
COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO: ALGUNS APONTAMENTOS

*INTERINSTITUTIONAL COORDINATION AND COOPERATION
IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: SOME NOTES*

Vanir Fridriczewski

*Doutorando em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de
Salamanca – Espanha. Advogado da União. Diretor do Departamento de Patrimônio
Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Corrupção, um fenômeno complexo; 2. A complexidade do sistema brasileiro de aplicação de direito sancionador; 3. Fundamentos para a coordenação e cooperação interinstitucional na luta contra a corrupção; 4 Conclusões; Referências.

RESUMO: A corrupção e seu combate é um tema que há tempos ocupa as pautas nacional e internacional. Cuida-se de um fenômeno complexo, com multiplicidade de causas, consequências e formas de manifestação. O presente artigo analisa alguns aspectos dessa complexidade da corrupção. Na sequência, também analisa peculiaridades do sistema brasileiro de aplicação de direito sancionador. Ao final são lançadas observações sobre a necessidade, possibilidade e avanço da atuação coordenada e cooperativa dos vários atores públicos integrantes do microsistema brasileiro de combate à corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Combate à Corrupção Pública. Coordenação e Cooperação Interinstitucional.

ABSTRACT: Corruption and its deterrence is a long-time matter in the national and international agendas. It constitutes a complex phenomenon, with multiple causes, consequences and arrangements. This article analyzes some aspects of such complexity. In sequence, it also analyzes peculiarities of the Brazilian system for the enforcement of sanctioning law. At the end, remarks are carried out upon the need, possibility and advances of coordinated and cooperative performance by the several public actors which compose the Brazilian microsystem for the fight against corruption.

KEYWORDS: Public Corruption. Deterrence. Public Actors. Coordination. Cooperation.

INTRODUÇÃO

Combate à corrupção e a consequente recuperação de ativos. Eis um tema que, há tempos, é objeto de muitos estudos e de políticas públicas nacionais e internacionais. Com maior ou menor intensidade, a depender de circunstâncias locais ou regionais, sociais ou políticas de cada País, na grande maioria dos rincões do planeta Terra se observa um crescimento das preocupações com esse fenômeno. Não faltam iniciativas e novas experiências anticorrupção ao redor do mundo, com o redesenho ou a criação de órgãos ou organismos, novas leis, novos compromissos internacionais anticorrupção, e muitas outras medidas.

No Brasil, infelizmente, este fenômeno vem marcando nossa história recente. O “jeitinho” brasileiro e a pequena corrupção fazem parte do dia a dia. Parece haver um componente cultural e moral coletivo muito forte que induz esses comportamentos, aos quais pode ser acrescentada, ainda, a sonegação de tributos. E a isso se somam escândalos de corrupção. Anões do Orçamento, TRT de São Paulo, Jorgina de Freitas, Mensalão, Operação Lava-Jato e Sanguessuga são alguns exemplos de grandes casos de corrupção que marcaram nossa recente história.

Nada obstante esse cenário permeado por atos de natureza corruptiva e outros ilícitos correlatos, os últimos anos também foram marcados por avanços no combate dessas ilegalidades. Além de várias melhorias institucionais e da afirmação de outros atores estatais com atribuição para lutar contra a corrupção, novas ferramentas foram incorporadas ao nosso ordenamento jurídico, como a colaboração premiada e o acordo de leniência. Talvez vivemos, atualmente, um cenário ou tempo de maior avanço no combate à corrupção no Brasil.

Nesse novo cenário, todavia, se verificam algumas lacunas ou incongruências (aparentes?), que ora conduzem ou podem ter potencialidade de conduzir a punições excessivas ou em duplicidade – *bis in idem* –, ora a situações de impunidade, ambas essas não desejadas no seio de um Estado Democrático de Direito. Qual a razão para isso? Possível, ou certamente são vários os porquês para ocorrência dessas situações indesejadas na luta contra corrupção. A complexidade do fenômeno corrupção talvez possa ser apontada como uma das causas, a qual podem ser associadas características típicas do sistema jurídico brasileiro.

O presente artigo, pois, analisa a complexidade do fenômeno corrupção, bem como algumas peculiaridades do sistema de direito sancionador brasileiro. Na sequência, lança algumas ideias em torno da necessidade de atuação coordenada e cooperativa dos vários atores públicos integrantes do microssistema brasileiro de combate à corrupção para, de maneira sustentável e eficaz, fazer frente a este fenômeno tão grave e prejudicial para nossa jovem democracia.

