teria, primeiro, que ser executado, de modo que cada um a ele fizesse o merecido por suas ações, e a culpa sanguínea não se vinculasse ao povo por ter negligenciado essa punição, uma vez que de outra maneira o povo poder ser considerado como colaborador nessa violação pública da justiça.” KANT, *op. cit.*, p. 146.

6 LIVIANU, Roberto. **Corrupção e Direito Penal. Um diagnóstico da corrupção no Brasil.** São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 89.

7 HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios de Filosofia do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 88 e 92.

8 Kant foi contemporâneo de Beccaria e o criticou diretamente: “Em consonância com isso, todo assassino [...] deverá ser executado. [...] Opondo-se a isso, o Marquês de Beccaria, movido por sentimentos compassivos de afetada humanidade (compassibilitas) apresentou sua asserção de que qualquer pena capital é equivocada porque não poderia estar contida no contrato civil original.” KANT, *op. cit.*, p. 148.

Os castigos têm por finalidade única obstar o culpado de tornar-se futuramente prejudicial à sociedade e afastar os seus concidadãos do caminho do crime.

Entre as penalidades e no modo de aplicá-las proporcionalmente aos delitos, é necessário, portanto, escolher os meios que devem provocar no espírito público a impressão mais eficaz e mais durável e, igualmente, menos cruel no corpo do culpado.⁹

Bentham seguiu o mesmo caminho de Beccaria, afirmando:

Do ponto de vista de assinalar os limites da punição do primeiro lado desses extremos, devemos repousá-lo sobre a seguinte regra:

I. Que o valor da punição não deve ser menor, em qualquer caso, do que aquele suficiente para compensar o lucro da ofensa.

Pelo lucro do crime, deve ser entendido não somente o lucro pecuniário, mas qualquer vantagem, real ou aparente, considerada como motivo para a prática do crime.

O lucro do crime é o fator que leva o homem para a delinquência: o sofrimento da punição é a força empregada para refreá-lo. Se a primeira dessas forças for maior, o crime será cometido, se a segunda for maior, não.¹⁰

Dessa forma, segundo Bentham, a força que impelia o delinquente à prática do ato ilícito era o lucro esperado com essa atividade, entendido este não somente como lucro monetário, mas como toda e qualquer vantagem advinda do crime. Bentham, tal como faria mais tarde Becker, entendia que o delinquente tem condição de realizar um cálculo, ainda

9 BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2008, p. 49.

10 BENTHAM, Jeremy. Principles of Penal Law. In: **The Works of Jeremy Bentham**, v. 1 (Principles of Morals and Legislation, Fragment on Government, Civil Code, Penal Law) [1843]. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/>>. Acesso em: 24.03.2009. Capítulo VI – Medida da Punição. (livre tradução do autor). No original: *With a view of marking out the limits of punishment on the side of the first of these extremes, we may lay it down as a rule*

I. That the value of the punishment must not be less, in any case, than what is sufficient to outweigh that of the profit of the offence.

By the profit of the crime, must be understood not only pecuniary profit, but every advantage, real or apparent, which has operated as a motive to the commission of the crime.

The profit of the crime is the force which urges a man to delinquency: the pain of the punishment is the force employed to restrain him from it. If the first of these forces be the greater, the crime will be committed; if the second, the crime will not be committed.

que aproximado ou inconscientemente, sobre suas ações e as respectivas consequências.¹¹

Tanto Beccaria como Bentham traziam em seus escritos um elemento fundamental para a presente análise, o poder de dissuasão da pena. A pena não mais deveria ser vista como uma vingança, mas como meio de se evitar que as pessoas da sociedade delinquissem. A justiça não seria alcançada por meio de uma pena que impusesse ao criminoso o mesmo prejuízo por ele causado. A pena deveria ter a finalidade apenas de evitar que este criminoso e os demais membros da sociedade praticassem crimes. Beccaria e Bentham poderiam ser enquadrados na Escola Clássica de Criminologia, sobre a qual comentam Molina e Gomes (2008):

A imagem do homem como ser racional, igual e livre, a teoria do pacto social, como fundamento da sociedade civil e do poder, assim como a concepção utilitária do castigo, não desprovida de apoio ético, constituem os três sólidos pilares do pensamento clássico. [...] A contribuição da Escola Clássica pertence mais ao âmbito da Penologia do que ao estritamente criminológico. Sua teoria sobre a criminalidade não busca tanto a identificação dos fatores que a esta determinam (análise etiológica) como a fundamentação, legitimação e delimitação do castigo.¹²

Durante os Séculos XIX e XX, uma série de outras teorias do comportamento criminoso foi desenvolvida,¹³ algumas delas críticas à análise utilitarista da pena.¹⁴

11 “Todo homem se governa nas suas ações por um cálculo bem ou mal feito, sobre prazeres e penas, ainda mesmo o que não é capaz de uma reflexão apurada, lembra-se, por exemplo, de que a pena vai ser a consequência de uma ação que lhe agrada, esta ideia faz um certo abalo em seu espírito para o retirar do prazer. Se o valor total da pena lhe parece maior, se pesa mais do que o valor total do prazer, é natural que a força que o afasta do crime venha por fim vencer, e que não tenha lugar o desatino que formava no seu pensamento.” BENTHAM, Jeremy. **Teoria das Penas Legais e Tratado dos Sofismas Políticos**. Rio de Janeiro: Edijur, 2002, p. 23.

12 MOLINA, Antônio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 176-177.

13 Para visão mais aprofundada, ver MOLINA; GOMES, *op. cit.* Para uma análise mais detalhada das teorias criminais sociológicas, ver SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

14 A Escola Positiva, por exemplo, criticou de maneira incisiva as abordagens utilitaristas. Ferri rechaçava o livre arbítrio, indicando que o mesmo seria mera ficção, argumentando que “Outra classe mais baixa está composta de indivíduos refratários a todo sentimento de honradez [...] um verdadeiro atavismo às raças selvagens. Desta classe se recruta, em sua maior parte, o contingente dos criminosos natos, contra os quais penas, como intimidação legislativa, são perfeitamente inúteis.” *Apud*: MOLINA; GOMES, *op. cit.*, p. 189.

A função utilitarista da pena vem a ser retomada com vigor por Gary Becker, em 1968, com o artigo “Crime e punição: uma abordagem econômica”,¹⁵ o qual será analisado adiante.

1.3 Comportamento do agente infrator: a análise econômica do comportamento criminoso

A aplicação do comportamento racional, originalmente desenvolvida para escolhas do agente em relação às suas possibilidades de consumo, foi expandida para diversas outras áreas do conhecimento.

Essa linha de pesquisa foi desenvolvida, com relação ao comportamento do criminoso, a partir do fim dos anos 1960, com o sociólogo-economista Gary Becker.

Em seu artigo de 1968, Becker defende que os criminosos são pessoas semelhantes às demais e nesse sentido:

A abordagem aqui adotada segue a análise de escolha usual dos economistas e assume que uma pessoa comete um ilícito se a utilidade esperada desta atividade excede a utilidade que ele poderia obter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades. Algumas pessoas se tornam “criminosos”, dessa forma, não porque a sua motivação básica é diferente da das outras pessoas, mas porque seus custos e benefícios são diferentes.¹⁶

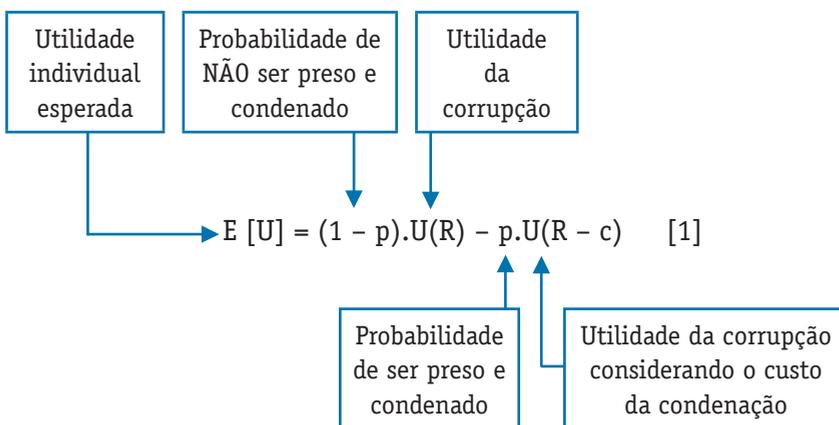
A análise de Becker retoma a ideia central de Beccaria e Bentham, deixando de lado teorias que buscavam qualificar o criminoso como um desajustado social ou portador de alguma psicopatia.¹⁷

15 BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968.

16 BECKER, Crime and Punishment: An Economic Approach, *op. cit.*, p. 176. (livre tradução do autor). No original: *The approach taken here follows the economists' usual analysis of choice and assumes that a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities. Some persons become "criminals", therefore, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ.*

17 Para uma crítica à teoria de Becker, ver CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 22, 2008, p. 93-110.

A fim de tornar mais clara a análise de Becker, pode-se descrevê-la como uma simples equação, nos seguintes termos:



Onde “E [U]” é a utilidade individual esperada de se cometer um ilícito, “p” é a probabilidade de ser preso e condenado (portanto, (1 - p) é a probabilidade de não ser condenado¹⁸); “U” é uma função utilidade; “R” é a renda auferida com a atividade ilícita (que inclui a renda monetária e a psicológica, pois o criminoso pode extrair outros benefícios do ato ilícito); “c” é o custo de ser condenado. O primeiro termo da equação “(1 - p) U(R)” indica a chance de não ser condenado, (1 - p), multiplicada pela utilidade do indivíduo considerando somente os ganhos obtidos pelo ilícito, U(R), pois nesse caso ele não sofre o custo da condenação, “c”. O segundo termo, “p.U(R - c)” indica a probabilidade de ser pego multiplicada pela utilidade do indivíduo, incluindo o custo de ser preso e condenado. Simplificadamente, pode-se indicar que o primeiro termo da equação é positivo e que o segundo é negativo. Destarte, quando esta expectativa, E [U], for positiva, o agente tem incentivo para cometer o ilícito e quando ocorrer o contrário, não.

Alguns outros modelos avançaram um pouco mais ao incluir o nível de riqueza inicial do indivíduo. Brown e Reynolds (1973)¹⁹ tomaram a

18 Quando se trabalha com probabilidades, estar-se-á definindo sempre $0 \leq p \leq 1$. Uma chance de 25% de ser punido representa $25/100=0,25$. Como p se encontra sempre entre 0 e 1, sempre que se indicar que a probabilidade de acontecer algo é p, a probabilidade de que tal situação não aconteça será (1 - p). No presente exemplo, se a probabilidade de ser punido for de 25%=0,25, a probabilidade de não sê-lo será $1 - 0,25 = 0,75=75\%$.

19 BROWN, W. W.; REYNOLDS, M. O. Crime and punishment: risk implications. *Journal of Economic Theory*, v. 6, p. 508-514, 1973.

riqueza inicial do indivíduo, denominada “I”, como ponto de partida. Considerando os ganhos com a atividade ilícita como g, tem-se a equação levemente modificada para:

$$E [U] = (1 - p).U(I + g) - p.U(I - c) \quad [2]$$

A função utilidade “U”, nesse caso, dependeria do ganho da atividade criminosa considerando a riqueza inicial “I”. Isso indica que indivíduos que já possuem uma quantidade de riqueza inicial alta tendem a somente cometer atividades ilícitas que propiciem um ganho considerável em relação à sua riqueza, o que está de acordo com o princípio da utilidade marginal decrescente.²⁰ Tal modelo é compatível com o tipo de ilícito estudado, corrupção, e com a maioria dos crimes de “colarinho branco”.

1.4 Comportamento dos agentes e corrupção

Uma primeira especificidade da corrupção está ligada à vítima do delito. Nos delitos contra a propriedade, a vida ou incolumidade física, por exemplo, a vítima se encontra individualizada e, normalmente, colabora com a investigação. Diversos criminologistas, entretanto, argumentam que as estatísticas de crimes notificados não fornecem um quadro preciso da ocorrência real dessas infrações. Vários trabalhos enfrentaram o problema da subnotificação, ou seja, de que, em muitos casos, as vítimas não comunicam às autoridades alguns tipos de delitos, pois não acreditam que venham a ser solucionados. Para o problema da subnotificação, foram empreendidos estudos considerando não somente as estatísticas oficiais, mas pesquisas com as vítimas, levando à criação do conceito de taxas de vitimização.²¹

Todavia, nos casos de corrupção, a vítima, o Estado, apesar de ter personalidade jurídica, não possui, de fato, existência própria, agindo por meio de seus servidores. Destarte, toda a sociedade é que acaba

20 De acordo com o princípio da utilidade marginal decrescente, quanto mais unidades um indivíduo possuir de um determinado bem, inclusive dinheiro, menor a utilidade que ele atribuirá a uma unidade adicional do mesmo bem.

21 Para mais detalhes e estudos de vitimização envolvendo alguns países da Europa, EUA, Canadá e Austrália, ver PYLE, D. J. **Cortando os custos do crime: a economia do crime e da justiça criminal**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000. capítulo II.

sendo a vítima da corrupção quando, por alguma razão, algo é adquirido pela Administração por um preço mais elevado ou um determinado tributo deixa de ser recolhido.

Um segundo problema na questão da corrupção é a tendência à união entre corrupto e corruptor para que informações sigilosas não sejam divulgadas a terceiros,²² que pode ser analisada a partir de uma abordagem microeconômica, a do agente-principal. Tal análise trabalha com um conceito fundamental na sociedade contemporânea, o da informação.

A análise do agente-principal²³ foi desenvolvida para tratar de contratos, de uma maneira geral, tendo, todavia, importante aplicação nas relações de trabalho, estudando os conflitos de interesses que teriam padrões (principal) e empregados (agentes). É um problema típico de organizações, nas quais o interesse da organização – representada pelo seu controlador – pode ser, e geralmente é, diferente do interesse daquele que executa as tarefas. Apesar de tal situação ocorrer sempre que houver um contrato, ela é particularmente relevante em organizações complexas, como grandes empresas e entidades estatais.

A teoria do agente-principal admite que os indivíduos maximizam sua própria utilidade. Os interesses do principal nem sempre estão alinhados com os interesses do agente. Em organizações complexas, há um custo relevante para se acompanhar e medir as ações dos agentes, o que torna a informação assimétrica. Destarte, tal análise enfrenta o problema de como os objetivos dos contratantes (principal) podem ser incorporados pelos contratados (agentes).

No âmbito institucional, o problema que se coloca é o de como a organização (principal), seja ela pública ou privada, pode atuar de modo

22 Cooter e Garoupa debatem a tendência de cooperação em crimes relacionados à corrupção, propondo que o Estado poderia preveni-los, de maneira mais adequada, incentivando a desconfiança entre os criminosos, por meio de anistias ou recompensas àqueles que cooperassem. Ver COOTER, Robert; GAROUPA, Nuno. The Virtuous Circle of Distrust: A Mechanism to Deter Bribes and Other Cooperative Crimes. **Berkeley Program in Law and Economics Working Paper Series**. Berkeley: 2000. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/83c0k3wc>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

23 A origem do termo agente-principal é devido a Ross in ROSS, Stephen. The Economic theory of Agency: the Principal's Problem. **American Economic Review**. n. 3, p. 134-139, 1973. Ver também HART, Oliver; GROSSMAN, Sanford. An Analysis of the Principal-Agent Problem. **Econometrica**, 7-46, janeiro 1983.

a fazer com que seus membros (agentes) – que são os que de fato agem – almejem e persigam os mesmos objetivos da organização.

No campo do serviço público, os problemas de agente-principal se repetem de maneira similar àqueles observados pelas empresas.

Alguns dos princípios mais consagrados do Direito Administrativo pátrio – tais como os da moralidade pública, finalidade pública, supremacia do interesse público,²⁴ isonomia e impessoalidade²⁵ – representam determinações que sinalizam aos agentes estatais a necessidade de um comportamento afinado com as diretrizes do principal (Estado).

A teoria do agente-principal tenta, com a sugestão de uma série de incentivos e desincentivos, reduzir a assimetria de objetivos entre o principal e o agente.

Vale ressaltar, nesse ponto, que a análise agente-principal é extremamente interessante no tipo de corrupção aqui trabalhada, ligada a agentes públicos em um sentido administrativo, ou seja, servidores públicos regidos pelo regime estatutário federal, pois haverá um problema justamente no descompasso entre os objetivos do Estado, que assume o papel de principal, e de seus servidores, os agentes. Esse tipo de corrupção é chamada de burocrática pela literatura especializada, em contraposição à corrupção política de agentes públicos.²⁶

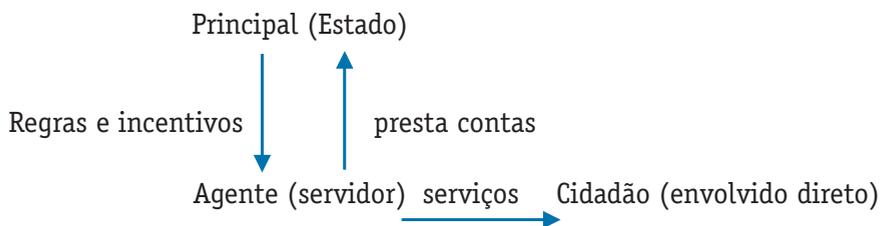
Pode-se construir, utilizando a abordagem agente-principal, uma relação em que o Estado é o principal, traçando regras e incentivos para o servidor público, o agente. Este interage com o principal, mas também

24 Além de abordados pela doutrina, alguns desses princípios aparecem no art. 37 da Constituição da República e em diplomas legais, como o art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999.

25 Administrativistas criticam a designação do “princípio da impessoalidade”, visto que a Administração, apesar de possuir personalidade jurídica, atua, de fato, por intermédio de pessoas, os agentes públicos. José Carvalho Filho comenta que “a referência a este princípio no texto constitucional, no que toca ao termo impessoalidade, constituiu uma surpresa para os estudiosos, que não o empregavam em seus trabalhos. Impessoal é ‘o que não pertence a uma pessoa em especial.’” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 17.

26 Debate sobre essa diferenciação pode ser encontrada em BOWLES, Roger. Corruption. In: BOU-CKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de. **Encyclopedia of Law and Economics**. p. 460-491. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001; FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa** nº 164, out-dez, 2004; VIEIRA, James Batista. **Os Microfundamentos da Transação Corrupta: o Referencial Analítico da Corrupção reconsiderado**. Tese de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008.

com o cidadão, a quem o serviço é diretamente prestado.²⁷ Esquemáticamente, tem-se:



O principal, Estado, deseja atingir certas metas, implementando políticas públicas. O agente, todavia, pode não possuir incentivos para tal, alinhando-se com os objetivos do envolvido direto, pois assim maximizará sua utilidade. Nesse caso, o agente chegará a um acordo com o envolvido direto no qual ambos estarão maximizando suas utilidades. Em uma situação como esta, “o agente se comportará como monopolista discriminador de preços, tratando de obter do cliente o máximo”.²⁸ Por conta de informação imperfeita, o principal não tem condições de saber se o agente está cumprindo corretamente seu contrato ou se o está violando.

Pode-se, para avançar mais uma etapa, construir um modelo algébrico simples, contendo as ideias básicas do comportamento do agente corrupto.²⁹

Suponha-se que um particular deseje uma renda R , que pode ser oriunda de uma sonegação de tributo ou de um sobrepreço em determinada mercadoria vendida para o governo. Um agente público possui a capacidade de gerar essa renda R , seja não lançando, de forma deliberada, determinado crédito tributário, seja direcionando um processo licitatório. Para que o conluio exista, será pago um suborno, que será denominado S . Existe uma probabilidade p de que esse conluio seja

27 Em uma representação completa, o círculo poderia ser fechado com o cidadão sendo o principal e o Estado o agente. Todavia, isso se daria em uma outra relação, com maior caráter político, na qual o cidadão elege seus representantes e cobra dos mesmos resultados quanto às políticas públicas propostas.

28 ROEMER, Andrés. **Economía del Crimen**. Cidade do México: Noriega Editores, 2007, p. 247. (livre tradução do autor). No original: *el agente se comportará como monopolista discriminador de precios, tratará de obtener del cliente el máximo precio [...]*.

29 Ver BOWLES, *op cit*.

descoberto por um terceiro como, por exemplo, um auditor de um órgão de controle interno (CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal), do controle externo (Tribunais de Contas) ou mesmo por um chefe ou colega de trabalho que não compactue com a corrupção. Caso o esquema seja descoberto, o particular tem a probabilidade de ser efetivamente punido com uma sanção J , aplicada pelo Poder Judiciário, que pode ser oriunda tanto do processo penal – envolvendo tempo de prisão, decorrente de crimes como o de corrupção ativa ou aqueles previstos na lei de licitações – como de uma ação civil, de improbidade administrativa por exemplo – envolvendo multas. Ademais, o particular também pode ser obrigado a devolver o suborno S , como reparação civil pelos danos causados à Administração. Para o particular a operação ilícita somente valerá a pena se:

$$(1 - p) (R - S) - p (J + S) \geq 0$$

O primeiro termo da equação representa a situação onde a corrupção não é detectada, indicando a renda ilícita obtida pelo particular, R , menos o custo desta renda, o suborno S , multiplicado pela chance de não ser descoberto $(1 - p)$. Caso o ilícito seja descoberto, o particular estará submetido a uma sanção J e ainda terá que devolver o suborno S . Como p é a probabilidade de ser punido, $p (J + S)$ representa o ônus a que estará submetido o particular, caso seja pego. Rearranjando os termos a fim de isolar S e chamando de S^S o limite superior que o particular estaria disposto a pagar (valor máximo do suborno), ter-se-ia:

$$R - S - pR + pS - pJ - pS \geq 0$$

$$R - S - pR - pJ \geq 0$$

$$R - pR - pJ \geq S$$

$$S^S \leq R (1 - p) - p J [3]$$

O servidor também estará sujeito a uma sanção J , pois poderá ser condenado judicialmente em ações penal e civil (ordinária ou de improbidade), mas estará ainda sujeito a um custo denominado A (custo de oportunidade envolvendo eventuais prejuízos que o mesmo possa ter,

como os salários e aposentadoria que deixará de receber se for demitido), referente à sanção administrativa disciplinar, a qual não é aplicável ao particular.³⁰

Para o servidor, receber o suborno ou propina será vantajoso se:

$$(1 - p) S - p (A + J) \geq 0$$

Onde $(1 - p)$ representa a probabilidade de não ser descoberto o que, multiplicado pelo suborno S , tem que ser maior do que a chance de ser pego vezes o ônus, tanto judicial como administrativo, suportado pelo servidor. Rearranjando os termos, a fim de encontrar o limite inferior de S (mínimo de propina que vale a pena para o servidor), S^I , tem-se:

$$S^I \geq p (A + J) / (1 - p) \quad [4]$$

A corrupção somente se consumará se o limite superior que o particular está proposto a pagar for maior que o limite inferior que o servidor está disposto a aceitar ou, $S^S > S^I$. Comparando as equações 3 e 4 tem-se:

$$S^S > S^I$$

$$R (1 - p) - p J > p (A + J) / (1 - p)$$

$$R (1 - p) > [p (A + J) + p J (1 - p)] / (1 - p)$$

$$R (1 - p) > [p A + 2p J - p^2 J] / (1 - p)$$

$$R > [p A + 2p J - p^2 J] / (1 - p)^2 \quad [5]$$

Podem ser retiradas várias conclusões do modelo acima disposto.

³⁰ O particular também poderá, em alguns casos, sofrer alguns tipos de sanção administrativa, tal como uma multa ou a declaração de inidoneidade, proibindo-o de contratar com a Administração por determinado período. Entretanto, elas não têm natureza disciplinar. A maior parte das sanções administrativas, todavia, depende, para sua real efetivação, de decisão judicial, tal como a cobrança de uma multa por sonegação fiscal ou de um valor devido ao ente público decorrente de uma tomada de contas especial. Nestes últimos exemplos, haverá a necessidade de uma sentença judicial em ação de execução para que se efetive o ingresso de recursos nos cofres públicos. Por essa razão, o modelo foi simplificado de forma a considerar a sanção administrativa somente para o servidor, quando ela será realmente relevante, por poder implicar a perda do cargo público.

Em primeiro lugar, a questão de corrupção não está submetida a uma fórmula que permita uma solução do tipo binária (ou existe amplamente ou não existe corrupção nenhuma). Na verdade, o grau de corrupção está ligado à estrutura de incentivos para seu cometimento, de tal forma que são possíveis vários níveis de corrupção. Há diversos estudos que indicam, inclusive, que não seria eficiente uma solução na qual a corrupção fosse eliminada inteiramente.³¹ Entenda-se essa colocação não como uma afirmativa de que nem toda corrupção deve ser combatida, mas, sob o prisma da eficiência ou da análise custo-benefício, de que a obtenção de um nível zero de corrupção pode implicar custos tão altos e tamanha burocratização nos processos de controle a ponto de se tornar inviável.

A corrupção irá ocorrer se o limite superior que o particular está proposto a pagar for maior que o limite inferior que o servidor está disposto a aceitar ou, $S^S > S^I$. Note que tal análise não menospreza o caráter moral e ético que pode possuir o servidor. A Análise Econômica do Direito não transforma todos os servidores em veniais, apenas tenta quantificar o comportamento médio desse tipo de agente. Dessa forma, um servidor imbuído de forte espírito de honestidade, por qualquer razão que seja, apenas terá um S^I mais elevado, ou mesmo tendente ao infinito, de tal forma que, talvez, nenhum particular esteja disposto, ou seja, capaz de pagar uma quantia suficiente para corrompê-lo.

A elevação da sanção judicial ao particular, J , tende a reduzir a corrupção, uma vez que aumenta o custo ao particular, caso este seja apanhado e condenado (pJ na equação 3), reduzindo S^S , visto que pJ tem sinal negativo, mesmo mantendo-se constante S^I para o servidor. Analogicamente, caso seja elevada a sanção ao servidor, $(A + J)$ (equação 4), S^S será mantida constante e S^I aumentará, o que tende a reduzir a corrupção.

O aumento da probabilidade de ser descoberta a irregularidade, p , também tende a reduzir a corrupção, pois simultaneamente tende a aumentar S^I e reduzir S^S , levando a uma redução da diferença $S^S - S^I$, da qual depende a corrupção.

31 MOOKHERJEE, D.; PNG, I. P. L. Corruptible law enforcers: How should they be compensated? *Economic Journal*. 105, p. 145-159. 1995.

A título ilustrativo, podem ser elaboradas várias tabelas a partir da equação [5], alterando isoladamente os valores de A, J e p. Para tal, parte-se de um valor fixo e aumenta-se proporcionalmente cada um dos três fatores. Será utilizado, em cada uma das tabelas, o mesmo percentual de aumento.

Tabela 1.1: Aumento da probabilidade de ser punido				
A	J	p	Variação % de p	R deve ser maior que
10	10	0,2	-	8,75
10	10	0,3	50	16,53
10	10	0,4	100	28,89
10	10	0,5	150	50,00
10	10	0,6	200	90,00
10	10	0,7	250	178,89

Elaborada pelo autor.

Tabela 1.2: Aumento das penalidades judiciais				
A	J	p	Variação % de J	R deve ser maior que
10	10	0,2	-	8,75
10	15	0,2	50	11,56
10	20	0,2	100	14,38
10	25	0,2	150	17,19
10	30	0,2	200	20,00
10	35	0,2	250	22,81

Elaborada pelo autor.

Tabela 1.3: Aumento das penalidades administrativas				
A	J	p	Variação % de A	R deve ser maior que
10	10	0,2	-	8,75
15	10	0,2	50	10,31
20	10	0,2	100	11,88
25	10	0,2	150	13,44
30	10	0,2	200	15,00
35	10	0,2	250	16,56

Elaborada pelo autor.

Na Tabela 1.1, aumentou-se a probabilidade de ser descoberto e punido, p, mantendo-se os outros dois elementos constantes. Na Tabela 1.2, foi feito o mesmo para J, mantendo-se A e p constantes e, na Tabela 1.3, realizou-se tal alteração em A, J e p constantes. O que se

pode verificar do modelo deduzido é que um aumento na probabilidade de ser descoberto e punido, p , é o que mais aumenta a renda R para um patamar a partir do qual vale a pena ser corrupto. Isso indica que a corrupção somente valerá a pena em patamares mais altos. Esse primeiro efeito está em consonância com diversos estudos, no âmbito da análise econômica do crime, que indicam que o melhor resultado no combate à atividade ilícita é conseguido com o aumento da probabilidade de captura e condenação, conforme será visto adiante.

Em segundo lugar, aparece o aumento das penas judiciais. Uma análise perfunctória indica que tal ocorre em função de J influenciar tanto a decisão do particular como a do servidor público.

Por fim, o menor efeito encontrado é aquele referente a um aumento na penalidade administrativa-disciplinar, A .

A fim de reduzir a corrupção, o ente governamental possui várias formas de atuação. O aumento da transparência, possível com a disponibilização do maior número de informações possíveis ao público, tal como é hoje feito por diversos países por meio da *internet*, diminui a chance de corrupção, pois aumenta a probabilidade p , visto que permite a um maior número de pessoas o acesso às informações. Um aumento do número de auditorias ou a melhoria nas fórmulas de seleção e detecção também aumenta a probabilidade p .

Apesar de um incremento em p ser mais eficiente no sentido de aumentar o custo da corrupção, deve-se levar em consideração os custos envolvidos nesse tipo de operação, ou seja, aumentar a probabilidade de descoberta da corrupção, em um contexto onde os participantes possuem tipicamente um baixo incentivo para a delação, representa um aumento de custos significativo, pois implica um incremento nos sistemas de controle, o que envolve pessoal de auditoria, sistemas informatizados de controle etc. Por outro lado, aumentar o valor das penalidades A ou J custa muito menos, basicamente aquele relacionado ao processo legislativo. Discutir-se-á mais à frente essa questão, quando o tema ligado à imposição da lei (*enforcement*) for tratado.

Pode-se, então, concluir neste tópico, que a abordagem do agente-principal permite que se aprofunde o estudo sobre o comportamento do agente corrupto, fornecendo elementos que permitem detalhar a

estrutura de incentivos do mesmo, de maneira mais refinada do que na análise tradicional do comportamento criminoso. Pode-se, a partir de então, criar um modelo que utilize as principais variáveis ligadas ao combate à corrupção, analisando a influência de cada um dos fatores.

2 O Sistema Jurídico Brasileiro de Combate à Corrupção

Tendo sido estudados, no item anterior, a função da pena e o comportamento do agente corrupto, faz-se necessário, então, abordar a estrutura normativa brasileira de combate à corrupção, explicando a independência das três instâncias existentes: a penal, a civil e a administrativa.

2.1 Conceito de corrupção e imposição da norma jurídica

Um dos maiores problemas no estudo da corrupção é sua delimitação. A palavra tem origem no termo latino *corruptione*, que indica decomposição, putrefação, suborno.³² A corrupção, como deturpação da ação dos agentes do Estado, movendo-se por interesses privados no mister público, somente ganha sentido em um contexto em que se devam separar as esferas pública e privada. Warren (2004)³³ defende que a definição moderna de corrupção foi elaborada pelos liberais para delimitarem a divisão entre Estado e sociedade (público e o privado). Entretanto, tal debate sobre a separação entre público e privado não é matéria moderna nem exclusiva dos liberais, estando presente em abordagens republicanistas.³⁴

32 “A corrupção teve sua primeira designação num contexto biológico ou naturalista, e foi associada a um dos momentos do ciclo da vida, no instante em que o corpo começa a perder seu vigor, sua força, sua vitalidade e ruma para a morte. Essa imagem biológica da corrupção se transporta para o mundo político e social, quando os filósofos passam a entender que as cidades, os entes políticos, são também corpos naturais.[...] Nesse contexto político, a corrupção manifesta seus primeiros sinais no momento em que os entes políticos começam a perder sua força e vigor iniciais e mostram sintomas de fragilidade, de degeneração, de desvios dos primeiros princípios” MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008. p. 14.

33 WARREN, Mark E. What does corruption mean in a Democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004.

34 “[O Republicanismo, no seu sentido] clássico, ou do humanismo cívico, cujas origens remontam a Cícero, e que passa por Maquiavel e Montesquieu e chega a Hanna Arendt [...] enfatiza a preocupação com a *res publica*, com o bem coletivo, mesmo que isso exija o sacrifício do interesse

O Banco Mundial conceitua corrupção como “o abuso do poder público para benefício privado”.³⁵ A ONU, por meio de seu Escritório contra Drogas e Crime (UNODC) define corrupção como “abuso de poder em proveito próprio”.³⁶ A Convenção Interamericana contra a Corrupção³⁷ e a Convenção da ONU contra Corrupção³⁸ enquadram uma série de atos como corruptos, os quais seguem nessa mesma linha. Tanzi³⁹ debate sobre a controvérsia quanto à definição de corrupção, esclarecendo que muito tempo tem sido gasto para abordar esse tópico.⁴⁰

Todavia, tendo em vista não ser o objeto principal deste trabalho o histórico da definição de corrupção, deslocar-se-á o debate para um contexto mais moderno, estudando-a a partir da violação das leis elaboradas pelos homens e impostas pelo Estado, e não de um ponto de vista ético ou moral. Nesse sentido, é relevante, para a abordagem aqui desenvolvida, o comentário de Filgueiras:

O caráter formal do direito desvincula, então, a corrupção de qualquer ato moral ou ético, já que a norma está esvaziada de concepções sobre o bem e sobre o mal, mas a vincula à existência da própria norma, tornando-a um ato de desvio ou infração. A corrupção, portanto, não significa, dada a formalidade do método juspositivista, uma infração à ética ou ao interesse público derivado da natureza humana, mas uma infração à lei emanada do Estado derivada formalmente da capacidade institucional de empreender coerção junto aos homens.⁴¹

individual. [...] A liberdade aqui tem conotação positiva, não se refere à reação ao poder do Estado, mas à disponibilidade do cidadão para se envolver diretamente na tarefa do governo da coletividade”. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania na Encruzilhada*. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002. p. 105.

35 Para mais detalhes, ver sítio do Banco Mundial, área sobre Governança e Corrupção. Disponível em: <www.worldbank.org/wbi/governance>.

36 Para mais detalhes, ver sítio do UNODC. Disponível em: <www.unodc.org>.

37 Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com vigência dada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

38 Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, com vigência dada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

39 TANZI, Vito. *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. **IMF Staff Papers**, Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, dezembro 1998.

40 TANZI, *op. cit.*, p. 564, comenta que “da mesma forma que um elefante, enquanto pode ser difícil descrever a corrupção, não é difícil geralmente reconhecê-la, quando observada”.

41 FILGUEIRAS, *op. cit.*, 2004.

Dessa forma, para os fins deste trabalho,⁴² a corrupção será um ato praticado por agente público, buscando algum interesse privado, para si ou para outrem, com violação de uma norma jurídica de conduta.⁴³

É imprescindível destacar que o fenômeno estudado não estará no campo da existência ou validade da norma ou, dito de outra forma, da norma sob o aspecto interno do sistema jurídico. Não se buscará analisar se determinadas regras de combate à corrupção estão em conformidade com a Constituição ou com o sistema jurídico como um todo. A norma será aqui analisada sob o aspecto externo ao sistema jurídico, de interação com o meio social. O objetivo do presente trabalho é o de mensurar se a norma é efetivamente aplicada, se sua imposição (*enforcement*) é efetiva, visto que isto será entendido como relevante para o comportamento dos agentes corruptos.⁴⁴

2.2 Faltas graves praticadas por servidores públicos federais

A amostra objeto do estudo é composta pelos servidores públicos federais. Como servidores públicos, os atos ilícitos que vierem a praticar no exercício do cargo, ou que guardem correlação com o cargo, estão sujeitos às sanções penais, que implicam limitação do direito de liberdade, civis, que resultam em ressarcimento ao erário – podendo ainda a ação de improbidade gerar perda da função pública, dos direitos

42 Para um debate mais aprofundado sobre o conceito de corrupção, ver VIEIRA, *op. cit.* e SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac-SP, 2002, p. 22-58.

43 Marcos Mello destaca o conceito de Pontes de Miranda, de influência kantiana, esclarecendo que “Segundo a visão ponteana do fenômeno jurídico, consiste na obrigatoriedade a diferença específica que faz das normas do direito (jurídicas) espécie distinta do gênero normas de conduta humana. Em verdade, dentre as normas dos diversos processos de adaptação social somente as normas jurídicas se revestem de obrigatoriedade, que se escuda na coercibilidade (= possibilidade de coerção para efetivar as normas jurídicas) de que a comunidade dota o direito, como um todo. Nenhuma outra norma comportamental possui essa característica.” MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 12.

44 Para uma visão mais aprofundada do debate quanto à norma sob o aspecto interno (existência, vigência, incidência, pertinência e validade) e sob o aspecto externo (eficácia e efetividade) do sistema jurídico, ver PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Incidência e aplicação da lei. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil** – Seção Pernambuco, Recife nº 1, 1956, ano I; MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2003; MELLO, **Teoria do fato jurídico: plano da validade**, *op. cit.*; CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 2006 e NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1998.

políticos, multa, proibição de contratar com a Administração etc⁴⁵ – e administrativas. Na instância administrativa, no campo federal, os comportamentos ilícitos dos servidores e as respectivas sanções encontram-se previstos na Lei nº 8.112, de 1990 (RJSP). Tais sanções vão desde a mais branda, advertência, às mais graves, as chamadas penalidades expulsivas, as quais abrangem três espécies: a demissão, a destituição de cargo em comissão ou função comissionada e a cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Todas estão relacionadas ao cometimento de faltas consideradas graves.⁴⁶ A primeira delas, a demissão, se aplica ao servidor ocupante de cargo efetivo. A segunda, a destituição de cargo em comissão ou função comissionada, é aplicada aos servidores vinculados à Administração somente por um cargo em comissão ou uma função comissionada. A terceira, a cassação de aposentadoria, aplica-se ao servidor aposentado, ou colocado em disponibilidade, que houver praticado falta grave quando na atividade.

Para que seja aplicada a perda do cargo ou função pública, a lei previu uma série de condutas que, obviamente, considera graves. A maior parte dos atos que enseja penalidades expulsivas, previstos nos arts. 117, incisos IX a XVI, e 132, da Lei nº 8.112, de 1990, reveste-se de conteúdo patrimonial, ou seja, o servidor recebeu ou desejou obter uma vantagem ou conseguir um benefício, vedados pela lei. Utilizar-se-á esse rol de casos de demissão como aproximação à questão da corrupção, e não somente o enquadramento no art. 132, XI, do RJSP. Todavia, a fim de não se comprometer a análise, serão excluídas as expulsões de servidores por faltas ligadas às categorias que não possuem conteúdo patrimonial.⁴⁷ Todas as condutas selecionadas serão passíveis também de sanções penais e civis, servindo de base para esta análise.

45 Art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.

46 A destituição de cargo em comissão, de acordo com o art. 135 da Lei nº 8.112, de 1990, também poderá ser aplicada aos servidores comissionados que cometam faltas de média gravidade – suspensão.

47 Encontram-se nesse rol a falta de assiduidade ao trabalho (abandono de cargo e inassiduidade habitual), quebra de hierarquia e decoro (incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; insubordinação grave e ofensa física em serviço), a acumulação ilegal de cargos, prática de usura, violação de sigilo, e comportamento relapso (desídia).

2.3 Sanções contra a corrupção: instâncias penal, civil e administrativa

Uma das características do serviço público no Brasil é a existência de um regime próprio, diferenciado do regime privado. Conforme já assinalado, tal regime prevê uma série de garantias ao servidor, dentre as quais a impossibilidade de perda do cargo efetivo de forma arbitrária, mas somente em decorrência de um processo administrativo onde lhe seja assegurada ampla defesa.

Entretanto, o fato de já haver sofrido uma sanção de natureza administrativa, não obsta que a ela possam cumular-se sanções penais e civis.⁴⁸

A peculiaridade de tal situação é que, pelo mesmo ato, pode o autor, agente público, sofrer penalidade por mais de uma instância. O art. 125 da Lei nº 8.112, de 1990, prevê expressamente a independência das instâncias, deixando claro que as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se.⁴⁹

O princípio da independência das instâncias foi confirmado pela jurisprudência, tendo sido entendimento nesse sentido, inclusive, sumulado pelo STF.⁵⁰

48 A cumulação de sanções já foi objeto de estudos em outros sistemas jurídicos. Nuno Garoupa e Fernando Pomar discutem a questão de haver sanções penais mesmo quando já existirem aquelas aplicadas por uma agência reguladora. Ver GAROUPA, Nuno; GOMEZ-POMAR, Fernando. Punish Once or Punish Twice: A Theory of the Use of Criminal Sanctions in Addition to Regulatory Penalties. **American Law and Economics Review**, v. 6, n. 2, 2004, p. 410-433.

49 O art. 126 da mesma lei somente excetua que, no caso de absolvição na esfera penal, por negativa de autoria ou de materialidade, o acusado também terá direito à absolvição na esfera administrativa. Em todos os outros casos, como, por exemplo, insuficiência de provas na esfera penal, a sanção administrativa será mantida.

50 “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 18. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100>. Acesso em: 1º dez. 2009.

“Demissão por se ter prevaletido da condição de policial. O ato de demissão, após processo administrativo, não está na dependência da conclusão de processo criminal a que submetido o servidor, por crime contra a administração pública. Independência das instâncias. Constituição, art. 41, § 1º. Transgressões disciplinares de natureza grave”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.332. 27.11.1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1521167>>. Acesso em: 1º dez. 2009.

“A independência entre as instâncias penal e administrativa, consagrada na doutrina e na jurisprudência, permite à administração impor punição disciplinar ao servidor faltoso à revelia de anterior julgamento no âmbito criminal, mesmo que a conduta imputada configure crime em tese”. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 7.035. 16.10.2000. Disponível em: <<http://>

Outra questão diz respeito à condução dos processos sancionatórios, que não têm seu curso no mesmo órgão. No caso da sanção administrativa, o processo se desenvolve no seio da própria Administração. Já as sanções civil e penal são aplicadas por decisão final do Poder Judiciário, valendo aqui, entretanto, uma ressalva, pois tais processos não dependem somente do órgão judicante, mas também da polícia e do Ministério Público. Essa ressalva se faz relevante, tendo em vista não se estar avaliando, com o presente trabalho, um determinado Poder, mas uma estrutura de sanção.

A independência das instâncias permite que órgãos distintos atuem sobre o mesmo fato, abrindo espaço para uma análise comparativa de resultados.

2.4 Controle judicial dos atos administrativos

Aspecto relevante a ser destacado no presente estudo é a sujeição das sanções administrativas ao controle judicial. Conforme art. 5º, XXXV, da Carta Magna, o Brasil está submetido ao sistema de jurisdição única, não podendo a lei excluir qualquer lesão ou ameaça a direito da apreciação do Poder Judiciário. O servidor punido pode ingressar na Justiça com intuito de anular punição que tenha sofrido no âmbito administrativo. Caso essa punição tenha sido a demissão, o ato de retorno será denominado reintegração.⁵¹

Ressalte-se que a atuação do Poder Judiciário nessa situação é distinta, apesar de não completamente desconexa, daquela relativa ao desenvolvimento das ações penais e civis de improbidade. Aqui, o Poder Judiciário analisa se os processos administrativos foram conduzidos em

www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200000534242&pv=000000000000. Acesso em: 1º dez. 2009.

“Doutrina e jurisprudência são unânimes quanto à independência das esferas penal e administrativa; a punição disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite o servidor pela mesma falta, nem obriga a administração pública a aguardar o desfecho dos mesmos”. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 7.863. 16.12.2002. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200101019455&pv=000000000000>>. Acesso em: 1º dez. 2009.

51 A Lei nº 8.112, de 1990, prevê a reintegração – a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão – tanto por decisão administrativa, resultante de pedido de reconsideração, recurso ou revisão, bem como de decisão judicial. Todavia, a reintegração por decisão judicial é mais frequente.

conformidade com o sistema jurídico brasileiro, sobretudo no sentido de garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa. Nesse tipo de controle, o Judiciário, em alguns casos, adentra no próprio mérito do ato disciplinar, mormente quando a penalidade se demonstrar desproporcional,⁵² não podendo, entretanto, substituir a Administração e indicar a pena adequada.

Apesar dos processos judiciais de combate à corrupção terem caráter distinto do controle do ato administrativo pelo Judiciário, ambos não são completamente desconexos. Uma das razões, de natureza processual, é que a ampla defesa é garantida em todas as instâncias, fazendo com que sua violação enseje nulidade em qualquer dos processos. Outra questão é que boa parte das provas é objeto de compartilhamento entre as instâncias, sendo por vezes utilizada em mais de um processo.⁵³ Esse compartilhamento ocorre nos dois sentidos, tanto do processo judicial para o administrativo (como, por exemplo, nas interceptações telefônicas e análises de sigilo bancário, cuja utilização é autorizada para o processo administrativo), como do processo administrativo para o judicial (quando, por exemplo, resultados de auditorias ou sindicâncias servem de base para ações penais e de improbidade). Tal situação leva a uma convergência entre os critérios da apreciação judicial do ato administrativo disciplinar e da condução, pelo Poder Judiciário, dos procedimentos que lhe são próprios. Uma prova tida como ilegal no processo penal, provavelmente também será nula no processo administrativo.

Dada a mencionada convergência de critérios, o percentual de reintegrações judiciais fornece um bom parâmetro para avaliação dos processos administrativos, com a vantagem de tal avaliação ser conduzida

52 Interessante notar que o Poder Judiciário evoluiu na questão de análise do mérito administrativo. Decisões mais antigas (STF, RMS 16.781/RJ, 04.04.1967 – 2ª Turma; STF, RMS 16.543/SP, 11.10.1966 – 2ª Turma) restringiam-se a apenas aspectos formais do ato administrativo, não adentrando em seu mérito, enquanto que, hodiernamente, adequação e dosimetria da penalidade no PAD passaram a ser apreciadas em sede judicial (STF, RMS 20.699/DF, 30.11.2004 – 1ª Turma; SJSP, 2006.61.00.026020-7, 27.02.2009).

53 Os tribunais têm entendido possível o compartilhamento de provas, até mesmo em casos mais sensíveis, que envolvem o direito à intimidade e à privacidade, como nas interceptações telefônicas. *In verbis*:

Inquérito nº 2.424, do STF – Ementa: “[...] Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos.”

pelo mesmo órgão responsável pela persecução nas instâncias penal e civil, o Poder Judiciário. Como a presente pesquisa comparará as sanções judiciais com as administrativas, poder-se-ia levantar a hipótese de que um baixo índice de eficácia dos processos judiciais de combate à corrupção fosse decorrência de sua comparação com uma base de baixa qualidade técnica, frequentemente eivada de nulidades. Tendo em vista que o processo judicial é desenvolvido por especialistas do Direito – tanto os magistrados, como os membros do Ministério Público e advogados são profissionais do mundo jurídico –, enquanto que o processo administrativo disciplinar é conduzido pelos pares do servidor, tendo como requisitos somente a estabilidade e o nível do cargo ou escolaridade do presidente da comissão,⁵⁴ poder-se-ia esperar que uma quantidade relevante de sanções administrativas anuladas por decisões judiciais fosse fruto da má qualidade dos processos administrativos, o que macularia a base de comparação utilizada. Em sentido oposto, um baixo índice de reintegrações judiciais refutaria essa hipótese. A fim de se obter um grau de confiança maior na qualidade das sanções administrativas, que servirão de base para a apuração da eficácia judicial, proceder-se-á a essa verificação.

2.5 Conclusões

No presente item, buscou-se delimitar o conceito de corrupção utilizado, aquele previsto em lei, e não em regras morais ou éticas. Ficou claro que não se fará referência somente ao tipo penal ou administrativo específico de corrupção, mas às atividades corruptas *lato sensu*. Nesse sentido, como as sanções administrativas servirão de base para a análise da eficácia das sanções judiciais, foram especificadas quais causas expulsivas de servidores públicos federais representam condutas correlatas à corrupção.

Tratou-se, também, do sistema brasileiro de combate à corrupção, com suas três instâncias: civil, penal e administrativa. Foi mostrado o princípio da independência entre essas instâncias, o que desvincula os resultados das sanções administrativas, civis e penais, salvo quando houver negativa de autoria ou materialidade nesta última.

⁵⁴ Art. 149 da Lei nº 8.112, de 1990.

Por fim, como decorrência do sistema de jurisdição única, foi mostrado o papel do Poder Judiciário no controle do ato administrativo disciplinar, podendo tal Poder anular o ato administrativo quando entender que o mesmo possui vício insanável. Como essa análise é realizada pelo mesmo órgão que cuida da efetivação dos processos judiciais – ações penais e civis de improbidade –; como algumas regras aplicam-se a todos os tipos de processos envolvidos e como algumas provas são utilizadas em todas as instâncias, é razoável supor que haja convergência de critérios de análise pelo Poder Judiciário em seus diversos campos de atuação. Dessa forma, a ocorrência de um baixo percentual de reintegrações indicaria uma boa qualidade técnico-jurídica dos processos administrativos, que representam a base de comparação para apuração da eficácia judicial.

3 Eficácia comparada das normas contra corrupção

3.1 Mensuração da eficácia social e eficácia comparada de normas

A apreciação de validade das normas ocorre pelos órgãos judiciais, normalmente em controle de constitucionalidade, quando as normas legais são confrontadas com a norma maior, a Constituição. Nesse ponto, são amplas as discussões e os debates. Entretanto, verifica-se, no Brasil, uma menor tradição de estudos jurídicos que tratem da verificação da eficácia social das normas.⁵⁵

⁵⁵ O conceito de eficácia da norma não se restringe à eficácia social, tendo a doutrina trabalhado diversas definições relativas à eficácia. **Eficácia normativa** seria um sinônimo próximo ao de incidência da norma jurídica, o efeito que tem a norma jurídica de juridicizar seu suporte fático quando concretizado no mundo das realidades, gerando o fato jurídico. É, portanto, um *prius* em relação ao fato jurídico, uma vez que constitui pressuposto essencial condicionante de sua existência. **Eficácia jurídica** seria o predicado dos fatos jurídicos de desencadear as consequências que o ordenamento prevê. É o mecanismo de incidência, processo pelo qual, efetivando-se o fato relatado no antecedente, projetam-se os efeitos prescritos no consequente. Dessa forma, é característica do fato e não da norma, sendo um *posterius* em relação ao fato jurídico. Já **eficácia social** é a produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais. É a produção concreta de efeitos entre os indivíduos da sociedade. Não se trata mais aqui da dimensão dogmática do direito, mas de uma dimensão sociológica e econômica. Marcos Mello menciona que o termo de “eficácia do direito [...]” é usado na literatura jurídica, predominantemente para designar a efetiva realização

Uma das dificuldades no campo da eficácia social é a de se conseguir uma mensuração adequada do conjunto de condutas não atingidas ou em desacordo com as normas, ou seja, a quantidade de casos efetivamente ocorridos que se enquadrem na norma, independentemente de terem sido ou não objeto de sanção.

Na esfera penal, a eficácia de normas é avaliada tomando por base o número de crimes notificados às autoridades, complementada, em algumas situações, por pesquisas de vitimização, conforme já exposto.

A quantificação da corrupção, apesar de também possuir conteúdo penal, enfrenta problemas adicionais de mensuração, em razão da tendência de conluio entre corrupto e corruptor, gerando um elevado grau de subnotificação. A maioria das estimativas de corrupção se baseia, por esse motivo, em percepção da corrupção,⁵⁶ método que sofre críticas mais recentes por parte de especialistas, tendo em vista poder gerar o efeito secundário de desincentivar a transparência e o combate à corrupção.⁵⁷

da norma jurídica no meio social a que se destina”, ressalvando, todavia, preferir a expressão “efetividade do direito, largamente empregada na terminologia do direito internacional público, por isso preferível para evitar ambiguidades semânticas.” MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 2-3. Para mais detalhes, ver CARVALHO, *op. cit.*, p. 60.

56 Lamsdorff comenta que “Os dados sobre corrupção são, portanto, em percepções e experiências subjetivas e o trabalho empírico usando esses índices assume que eles são correlatos com os níveis reais de corrupção subjacentes”. Livre tradução do autor. No original: *The data on corruption are thus based on subjective perceptions and expertise, and empirical work using these indices assumes that they are correlated with underlying real levels of corruption*. LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 3-51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006. p. 3. Para outras discussões sobre o mesmo tema ver KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Measuring governance using cross-country perceptions data. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, 2006, *op. cit.*, p. 52-104. e WOODRUF, Christopher. Measuring institutions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, 2006, *op. cit.*, p. 105-124.

57 “Os índices de corrupção medidos pela ‘percepção’ do problema podem estar com os dias contados. Estudiosos e pesquisadores do tema, no Brasil e no exterior, debateram o assunto nesta segunda-feira (16/03/2009), em Brasília, com vistas a formular metodologias mais efetivas e adequadas para medir a corrupção. [...] É que muitos governos, segundo ele, sentem-se temerosos de engajar-se nesse combate, porque ao investigar mais e trazer à tona os casos de corrupção que antes permaneciam numa certa penumbra, isso chama atenção da sociedade para o problema e cria, num primeiro instante, a noção de que a corrupção está aumentando naquele país, naquele momento. [...] ‘Então, a opção que se apresenta melhor para alguns é não mexer no assunto, pois o preço político do desgaste de imagem pode ser muito alto’, analisou o ministro. Para ele, o problema pode ser ainda maior se, além de ampliar a investigação dos casos de corrupção, amplia-se também a transparência sobre as contas públicas [...] O professor norte-americano Nikos Passas defendeu a medição da corrupção com base em informações que levem em conta a realidade de cada país. Ele critica os dados utilizados atualmente, resultantes de questionários elaborados fora dos países pesquisados e sem considerar seus problemas específicos.” BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Especialistas discutem novas formas de medir a corrupção**. Brasília, 17mar. 2009.

No presente estudo, concentrar-se-á esforços no tocante a normas de caráter sancionatório. Para tal, quando se for tratar da apreciação da eficácia social de normas, dever-se-á ter em vista a definição precisa do conceito. A eficácia social da norma pode ser assim entendida:

$$\frac{Q_s}{Q_{EO}}$$

Onde Q_s é a quantidade de casos sancionados e Q_{EO} é a quantidade de casos efetivamente ocorridos, que se enquadram na norma.

O fato de não ocorrer, em determinada sociedade, uma referida conduta, não indica que haja um maior grau de eficácia social da norma, nos termos ora definidos. Não é a inexistência da irregularidade que indicará a eficácia social da norma, mas a capacidade de o Estado aplicar a norma, caso ocorra a conduta prevista como irregular. Determinada conduta, como o homicídio, pode não ocorrer em um grupo social, por questões morais ou religiosas.

No caso de normas que impõem sanções e buscam restringir comportamentos inadequados, há uma maior complexidade de mensuração, em face da dificuldade de obtenção de dados confiáveis quanto ao universo dos atos efetivamente ocorridos e em desconformidade com a norma (Q_{EO}). Exemplificando, mesmo que haja uma maior quantidade de condenações por determinada conduta penal delituosa, como o tráfico de entorpecentes, não se pode afirmar que a eficácia social da norma aumentou, pois pode haver aumentado, numa proporção ainda maior, a quantidade de casos de tráfico.⁵⁸

Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia03709.asp>>. Acesso em: 11 abr. 2009. A questão pode ser abordada sob a ótica do viés de disponibilidade, ou seja, quando um agente estiver julgando a probabilidade de ocorrência de um evento, provavelmente irá buscar em sua memória informações importantes relacionadas àquele evento, o que faz com que fatos mais recentes ou mais acentuados e marcantes tendam a distorcer suas estimativas. Para mais detalhes sobre o tema, ver KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, v. 47, n. 2, 1979.

58 Os momentos de guerras, fortes convulsões sociais ou de crises econômicas são exemplos de situações onde aumentam a ocorrência de diversos tipos de crimes, o que não indica, entretanto, uma maior eficácia social da norma.

3.2 Eficácia comparada de normas

O modelo proposto no presente trabalho aplica-se a um conjunto específico de atos passíveis de sanção: os atos irregulares graves ligados à corrupção, praticados por servidores públicos. Foram escolhidos os servidores públicos federais como amostra a ser analisada.

O modelo de eficácia proposto se propõe a avaliar a eficácia do processo judicial tomando por base as penas administrativas. Nesse ponto, vislumbra-se grande vantagem sobre outras experiências de eficácia social, tendo em vista que estarão sendo comparados processos que se submetem, em todos os casos, aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por força do art. 5^a, inciso LV, da Constituição da República.

Tomar-se-ão as situações de demissões por faltas graves ligadas à corrupção, conforme exposto no Item 2, como amostra de casos efetivamente ocorridos de corrupção, ou como anteriormente definido, como Q_{EO} . Isso não indica que se supõe perfeita a apuração administrativa contra corrupção, não havendo outros casos impunes, mas somente que aqueles casos efetivamente apurados e punidos na esfera administrativa disciplinar possuem um elevado grau de certeza quanto à ocorrência de corrupção.

Assim, pode-se afirmar que há um elevado grau de certeza quanto à responsabilidade do agente punido administrativamente. Essa situação é de difícil aferição em todos os tipos penais, em razão de não existirem procedimentos “concorrentes” em outros crimes.⁵⁹

Mesmo no caso de corrupção, a análise de procedimentos preliminares, como o inquérito policial, não se mostra mais adequada, visto que por sua própria natureza, de uma investigação preliminar, não se pode afirmar que a existência do inquérito indique forte probabilidade de ocorrência de corrupção, representando, muitas vezes, a apuração de uma denúncia que poderá resultar em arquivamento.

59 Caso se queira avaliar a eficácia social do crime que pune o aborto, por exemplo, haverá maiores dificuldades de dimensionar o universo das pessoas que praticaram o aborto ilegalmente mesmo que fosse determinada a quantidade de curetagens em hospitais públicos e privados, ter-se-ia dificuldade de determinar quantas delas decorreram de abortos espontâneos (não passível de sanção penal) e quantos foram decorrentes da ingestão deliberada de medicamentos abortivos pela gestante, ou outros métodos de expulsão do feto.

Proceder-se-á a duas comparações. A primeira, referente aos casos sancionados na instância penal, Q_P , em relação aos sancionados na instância administrativa, Q_A . Dessa forma, a eficácia comparada das normas penais será dada por:

$$\frac{Q_P}{Q_A}$$

Além disso, será apurada a eficácia comparada das sanções civis, Q_C , em relação às punições na instância administrativa, Q_A . Em termos civis, foi tomada a ação de improbidade administrativa como parâmetro, por ser o instrumento que além de permitir o ressarcimento de eventual dano, possui várias outras consequências para a vida do servidor, como perda da função pública e dos direitos políticos. Por isso, é o instrumento mais adequado e completo de combate à corrupção, no âmbito civil. Destarte, a eficácia comparada de normas civis será dada por:

$$\frac{Q_C}{Q_A}$$

Um ponto que merecer ser analisado, no âmbito da presente pesquisa, é quanto ao conhecimento, pelo Ministério Público,⁶⁰ dos processos e sanções administrativas, de forma a subsidiar a propositura de tais ações. Em primeiro lugar, a Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 154, parágrafo único, e 171, determina a remessa de cópias ao *Parquet*, sempre que se vislumbrarem indícios de ilícitos penais. O art. 15 da Lei nº 8.429, de 1992, prevê determinação semelhante no caso de improbidade administrativa, sendo que ainda no curso do processo administrati-

⁶⁰ Ressalte-se que, apesar de ser o Ministério Público o titular natural tanto das ações de improbidade administrativa como das penais, em função do art. 129, I e III, da Constituição da República, estas também podem ser propostas pela Advocacia-Geral da União, no caso das de improbidade, em razão da sua competência de defender judicialmente a União, como por particulares, no caso penal, constatada a omissão do Ministério Público, nos termos do art. 29 do Código de Processo Penal.

vo. Ademais, as sanções expulsivas – demissão, destituição de cargo em comissão ou função comissionada e cassação de aposentadoria – são todas dotadas de publicidade ampla, vez que obrigatoriamente publicadas no Diário Oficial da União.⁶¹ Destarte, não há condição de alegativa de desconhecimento dos atos pelos órgãos que tenham a iniciativa de tais ações. Vale ressaltar, ainda, serem frequentes casos em que o Ministério Público acompanha os ilícitos desde o início, em parceria com as corregedorias dos órgãos, ingressando com as ações penais e de improbidade ainda no curso do processo administrativo disciplinar.

3.3 Seleção da amostra

A amostra escolhida centrou-se nos servidores públicos civis de sete ministérios do Poder Executivo Federal, no período 1993-2005. A justificativa para tal escolha deve ser analisada, conforme se procederá a seguir, tanto do ponto de vista dos servidores envolvidos como do período abrangido.

3.3.1 Os servidores públicos federais da área econômica

A presente pesquisa centrou seu foco em um conjunto bem definido de estudo, a dos servidores públicos civis federais que atuam nos órgãos e entidades dos seguintes ministérios:

- I. Fazenda;
- II. Planejamento, Orçamento e Gestão;⁶²
- III. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- IV. Turismo;
- V. Relações Exteriores;

61 Nos termos do art. 5º, *caput* e parágrafo único, VII, da Portaria nº 310, de 16 de dezembro de 2002, da Casa Civil – Secretaria Executiva – Imprensa Nacional.

62 Foram analisados casos de servidores dos ex-territórios, que aparecem em uma coluna própria nas tabelas que tratam da apuração do levantamento das ações penais, civis e de reintegração. A gestão dessa categoria de servidores é incumbência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no que diz respeito à aplicação de penalidades, apesar de estarem os mesmos cedidos aos estados que sucederam aos extintos territórios, visto que ainda se tratam de servidores federais. Tal destaque ocorreu para que se demonstrasse um número mais fidedigno dos demitidos do Ministério do Planejamento.

- VI. Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e
- VII. Desenvolvimento Agrário.

Selecionados tais órgãos, foram analisados todos os casos de penalidades expulsivas referentes não somente aos quadros dos próprios ministérios – administração direta –, mas também aquelas relativas aos servidores estatutários das autarquias e fundações a eles vinculadas.⁶³

A escolha decorreu das características da amostra a seguir descritas:

- a) abrangência nacional;
- b) estrutura organizacional de combate à corrupção;
- c) papel de destaque nas políticas públicas;
- d) característica diversificada do quadro de servidores efetivos;
- e) culturas organizacionais diversificadas, inclusive quanto ao profissionalismo da gestão;
- f) atividades potencialmente mais expostas à corrupção, envolvendo poder de polícia e capacidade de aquisição de bens e serviços; e
- g) papel no controle e liberação de verbas públicas.

Ademais, houve a necessidade de limitação da quantidade de casos a serem estudados, tendo se optado por abranger uma gama menor de servidores em um período mais longo.

Em relação ao item “a”, a abrangência nacional confere caráter mais amplo ao estudo, incluindo servidores de todas as regiões do país.⁶⁴

Além disso, conforme mencionado no item “b”, o Poder Executivo Federal congrega uma estrutura profissionalizada na área de combate à corrupção, possuindo corregedorias seccionais em diversos órgãos estratégicos, como a Polícia Federal, a Receita Federal, o INSS e as Agências Reguladoras; corregedorias setoriais, que atuam no âmbito ministerial;

63 As penalidades expulsivas referentes aos servidores das autarquias e fundações são aplicadas pelos respectivos ministros supervisores, por força da delegação presidencial contida no art. 1º do Decreto nº 3.035, de 1999.

64 Estudos com base em dados dos estados são perfeitamente possíveis, mas não trariam a riqueza de diversas realidades socioculturais e graus de amadurecimento da estrutura estatal, que podem possuir variações significativas. Nesse sentido, poder-se-ia supor que algumas regiões são menos tolerantes com a corrupção ou possuem um aparelho estatal mais organizado.

além de um órgão central, a Corregedoria-Geral da União, com função de coordenar e supervisionar as ações das diversas corregedorias.

O papel de destaque nas políticas públicas, tratado no item “c”, é verificado pela atuação dos ministérios analisados nas políticas externa, monetária, fiscal, orçamentária, de produção e de desenvolvimento econômico do país.

O item “d” menciona a característica diversificada do quadro de servidores efetivos. Os ministérios analisados possuem corpos funcionais com uma variedade desejada para uma amostra relevante, conforme Tabela 3.1.

Tabela 3.1: Servidores civis do Poder Executivo Federal, por nível de escolaridade

Órgãos da administração	Superior		Intermediário		Auxiliar		Sem informação		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
Presidência da República	2.050	27,4	1.708	22,8	29	0,4	3.697	49,4	7.484
Advocacia Geral da União	6.419	71,6	1.194	13,3	31	0,3	1.318	14,7	8.962
Agríc., Pec. e Abastecimento	4.070	33,8	6.146	51,1	1.293	10,7	522	4,3	12.031
Cidades	201	42,1	73	15,3	-	-	204	42,7	478
Ciência e Tecnologia	3.415	50,3	3.007	44,2	39	0,6	335	4,9	6.796
Comunicações	778	39,1	771	38,7	1	0,1	442	22,2	1.992
Cultura	1.418	47,9	977	33,0	69	2,3	498	16,8	2.962
Defesa	5.245	19,4	16.455	60,8	3.037	11,2	2.320	8,6	27.057
Desenvolvimento Agrário	2.370	35,7	3.792	57,2	4	0,1	464	7,0	6.630
Des. Social e Combate à Fome	108	15,7	100	14,5	-	-	480	69,8	688
Des., Ind. e Com. Exterior	1.305	46,9	1.267	45,5	25	0,9	188	6,8	2.785
Educação	109.717	56,8	65.179	33,7	11.486	5,9	6.863	3,6	193.245
Esporte	12	5,2	44	18,9	1	0,4	176	75,5	233
Fazenda	23.564	71,8	8.322	25,3	458	1,4	496	1,5	32.840
Governos dos Ex-Territórios	5.197	31,5	9.454	57,3	1.855	11,2	3	0,0	16.509
Integração Nacional	563	20,3	1.848	66,5	1	0,0	366	13,2	2.778
Justiça	3.563	12,5	23.239	81,7	375	1,3	1.254	4,4	28.431
Meio Ambiente	3.515	41,0	2.995	34,9	149	1,7	1.924	22,4	8.583
Minas e Energia	1.427	44,5	1.249	39,0	22	0,7	506	15,8	3.204
Planej., Orç. e Gestão	3.385	19,1	9.946	56,0	42	0,2	4.395	24,7	17.768
Previdência e Ass. Social	9.609	24,2	29.303	73,7	77	0,2	786	2,0	39.775
Relações Exteriores	2.215	63,6	1.195	34,3	4	0,1	69	2,0	3.483
Saúde	27.002	25,6	63.488	60,1	6.190	5,9	8.928	8,5	105.608
Trabalho e Emprego	3.471	49,4	3.300	47,0	33	0,5	216	3,1	7.020
Transportes	1.467	26,6	3.282	59,4	35	0,6	739	13,4	5.523
Turismo	71	16,5	112	26,0	1	0,2	247	57,3	431
Total	222.157	40,9	258.446	47,6	25.257	4,6	37.436	6,9	543.296

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.⁶⁵

65 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, op. cit.

Alguns ministérios estão entre aqueles com maior percentual de servidores de nível superior, tais como a Fazenda (71,8%) e Relações Exteriores (63,6%), indicando um maior amadurecimento do aspecto técnico, enquanto em outros o percentual está entre os mais baixos – Turismo (16,5%). A quantidade de servidores também é relevante, visto que a amostra escolhida representa 16,6% do total de servidores. Esse percentual, que pode parecer pequeno, na verdade possui muita relevância quando se verifica que os ministérios da Saúde e Educação representam 61,5% do total de servidores. Destarte, se retirarmos esses dois últimos da amostra (Saúde e Educação), teremos que as áreas selecionadas abrangem 43,3% da quantidade restante de servidores do Poder Executivo Federal.

Ademais, alguns dos ministérios escolhidos possuem carreiras típicas de Estado, dentro do padrão de remuneração mais elevado do Poder Executivo, conforme a Tabela 3.2:

Tabela 3.2: Carreiras típicas de Estado dos órgãos selecionados	
Ministério da Fazenda	<ul style="list-style-type: none"> - Auditoria da Receita Federal - Procuradoria da Fazenda Nacional - Tesouro Nacional - Banco Central
Ministério das Relações Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> - Diplomacia
Ministério do Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Analista de Planejamento e Orçamento
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Analistas de Comércio Exterior

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outros ministérios, dentre os escolhidos, possuem carreiras próprias para as áreas-fim, como o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em patamares salariais um pouco menores. Além disso, todos esses Ministérios contam com carreiras de apoio administrativo.

A Tabela 3.3 mostra as diferentes escalas remuneratórias, confirmando a diversidade das carreiras⁶⁶ contida na amostra:

Tabela 3.3: Estrutura remuneratória de carreiras dos quadros dos ministérios		
Cargo	Salário inicial	Salário final
Procurador da Fazenda Nacional	14.549,53	18.260,00
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil	13.067,00	18.260,00
Diplomata, Analista do Banco Central, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Finanças e Controle, Especialistas em Políticas Públicas	12.413,65	17.347,00
Fiscal Federal Agropecuário	9.552,00	13.400,00
Engenheiro Agrônomo do Incra	4.349,37	6.580,51
Cargos administrativos nível superior – Min. Fazenda	3.534,22	5.650,00
Analista Administrativo do Incra (nível superior)	3.348,41	5.067,08
Cargos administrativos nível superior – Geral	2.870,19	3.405,04
Cargos administrativos nível intermediário – Min. Fazenda	2.590,42	3.147,11
Cargos administrativos nível intermediário – Geral	2.148,47	2.448,44
Cargos administrativos nível auxiliar – Min. Fazenda	2.124,46	2.160,78

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.⁶⁷

Ademais, é importante destacar, conforme o item “e”, que os ministérios escolhidos apresentam culturas organizacionais diversificadas, alguns com um corpo burocrático mais estável, composto por ocupantes de cargos efetivos, que tradicionalmente preenchem as funções de direção, bem como outros onde a participação de pessoas externas à Administração ocupando cargos em comissão é mais relevante, de acordo com o que se verifica na Tabela 3.4. Algumas dessas carreiras possuem maior tradição no Estado Brasileiro, mormente as de Diplomacia, Auditoria da

66 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**, *op. cit.*

67 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**, *op. cit.*

Receita Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional. Nesses casos, são, em sua esmagadora maioria, os próprios membros das carreiras que ocupam os cargos de chefia ou assessoramento.⁶⁸

Tabela 3.4: Ocupação de chefias – servidores dos próprios órgãos, servidores externos e particulares sem vínculo de cargo efetivo com a Administração

	Cargos em comissão	Ocupados por servidores de carreira do próprio órgão		Ocupados por servidores efetivos de outros órgãos		Ocupados por servidores sem vínculo efetivo com a Administração	
		Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
Superintendentes Regionais da Receita Federal	10	10	100,00%	0	0 %	0	0 %
Delegados da Receita Federal ⁶⁹	120	120	100,00%	0	0 %	0	0 %
Superintendentes Federais de Agricultura	27	14	51,85%	6	22,22%	7	25,92%
Gerentes do Patrimônio da União	29	8	27,58%	5	17,24%	16	55,17%
Superintendentes do Incra	30	9	30%	4	13,33%	17	56,67%
Delegados do Ministério do Des. Agrário	26	0	0%	7	26,93%	19	73,07%

Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil – MF, Ministério da Agricultura, Secretaria do Patrimônio da União – MPOG, Incra, Ministério do Desenvolvimento Agrário e SRH – MPOG.⁷⁰

68 Em alguns casos, determinados cargos em comissão são restritos, por lei, a categorias de servidores indicando, inclusive, o nível em que o servidor deva se encontrar para ocupá-los. Exemplo desta situação é o previsto para os chefes de missão diplomática (embaixadores), reservados às últimas classes da carreira de diplomata – Ministros de Segunda e Primeira Classe, de acordo com o art. 41 da Lei nº 11.440, de 2006.

69 Inclui uma delegacia de assuntos internacionais, 2 delegacias de administração tributária, 2 de fiscalização, 2 de instituições financeiras, 95 delegacias da Receita Federal e 18 delegacias de julgamento.

70 Dados levantados a partir do rol de autoridades dos órgãos e sistemas de pessoal do Poder Executivo. Referência: junho de 2009.

Além disso, cumpre destacar, conforme o item “f”, que é relevante, para a maior parte dos estudos sobre corrupção, o tipo de atividade que o servidor desempenha e sua relação com o particular. Assim, não somente basta realizar um levantamento de servidores com idêntico nível acadêmico e salarial, mas verificar a atividade realizada e sua possibilidade de gerar rendas indevidas. Dois fatores são mais importantes na possibilidade de gerar rendimentos indevidos:

- a capacidade de compra ou negócios de que dispõe o servidor – mais concentrada em algumas áreas, responsáveis por aquisições e pagamentos;
- a possibilidade de impor restrições aos particulares, típica de carreiras ligadas a atividades que envolvem poder de polícia.⁷¹ Nesse sentido, é que vários estudos sobre experiências de combate à corrupção envolvem agentes policiais ou do fisco,⁷² por serem carreiras clássicas onde se exerce o poder de restringir a atividade dos particulares.

Em razão disto é que se nota que dois cargos, com remuneração e nível de escolaridade próximos, possam ter níveis de corrupção distintos. Nesse caminho, a análise também se mostra adequada, visto conter várias carreiras com poder de impor restrições aos particulares, tais como os fiscais da área tributária (Secretaria da Receita Federal do Brasil), do sistema financeiro, valores e seguros (Banco Central, CVM, Susep) e do controle fitossanitário (do Ministério da Agricultura).

Outrossim, em conformidade com o item “g”, é necessário ressaltar que alguns desses ministérios possuem destacado papel no controle e

71 O conceito de poder de polícia aqui tratado não se limita às atividades de polícia judiciária e de prevenção, usualmente conduzidas nos estados, respectivamente pelas polícias civil e militar, mas com o conceito contido no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), mais amplo, que trata de restrições aos direitos dos particulares, definido como atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público. Nesse sentido, exercem poder de polícia, por exemplo, os fiscais tributários, fiscais do trabalho, servidores de agências reguladoras, fiscais de postura e vigilância sanitária etc.

72 Ver os casos de corrupção na Receita Federal das Filipinas em KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994, Capítulo 2, p. 29-37, bem como o dos policiais de Hong Kong em ROEMER, *op. cit.*, capítulo IV.c, p. 271-298.

liberação de verbas orçamentárias e financeiras, notadamente os ministérios do Planejamento e da Fazenda.⁷³

Por fim, para se entender a necessidade de limitação da quantidade de casos a serem estudados, vale a pena explicar brevemente a metodologia da pesquisa.

Os servidores expulsos foram selecionados a partir da publicação de suas sanções no Diário Oficial da União. Em seguida, para cada um desses servidores, eram feitas pesquisas individuais nos sítios do Poder Judiciário, a fim de serem verificadas eventuais condenações penais e civis. A opção de se trabalhar com todos os servidores públicos federais provavelmente geraria a necessidade de prazo e quantidade de pessoas envolvidas que superariam as possibilidades do presente projeto.

Como exemplo disso, pode-se destacar que levantamento dos últimos oito anos, disponível no âmbito da CGU, indica que a média anual do total de demissões é de 330,62 servidores estatutários, conforme Tabela 3.5.

Dessa forma, caso se desejasse retroagir até 1993, poder-se-ia projetar uma quantidade superior a cinco mil servidores expulsos dos quadros da Administração, número elevado para ser pesquisado na estrutura deste trabalho. Houve, dessa forma, a necessidade de delimitação da amostra.

Optou-se por trabalhar com uma amostra centrada em alguns órgãos representativos, envolvendo, todavia, um espaço temporal mais alargado, ao invés da totalidade dos servidores demitidos em um período mais curto. As vantagens desse período mais longo são detalhadas no tópico seguinte.

Todas as razões expostas tornaram a amostra qualitativamente relevante para o estudo ora proposto.

73 Lei nº 10.683, de 2003, art. 27, incisos XII e XVII.

Tabela 3.5: Total de penalidades expulsivas aplicadas a servidores civis do Poder Executivo Federal – julho de 2001 a junho de 2009

Período (mm/aaaa)	01 – Demissão	02 – Cassação de Aposentadoria	03 – Destituição de Cargo em Comissão	Total
07/2001-06/2002	253	8	12	273
07/2002-06/2003	288	8	14	310
07/2003-06/2004	246	11	15	272
07/2004-06/2005	281	17	24	322
07/2005-06/2006	210	19	18	247
07/2006-06/2007	409	35	28	472
07/2007-06/2008	268	17	39	324
07/2008-06/2009	356	29	40	425
TOTAL	2.311	144	190	2.645
% DO TOTAL	87,37	5,44	7,18	100

Fonte: Diário Oficial da União.

3.3.2 O período abrangido: 1993-2005

Definidos os órgãos cujos servidores seriam estudados, restava avançar à etapa seguinte, de delimitação temporal da amostra – de 1993 a 2005 – a qual se baseou nas seguintes razões:

- a) evitar a associação com o mandato de determinado governo e identificar os efeitos do aperfeiçoamento de estruturas organizacionais;
- b) entrada em vigor da lei administrativa atual, que rege as punições disciplinares, e
- c) prazo para conclusão dos processos judiciais ligados ao combate à corrupção.

A primeira razão para a escolha de um lapso temporal maior decorre da possibilidade de ocorrerem distorções em períodos muito curtos, mormente em pesquisas no campo das ciências sociais. No caso do presente trabalho, isso se manifesta, sobretudo, pela possibilidade de

associação com determinada gestão do mandatário do Poder Executivo, mais ou menos compromissado com a apuração de ilícitos, e a equipe por ele designada para tal função, que pode ser mais ou menos eficiente, conforme mencionado no item “a”. Há de se destacar também dois fatos que podem influenciar a quantidade de apurações disciplinares: a criação de um órgão central para combate à corrupção no Governo Federal⁷⁴ – a Controladoria-Geral da União (CGU) –, ocorrida em 2001, e a estruturação de um sistema de correição, sob a supervisão desse órgão, em 2005.⁷⁵ Tais medidas não criaram o combate à corrupção no âmbito federal, que já era feito pelos diversos órgãos e entidades de forma pulverizada, mas centralizaram e organizaram melhor as atividades de apuração e sanção disciplinar de servidores. Assim, buscou-se retroagir no levantamento de dados de forma a abranger períodos anteriores à existência da CGU.⁷⁶

Uma segunda justificativa para a escolha do período é a entrada em vigor, em dezembro de 1990, da Lei nº 8.112, atual norma legal que rege as sanções administrativas, tratada no item “b”. Cumpre destacar que o processo administrativo disciplinar tem prazo de duração previsto em 120 dias, pelo art. 152 do mencionado diploma legal, já considerado o tempo de prorrogação.⁷⁷ Todavia, tanto a jurisprudência⁷⁸ como a doutrina⁷⁹ indicam a inexistência de nulidade em caso de extrapolação de

74 A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), o órgão é vinculado diretamente à Presidência da República, com o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

75 Criação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 5.480, de 2005.

76 Estudo de Rocha demonstrou o aumento médio de 25% do número de servidores públicos federais do Poder Executivo expulsos, após a criação do sistema de correição. Ver ROCHA, Marcelo Nunes Neves da. Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa. **Anais do XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, 27 a 30 de outubro de 2009. Salvador: CLAD, 2009.

77 Levantamentos da CGU já calcularam, para períodos recentes, um prazo médio de doze meses, havendo, no entanto, processos que chegam a durar dois ou três anos.

78 STJ, Mandado de Segurança nº 7.962: “Ementa: Esta Colenda Corte já firmou entendimento no sentido de que a extrapolação do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não consubstancia nulidade susceptível de invalidar o procedimento.” Idem: STF, Mandados de Segurança nº 7.015, 21.494 e 22.656; e STJ, Mandados de Segurança nº 7.066, 7.435 e 8.877; e Recursos em Mandado de Segurança nº 6.757 e nº 10.464.

79 “Esgotado o prazo e sua prorrogação, sem a conclusão dos trabalhos, [...] não restará à administração outra alternativa senão designar, de imediato, outra comissão, podendo renovar as indicações dos membros da comissão dissolvida, se acolhidas as justificativas apresentadas e continuarem os citados integrantes mercedores de confiança. [...] Quanto ao excesso [...] no cumprimento do

referido prazo. Dessa forma, a fim de se evitar a inclusão de dados com fundamento na legislação anterior, Lei nº 1.711, de 1952, escolheu-se trabalhar com sanções aplicadas a partir de 1993, visto que estas já seriam decorrentes da nova legislação.

Por último, outro motivo para escolha do período mencionado é o prazo para conclusão dos processos judiciais referentes ao combate à corrupção, indicado no item “c”. O decurso temporal mais abrangente favorece uma análise mais amadurecida das decisões judiciais, que normalmente necessitam de um tempo superior às decisões administrativas para sua consumação. Isso ocorre seja porque algumas áreas, como a penal, cercam-se de garantias e procedimentos maiores, seja pela própria estrutura de recursos processuais do processo judicial. Assim, o fato de se retroagir a períodos mais antigos favorece a incorporação de decisões judiciais mais consolidadas, isto é, sobre as quais caibam menos recursos ou cujos recursos possuam uma possibilidade menor de reversão da decisão. Quanto ao prazo final, decidiu-se delimitá-lo em 2005, por se entender razoável a expectativa de julgamento de um processo, no âmbito judicial, em torno de três anos. Isso indica que somente os casos de servidores expulsos dos quadros da Administração até 2005 serão analisados. Tal prazo foi reforçado por meta do Conselho Nacional de Justiça, que objetiva o julgamento de todos os processos distribuídos até 2005.⁸⁰

Dessa forma, foi estabelecido o período de 1993 a 2005 como escopo temporal do presente trabalho.

prazo para encerramento dos trabalhos, convém lembrar que esta circunstância não constitui causa prejudicial à apuração correta dos fatos e não nulifica o processo. [...] Presentes, portanto, motivos prevalentes de ordem pública (apuração da verdade real), não há que se falar em desrespeito às normas legais.” GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 140.

“Não tendo sido cumprido o prazo, nem mesmo com a prorrogação, a autoridade instauradora tem o dever de destituir a Comissão, nomeando-se outra para prosseguir os trabalhos. [...] A prática permite (e a Lei não impede) que os membros da Comissão dissolvida possam vir integrar a nova Comissão, se a autoridade instauradora assim entender, levando em conta que o prazo foi ultrapassado, não por negligência ou falta de capacidade, senão por dificuldades naturais na apuração da verdade processual.” REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 2. ed. Brasília: Consulex, 1999, p. 120 e 121.

80 “Meta 2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores)”. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 out. 2009. Ressalte-se que tal meta não se refere ao trânsito em julgado de decisões.

3.4 Coleta dos dados

O presente trabalho levantou, primeiramente, o número de servidores públicos civis do Poder Executivo Federal apenados com sanções expulsivas – demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão – dos ministérios selecionados. Os dados foram obtidos a partir das publicações destas sanções no Diário Oficial da União, visto ser este tipo de ato de publicação obrigatória no referido periódico, conforme já exposto.

Com tais dados, procedeu-se à classificação das espécies de penalidades expulsivas, de acordo com seu fundamento legal, a fim de se excluir aquelas que não estivessem correlacionadas a atos de corrupção, conforme já explicado.

A partir de então, promoveu-se busca em sítios do Poder Judiciário na *internet* de cada um desses punidos, de forma a verificar a existência de três elementos principais: a) condenação penal e em que fase se encontrava o processo; b) condenação por improbidade administrativa e em que fase se encontrava o processo; e c) decisão judicial que determinasse a reintegração do servidor aos quadros da Administração.

Foram pesquisados os sítios da Justiça Federal, de 1ª instância, do local de origem do servidor, a fim de se verificar a existência de ações penais e de improbidade. Existentes tais ações, foram pesquisadas as páginas dos respectivos Tribunais Federais, do STJ e STF.

Para fins de análise das ações de reintegração, foi também pesquisado o sítio da Justiça Federal de Brasília, visto alguns servidores entrarem com ação de reintegração diretamente na capital federal. Além disso, a pesquisa abrangeu também o STJ, visto serem frequentes as ações de reintegração diretamente neste tribunal, quando utilizada a via do mandado de segurança, em razão das autoridades coatoras serem Ministros de Estado.

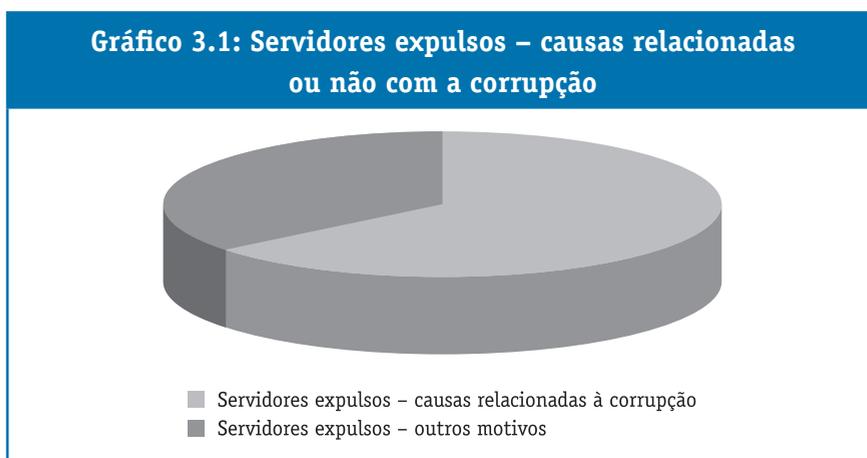
3.5 Resultados dos dados avaliados

Conforme Tabela 3.6, apurou-se, inicialmente, que a expulsão de servidores abrangeu 687 agentes públicos no período de 1993 a 2005.

Destes, 246 servidores (35,8%) foram retirados dos quadros da Administração por razões não correlatas à corrupção, enquanto que 441 (64,2%) foram expulsos por razões ligadas à corrupção.

Tabela 3.6: Servidores federais expulsos (1993-2005) – causas relacionadas ou não à corrupção									
1993 – 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Terri- tórios	Total
Servidores expulsos – causas relacionadas à corrupção	45	57	19	1	255	44	14	6	441
Servidores expulsos – outros motivos	41	12	4	1	78	30	15	65	246
Servidores expulsos – totais	86	69	23	2	333	74	29	71	687

Fonte: Diário Oficial da União.



Esses números são compatíveis com outro estudo⁸¹ que analisou causas, ligadas ou não à corrupção, para expulsão do serviço público federal em outro período (julho de 2001 a junho de 2009), envolvendo todos os servidores federais, de acordo com a Tabela 3.7. Ambos os estudos indicam que aproximadamente 2/3 das expulsões de servidores

⁸¹ ROCHA, *op. cit.*

públicos civis da União são ligadas à corrupção. As causas mais relevantes dos servidores expulsos não relacionadas à corrupção dizem respeito à falta de comparecimento ao trabalho, seja por abandono de cargo – ausência por mais de 30 dias consecutivos – seja por inassiduidade habitual – 60 faltas ou mais interpoladas em um período de 12 meses.

Tabela 3.7: Fundamento legal e causas das sanções administrativas expulsivas (julho de 2001 a junho de 2009)*				
Fundamento legal (art. da Lei nº 8.112/90)	Ligação com corrupção	Motivo	Percentual anterior ao Sistema de Correição ¹	Percentual posterior ao Sistema de Correição ²
117 – IX	FORTE	Valimento de cargo	30,5	37,0
132 – IV	FORTE	Improbidade administrativa	25,5	18,8
132 – X	FORTE	Lesão aos cofres públicos	9,8	3,9
117 – XII	FORTE	Recebimento de propina ou presente	3,2	7,1
132 – XI	FORTE	Corrupção	0,2	2,8
117 – XI	FORTE	Atuação como procurador	0,8	2,1
Total das penalidades com FORTE ligação com a corrupção			70,0	71,7
132 – II	FRACA	Abandono de cargo	11,3	9,8
132 – III	FRACA	Inassiduidade habitual	3,2	2,1
117 – XV	FRACA	Desídia	8,7	6,1
117 – X	FRACA	Gerência de sociedades privadas	1,3	1,5
Total das penalidades com FRACA ligação com a corrupção			24,5	19,5
Outros			5,5	8,8

Fonte: ROCHA, *op. cit.*⁸²

Nota: * – médias antes e depois da criação do Sistema de Correição – totalidade dos servidores públicos federais.

A presença marcante, com mais de 50% dos expulsos por corrupção, no âmbito do Ministério da Fazenda na Tabela 3.8 está, em grande parte, associada à presença da Secretaria da Receita Federal do Brasil neste órgão. Conforme já expusemos, atividades de fiscalização, incluindo administração tributária e controle aduaneiro, estão mais sujeitas à questão da corrupção.

82 Notas: 1 – abrange o período de julho de 2001 a junho de 2005. 2 – abrange o período de julho de 2005 a junho de 2009.

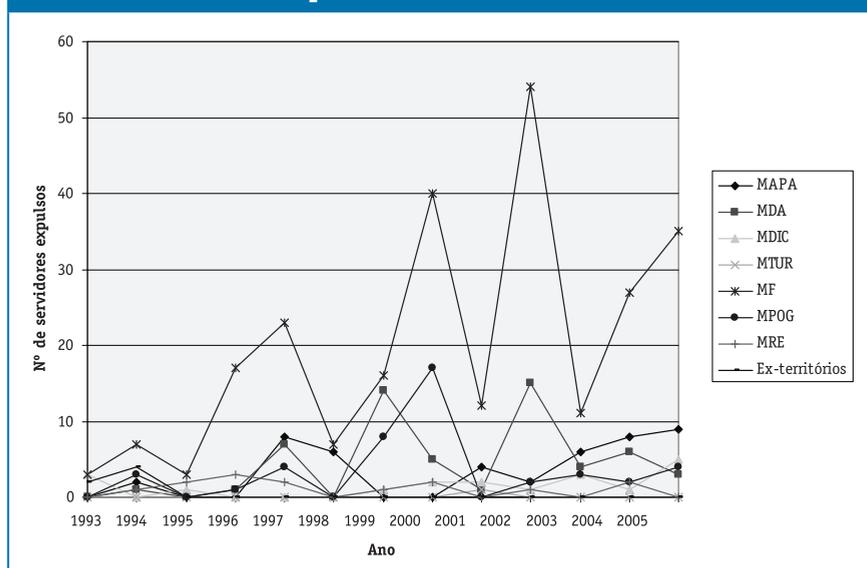
Tabela 3.8: Expulsões do serviço público federal ligadas à corrupção, por ano e ministério (1993-2005)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total por órgão
MAPA	0	2	0	0	8	6	0	0	4	2	6	8	9	45
MDA	0	1	0	1	7	0	14	5	1	15	4	6	3	57
MDIC	3	0	1	0	0	0	1	2	2	1	3	1	5	19
MTUR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
MF	3	7	3	17	23	7	16	40	12	54	11	27	35	255
MPOG	0	3	0	1	4	0	8	17	0	2	3	2	4	44
MRE	0	1	2	3	2	0	1	2	0	1	0	2	0	14
Ex-territórios	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Total anual	8	18	6	22	44	13	40	66	20	75	27	46	56	441

Fonte: Diário Oficial da União.

Analisadas as expulsões a cada ano, nota-se uma elevação considerável da média na segunda metade da amostra. Caso sejam considerados os períodos 1993-1998 e 1999-2005, verifica-se que a média anual das expulsões aumentou significativamente de 18,5 para 47,1 servidores. Entre as causas que podem ser apontadas para essa situação pode-se destacar a criação da Corregedoria da Secretaria da Receita Federal,⁸³ em 1997, e da própria CGU, em 2001.

Gráfico 3.2: Expulsões de servidores ligadas à corrupção, por ano e ministério



3.5.1 Eficácia das sanções penais

A Tabela 3.9 detalha as ações penais ajuizadas contra os servidores federais que foram demitidos por atos de corrupção. A primeira linha traz apenas os servidores expulsos por ministério, conforme já mencionado. As duas linhas seguintes mostram as ações penais ajuizadas e os servidores que respondem por ações penais. A diferença decorre da possibilidade de que o servidor responda por mais de uma ação penal. A primeira observação a ser realizada é que o número de servidores que respondem na instância penal corresponde a somente um terço dos

⁸³ Decreto nº 2.331, de 1 de outubro de 1997.

servidores expulsos (34,01%). Como já foram selecionados somente os servidores expulsos por causas ligadas à corrupção, pode-se afirmar que existe conteúdo fático em quase todos os casos a ensejar conduta passível de punição na esfera penal.⁸⁴ As ações penais procedentes são aquelas que possuem decisão de mérito desfavorável ao servidor, pelo menos em primeira instância, enquanto que as ações penais improcedentes representam aquelas nas quais o servidor não sofreu nenhuma condenação na esfera penal. A efetividade da sanção penal, com o trânsito em julgado da sentença, ocorreu para somente 14 servidores. Retomando o conceito de eficácia comparada de sanções penais, temos a fórmula:

$$\frac{Q_P}{Q_A}$$

A eficácia das sanções penais nesse caso representará o coeficiente entre os casos sancionados na instância penal, com trânsito em julgado, Q_P – quatorze – com o total de sancionados na instância administrativa, Q_A – quatrocentos e quarenta e um.

Dessa forma, a eficácia comparada das normas penais na presente amostra é de 3,17%. Destaque-se que isso ainda não representa efetiva prisão, pois, dependendo da pena aplicada no processo penal, não haverá encarceramento.⁸⁵ Entretanto, não se está tomando o efetivo encarceramento⁸⁶ como medida do cumprimento da sanção penal, mas o trânsito em julgado da referida ação, até porque se pode discutir se o encarceramento é ou não a melhor penalidade para cada caso.

84 Merece destaque o fato de que existem algumas causas de demissão do serviço público que mesmo não estando ligadas à corrupção possuem tipos penais correspondentes. É o caso da hipótese de demissão por abandono de cargo, prevista no art. 132, II, da Lei nº 8.112, de 1990, que possui conteúdo fático similar ao crime de abandono de função, do art. 323, do Código Penal (o tipo penal é até mais rígido do que o administrativo, visto que este estipula a necessidade de falta por mais de 30 dias consecutivos, enquanto que aquele não exige prazo mínimo, mas apenas a conduta de abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei).

85 Ver Lei nº 7.210, de 1984, que trata da execução penal, e Lei nº 9.099, de 1995, que trata dos juizados especiais federais.

86 O número de encarcerados por crimes praticados contra a Administração Pública representa a parcela de 0,68% do total de presos no sistema penitenciário nacional. BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório Estatístico-Analítico do Sistema Prisional**. Referência: Junho-2008. Brasília: 2008. Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 13.04.2009.

Tabela 3.9 – Penalidades expulsivas e ações penais (1993-2005)

1993 – 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	Total
Servidores expulsos	45	57	19	1	255	44	14	6	441
Ações penais ajuizadas	13	28	3	1	165	9	4	1	224
Servidores que respondem ação penal	12	26	2	1	97	8	3	1	150
Ações penais procedentes	0	4	0	1	39	1	0	0	45
Ações penais procedentes com trânsito em julgado	2	2	0	0	8	0	2	0	14
Ações penais improcedentes	0	0	0	0	8	2	1	0	11
Ações penais improcedentes com trânsito em julgado	2	3	0	0	17	2	0	0	24

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

A Tabela 3.10 detalha a eficácia das sanções penais por ministério.

Tabela 3.10: Eficácia das sanções penais, com trânsito em julgado, por ministério e total (1993-2005)

1993 – 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	Total
Eficácia das sanções penais com trânsito em julgado	4,44%	3,51%	0,00%	0,00%	3,14%	0,00%	14,29%	0,00%	3,17%

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

3.5.2 Eficácia das sanções civis

A Tabela 3.11 traz a análise das ações de improbidade administrativa ajuizadas contra servidores expulsos do Poder Executivo Federal por razões ligadas à corrupção.

1993 – 2005		MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	Total
Servidores expulsos		45	57	19	1	255	44	14	6	441
Ações de improbidade ajuizadas		11	22	3	2	72	10	2	0	122
Servidores que respondem ação de improbidade		10	19	3	1	64	8	2	0	107
Ações de improbidade procedentes		0	5	0	0	6	1	1	0	13
Ações de improbidade procedentes com trânsito em julgado		0	0	0	0	7	0	0	0	7
Ações de improbidade improcedentes		0	1	0	0	4	1	0	0	6
Ações de improbidade improcedentes com trânsito em julgado		0	2	0	0	3	2	0	0	7

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

O primeiro comentário pertinente a esse tópico diz respeito a uma questão conceitual. Apesar da nomenclatura, a ação de improbidade administrativa não tem caráter administrativo, e sim civil, desenvolvendo-se no âmbito do Poder Judiciário. Mesmo existindo outras ações que podem ser ajuizadas no âmbito civil referentes à corrupção, como uma ação civil comum para ressarcimento ao erário, a ação de improbidade administrativa tem caráter mais amplo, pelos efeitos que podem ser produzidos, conforme já exposto. Por essa razão, optou-se por tomá-la como base de comparação.

Cumprido esclarecer, ainda, que existe um enquadramento específico da Lei nº 8.112, de 1990, o art. 132, IV, que prevê a demissão por improbidade. Não se fez a comparação da eficácia das ações de improbidade administrativa somente com as demissões administrativas ocorridas por esse fundamento, mas com todas as causas de corrupção, por dois motivos.

O primeiro é que os tipos administrativos possuem caráter mais aberto, entendimento já sedimentado pela doutrina.⁸⁷

O segundo ponto que é os enquadramentos dos casos de improbidade administrativa, previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429, de 1992, também possuem elevada abrangência.⁸⁸

Dessa forma, pode-se afirmar que todas as causas de demissão ligadas à corrupção podem ter conexão com atos de improbidade.

Do conjunto de servidores expulsos por atos ligados à corrupção, 107 respondem ou responderam por ações de improbidade administrativa, havendo 122 ações. Dessas, apenas 13 foram julgadas procedentes, *i.e.*, desfavoráveis aos servidores, ainda que pendentes de recurso. Todavia, apenas 7 tiveram trânsito em julgado, ou seja, não cabem mais recursos nesses casos.

87 "Assim é que o regime disciplinar prevê um elenco de hipóteses configuradoras de faltas administrativas de conceituação genérica, concebidas, propositalmente, em termos amplos, para abranger a um maior número de casos." GUIMARÃES, *op. cit.*, p. 42.

88 O *caput* do art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, caracteriza como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Tal enquadramento possui, visivelmente, caráter extremamente abrangente.

Retomando o conceito de eficácia comparada de sanções civis, temos a fórmula:

$$\frac{Q_C}{Q_A}$$

A eficácia das sanções civis nesse caso representará o coeficiente entre as ações de improbidade administrativa, com trânsito em julgado, Q_C – sete – com o total de sancionados na instância administrativa, Q_A – quatrocentos e quarenta e um.

Chega-se a um índice de eficácia comparada de sanções civis extremamente baixo, de apenas 1,59%. A Tabela 3.12 detalha a eficácia das sanções civis por ministério.

Tabela 3.12: Eficácia das sanções civis, com trânsito em julgado, por ministério e total (1993-2005)									
1993 – 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	Total
Eficácia das sanções civis com trânsito em julgado	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,75%	0,00%	0,00%	0,00%	1,59%

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

3.5.3 Análise das reintegrações

A reintegração representa o retorno do servidor demitido, por decisão administrativa ou judicial, conforme art. 28 do estatuto dos servidores. Em razão do sistema brasileiro de jurisdição única, nenhuma decisão administrativa pode escapar da apreciação do Poder Judiciário. Dessa forma, apesar de não ser o objeto específico do presente trabalho, a informação sobre as reintegrações fornece um importante indicador de qualidade das sanções administrativas, pois, se fosse demonstrado um

elevado percentual de reintegrações por decisões judiciais, haveria forte indício de divergência de critério de avaliação entre as punições administrativas e judiciais, o que poderia explicar o baixo índice de eficácia das sanções judiciais contra corrupção, no modelo proposto neste trabalho. Caso as punições administrativas fossem majoritariamente anuladas pelo Poder Judiciário, poderia se deduzir que elas não representam uma boa referência para comparação. Todavia, os dados não corroboram essa hipótese.

Os dados sobre reintegração dos servidores analisados foram levantados e compilados na Tabela 3.13.

A primeira observação é a de que os servidores expulsos recorrem com elevada frequência ao Poder Judiciário para tentar retornar a seus cargos. Praticamente metade dos punidos por corrupção ingressa com pedidos na Justiça para retornar ao serviço público, muitas vezes propondo mais de uma ação.

As sentenças de mérito concedendo reintegrações correspondem apenas a 29, não transitadas em julgado, e 20, já com trânsito. Assim, as reintegrações com trânsito em julgado representam apenas 4,53% do total de expulsos, 441. Mesmo que fosse comparada a quantidade de servidores reintegrados àqueles que efetivamente ingressaram com ações, 220, ter-se-ia um percentual de apenas 9,1%.

Importante, também, ressaltar que as ações onde houve indeferimento de reintegração representam 181 casos, somando-se as sentenças com e sem trânsito em julgado. Esse número representa 41,04% dos casos. Ambos os números indicam que é um mito a afirmativa de que a maior parte dos servidores expulsos retornam.

Tabela 3.13: Penalidades expulsivas e reintegrações (1993-2005)

	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	Total
Servidores expulsos	45	57	19	1	255	44	14	6	441
Ações de reintegração ajuizadas	30	58	17	3	180	32	8	5	333
Servidores que ingressaram com ação de reintegração	23	33	9	1	124	24	7	3	224
Reintegrações deferidas liminarmente	0	0	0	0	5	1	0	0	6
Reintegrações deferidas em sentença	0	4	0	1	21	3	0	0	29
Reintegrações deferidas em sentença com trânsito em julgado	0	6	6	0	6	1	1	0	20
Reintegrações indeferidas	5	18	0	1	39	8	2	4	77
Reintegrações indeferidas com trânsito em julgado	9	18	8	0	56	10	3	0	104

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

A maior parte dos servidores ingressa com ações buscando sua reintegração ao serviço público. Todavia, o grau de sucesso é muito baixo, no conjunto da amostra do Poder Executivo Federal ora analisada. Isso corrobora a afirmação de que os processos administrativos – utilizados como referência para obtenção da eficácia social de normas penais e civis – são rigorosos, adotando padrões similares aos processos judiciais. Apesar dessa conclusão não representar o foco do presente trabalho, qualifica a base de referência – processos administrativos – para avaliação da eficácia das normas penais e civis contra a corrupção.

3.6 Conclusões

O conceito de eficácia social, aplicado às sanções penais e civis, foi trabalhado a partir de uma amostra significativa de servidores públicos federais, de vários ministérios da área econômica do governo.

As características das carreiras, do nível de escolaridade, do grau de profissionalismo da burocracia, dentre outros fatores, permitiram construir uma amostra diversificada e relevante. Alguns cruzamentos com dados para todo o corpo do serviço público federal do Poder Executivo, referentes a períodos distintos, indicaram que as características da amostra se aproximam muito daquelas presentes na totalidade dos servidores federais, como o percentual de causas expulsivas ligadas à corrupção. O período escolhido exclui casos mais recentes, que poderiam ainda não ter tido tempo para apreciação pelas instâncias judiciais. Além disso, a amostra possui exemplos de carreiras com atribuições de poder de polícia, além de responsabilidade em matéria de gestão orçamentária e financeira, sendo essas duas fontes recorrentes de corrupção no serviço público.

A apuração da eficácia das sanções penais e civis mostrou-se baixa em ambos os casos, com um índice bem menor no caso das sanções civis.

O índice de reintegrações por medidas judiciais é baixo. Destarte, o próprio Poder Judiciário indica o rigor técnico dos processos administrativos disciplinares, que servem de base para nossa análise de eficácia comparada de normas.

Dado se entender que o grau de eficácia das sanções influencia o comportamento dos agentes, conforme discutido no Item 1, pode-se deduzir que as instâncias penal e civil atuam de maneira insatisfatória nesse campo, não fornecendo uma estrutura de desincentivos adequada à prática da corrupção.

4 Conclusão

O presente estudo se propôs a verificar a eficácia do processo judicial de combate à corrupção, tendo em vista ser tal eficácia entendida como fundamental para o combate e a prevenção da corrupção no país. A hipótese colocada no início do trabalho é de que o processo judicial de combate à corrupção possui um baixo grau de eficácia.

A aplicação efetiva de normas que visem combater um comportamento indesejado é entendida como essencial para que se crie na sociedade uma expectativa de cumprimento da lei, desestimulando o referido comportamento. Isso não indica que as pessoas somente ajam conforme determinado padrão em razão da norma, mas que esta fornece uma importante estrutura de incentivos.

A racionalidade dos agentes, assumida como pressuposto, fornece a base teórica que permite deduzir que aqueles que possuem propensão à prática de atos de corrupção observarão, ao tomar suas decisões, a quais regras serão submetidos e quais as chances de serem punidos. O trabalho não discutiu o grau de rigor das normas – se os agentes deveriam ficar mais tempo encarcerados ou pagar multas maiores –, centrando-se no estudo da probabilidade da punição pelo Poder Judiciário. Para avaliar a eficácia do processo judicial, utilizou-se um conceito de eficácia comparada, que busca medir a imposição, ou cumprimento, das normas.

O maior desafio para se avaliar a eficácia de processos de combate à corrupção é o de precisar os casos efetivamente ocorridos. Qualquer trabalho nesse campo lida com uma enorme dificuldade de mensuração, pois tais ilícitos tendem a ser mantidos em segredo pelos seus participantes, tendo em vista que o conluio é geralmente vantajoso tanto para o corrupto como para o corruptor. Em razão disso é que a corrupção se

caracteriza como um tipo de ilícito com elevada taxa de subnotificação. Essa dificuldade é notada na maior parte das pesquisas sobre o tema, que abordam somente a percepção da corrupção e não as situações de fato ocorridas.

A saída para se superar o problema da omissão de informação foi a de se tomar por base de comparação as sanções administrativas, avaliando, a partir destas, o cumprimento das normas penais e civis. Esse tipo de comparação somente é possível em casos nos quais incidam espécies distintas de penalidades sobre um mesmo ato, o que ocorre nas ilicitudes praticadas por servidores, passíveis de punição nas instâncias penal, civil e administrativa. Dessa forma, foram especificadas as situações de servidores excluídos dos quadros do serviço público federal por atos ligados à corrupção e, em seguida, pesquisado o histórico de punições penais e civis (ações de improbidade) desses servidores.

As sanções administrativas não abrangem todos os casos de corrupção, mas fornecem uma boa base de comparação. Em primeiro lugar, pelas sanções administrativas serem resultado de um processo submetido ao contraditório e à ampla defesa. Ademais, por estarem passíveis de análise e anulação pelo Poder Judiciário, em ações que pleiteiem reintegração. Essa última situação permite avaliar o grau de rigor dos atos administrativos, utilizados como base para o critério de eficácia construído. A amostra das sanções administrativas possui um alto grau de probabilidade de conter atos corruptos, visto que as punições são mantidas em aproximadamente 90% dos casos pela Justiça.

A amostra escolhida recaiu sobre os servidores públicos federais dos ministérios da área econômica punidos por atos corruptos, de 1993 a 2005. A diversidade da amostra, a quantidade de casos estudados e o lapso temporal abrangido buscaram evitar distorções tanto qualitativas (servidores com características muito próximas) como temporais (período muito curto, somente casos recentes ou limitação a um determinado governo).

Do estudo realizado, pode-se concluir, com base no conceito de eficácia comparada, que a eficácia do processo judicial é extremamente baixa, ou seja, as sanções penais e civis que buscam repreender os atos corruptos de servidores públicos possuem um baixo grau de eficácia

social conforme acima definido – pelo quociente entre a quantidade de casos sancionados e a quantidade de casos realmente ocorridos. Confirmou-se, dessa forma, a hipótese levantada no início do trabalho.

Apesar de cumprir um papel mais imediato, o de afastar o servidor da fonte de poder que permite a corrupção, as penalidades administrativas cumprem um papel parcial no combate à corrupção. O fator preponderante, nesse caso, seria dado pelo efetivo cumprimento de sanções penais e civis. A uma, pois o cerceamento de liberdade imposto pelo processo penal enseja um caráter pedagógico para os demais agentes que praticam corrupção. A duas, pois somente a sentença civil pode ter força executiva para fins de ressarcimento.

Comprovada a ineficácia do processo judicial no combate à corrupção, verifica-se uma grande lacuna no papel que tal procedimento desempenharia na prevenção e combate à corrupção e se abre a oportunidade para um debate mais qualificado sobre o tema. O próximo passo pode ser a investigação das razões pelas quais o processo judicial é tão ineficaz, a fim de que se possa aperfeiçoá-lo. Tal missão, todavia, é desafio para uma outra pesquisa.

Referências

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968.

_____. Privacy and Malfeasance: A Comment. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 9, p. 823-826, 1980.

_____. Recent Cases. **Cincinnati Law Review**, Cincinnati, v. 51, p. 897-912, 1982.

_____. Multiple Prosecutions and Punishments under Rico: A Chip off the Old "Blockburger". **Cincinnati Law Review**, Cincinnati, v. 52, p. 467-489, 1983.

_____. **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1990 [1976].

BECKER, Gary S; STIGLER, George J. Law enforcement, malfeasance and compensation of enforcers. **Journal of Legal Studies**, 3, p. 1-18, 1974.

BENSON, Bruce L.; ZIMMERMAN, Paul R. Alcohol and Rape: An Economics-of-Crime Perspective. Florida State University College of Law, **Public Law Research Paper n. 248**; n. 07-009, fev, 2007. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=965513>>. Acesso em: 30 dez. 2009.

BENTHAM, Jeremy. Principles of Penal Law. In: **The Works of Jeremy Bentham**, vol. 1 (Principles of Morals and Legislation, Fragment on Government, Civil Code, Penal Law) 1843. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/>>. Acesso em: 24 mar. 2009.

_____. **Teoria das penas legais e tratado dos sofismas políticos**. Rio de Janeiro: Edijur, 2002.

BÍBLIA DE JERUSALÉM. São Paulo: Paulus, 2002.

BOWLES, Roger. Corruption. In: BOUCKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de. **Encyclopedia of Law and Economics**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001. p. 460-491.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. Controladoria-Geral da União. **Especialistas discutem novas formas de medir a corrupção**. Brasília, 17 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia03709.asp>>. Acesso em: 11 mar. 2009.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório Estatístico-Analítico do Sistema Prisional**. Referência: Junho-2008. Brasília: 2008. Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Vol. 13, n: 153, janeiro de 2009. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol153_jan2009.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2009.

_____. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais**, 5 de junho de 2009. Brasília: 2009. v. 47. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>. Acesso em: 23 jun. 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 7.035. 16.10.2000. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200000534242&pv=000000000000>>. Acesso em: 1º dez. 2009.

_____. Mandado de Segurança nº 7.863. 16.12.2002. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200101019455&pv=000000000000>>. Acesso em: 1º dez. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 18. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100>. Acesso em: 1º dez. 2009.

_____. Mandado de Segurança nº 21.332. 27.11.1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1521167>>. Acesso em: 1º dez. 2009.

BROWN, W. W.; REYNOLDS, M. O. Crime and punishment: risk implications. **Journal of Economic Theory**, v. 6, p. 508-514, 1973.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 22, p. 93-110, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002, p. 105.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COOTER, Robert; GAROUPA, Nuno. The Virtuous Circle of Distrust: A Mechanism to Deter Bribes and Other Cooperative Crimes. **Berkeley Program in Law and Economics Working Paper Series**. Berkeley: 2000. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/83c0k3wc>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. Massachusetts: Addison-Wesley Longman, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EHRlich, Isaac. The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 1, p. 259-276, 1972.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa** nº 164, out.-dez., 2004.

GAROUPA, Nuno; GOMEZ-POMAR, Fernando. Punish Once or Punish Twice: A Theory of the Use of Criminal Sanctions in Addition to Regulatory Penalties. **American Law and Economics Review**. v. 6, n.º. 2, 2004, p. 410-433.

GICO Jr., Ivo Teixeira. **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. Working Paper nº 0001/09. Brasília: Departamento de Direito – UCB, 2009.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HART, Herbert L. **O conceito de direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1994.

HART, Oliver; GROSSMAN, Sanford. An Analysis of the Principal-Agent Problem. **Econometrica**, 7-46, janeiro 1983.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, 1979.

KANT, Immanuel. **Introdução ao Estudo do Direito: Doutrina do Direito**. Bauru: Edipro, 2007.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Measuring governance using cross-country perceptions data. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 52-104. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes: 2007.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 3-51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e Direito Penal. Um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

- MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.
- MAURO, Paolo. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. **Finance & Development – IMF**, Washington, p. 11-14, março 1998.
- MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar improbidade administrativa. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia. **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. p. 194-198. São Paulo: Atlas, 2004.
- MOLINA, Antônio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MOOKHERJEE, D.; PNG, I. P. L. Corruptible law enforcers: How should they be compensated? **Economic Journal**. 105, p. 145-159. 1995.
- NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Incidência e aplicação da lei. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pernambuco**, Recife nº 1, 1956, ano I. p 51-55.
- POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. São Paulo: Ed. Itatiaia/Edusp, 1974.
- _____. **A miséria do historicismo**. São Paulo: Ed. Cultrix/Edusp, 1980.
- _____. **O mito do contexto. Em defesa da ciência e da racionalidade**. Lisboa: Edições 70, 1996.
- POSNER, Richard A. **Problemas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- _____. **Economic Analysis of Law**. Nova Iorque: Aspen Publishers, 2007.
- POSNER, Richard; LANDES, William. The Private Enforcement of Law. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 4, p. 1-46, 1975.
- PYLE, D. J. **Cortando os Custos do Crime: a Economia do Crime e da Justiça Criminal**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 2. ed. Brasília: Consulex, 1999.

ROCHA, Marcelo Nunes Neves da. Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa. **Anais do XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, 27 a 30 de outubro de 2009. Salvador: CLAD, 2009.

RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito**: uma introdução. Coimbra: Ed. Almedina, 2007.

ROEMER, Andrés. **Economía del Crimen**. Cidade do México: Noriega Editores, 2007.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The Economics of Corruption. **Journal of Public Economics**, v. 4, n. 2, p. 187-203, 1975.

ROSS, Stephen. The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem. **American Economic Review**. n. 3, p. 134-139, 1973.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Crimonologia**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac-SP, 2002.

_____. **Ética e economia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006.

TANZI, Vito. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Papers**, Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, dezembro 1998.

VIEIRA, James Batista. **Os Microfundamentos da Transação Corrupta**: o Referencial Analítico da Corrupção reconsiderado. Tese de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008.

WARREN, Mark E. What does corruption mean in a Democracy? **American Journal of Political Science**. v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004.

WOODRUF, Christopher. Measuring institutions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 105-124. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.