Estas são as ideias desenvolvidas a partir das próximas páginas.

1 CORRUPÇÃO, UM FENÔMENO COMPLEXO

Talvez poucos sejam os fenômenos ilícitos conhecidos que se mostram tão complexos como a corrupção. E essa complexidade pode ser apreendida, por exemplo, a partir das suas causas, das suas consequências e das formas como os fenômenos corruptivos se manifestam.

No que diz com as causas, Mendieta e Sánchez fazem uma ampla análise sobre as mesmas, afirmando que a corrupção é melhor compreendida como sendo um fenômeno imerso em um círculo vicioso no qual variáveis diferentes a produzem e, por sua vez, esta produz a expansão daquelas variáveis. Em outras palavras, entre a corrupção e suas causas existe uma espécie de retroalimentação que tende a fortalecer o fenômeno e suas causas. E com base em uma extensa revisão bibliográfica apresentam um rol analítico (mas não exaustivo) de possíveis causas de corrupção: (a) baixo desenvolvimento moral, (b) desigualdade e desconfiança social, (c) partidos corruptos, (d) ausência de uma Administração Pública profissionalizada, (e) controles insuficientes, (f) baixa qualidade democrática e baixo desenvolvimento econômico, (g) poder de monopólio, discrição e imprensa, (h) regime federal, (i) globalização e (j) variáveis culturais^{1 2}.

Já no que concerne às consequências, Tanzi, por exemplo, analisou os efeitos da corrupção sobre a economia e o desenvolvimento e, dentre tantos efeitos negativos, destaca que a corrupção (a) reduz o investimento e, como consequência, reduz a taxas de crescimento econômico, sendo que esta redução no investimento se supõe que seja causada por altos custos e pela incerteza criada pela corrupção, (b) reduz a produtividade dos investimentos públicos e da infraestrutura de um país, (c) reduz os ingressos fiscais (tributos), principalmente pelo impacto que tem sobre a Administração Pública tributária e aduanas, e, (d) reduz o investimento estrangeiro direto, pois a corrupção tem o mesmo efeito que um imposto e de fato funciona como um imposto, na medida em que o seu aumento e a sua imprevisibilidade são equivalentes aos aumentos dos valores dos impostos em relação às empresas, o que desestimula o investimento³.

1 MENDIETA, Manuel Villoria; SÁNCHEZ, Agustín Izquierdo. *Ética pública y buen gobierno* (regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público), Madri: Tecnos, 2016. p. 263-283.

2 Ainda sobre as causas da corrupção, com conclusões sobre a multicausalidade para a mesma, podem ser referidos, exemplificativamente, os seguintes estudos: KAUFMANN, Daniel. Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Revista Perspectivas*, Santiago, v. 3, n. 2, p. 367-387, 2000; 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*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2006. p. 3-51; TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of public economics*, Amsterdã. v. 76, n. 3, p. 399-457, 2000.

3 TANZI, Vito. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers-International Monetary Fund*, Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.

Além disso, outra nota predominante ou consequência de todos os atos de corrupção é afetar o correto funcionamento da Administração Pública⁴. Ou seja, um dos primeiros e mais diretos efeitos de um ato de corrupção, por qualquer forma e intensidade, é prejudicar o regular funcionamento da Administração Pública, na medida em que o ato de corrupção, embora praticado no seio da Administração Pública e com a utilização ou auxílio do aparato estatal para a sua concretização, não está destinado à satisfação dos interesses da coletividade ou da própria Administração Pública ou Estado, mas, ao contrário, é concretizado com vistas a garantir a obtenção de um benefício pelos autores do ato manchado com as tintas da corrupção, situação esta que, por óbvio, traz prejuízo ao regular funcionamento da máquina estatal. E este irregular ou deficiente funcionamento das instituições públicas traz como consequência a perda de credibilidade e confiança nestas instituições. A corrupção, portanto, provoca uma crise de credibilidade e de confiança nas instituições públicas e no Estado, crise esta que, por si só, tem aptidão para fragilizar um dos pilares do Estado Democrático de Direito, que é a confiança no Estado.

Nesse sentido Oliveira assinala que o Estado moderno não pode ser visto como um inimigo da sociedade civil, mas ao contrário, deve complementá-la e representá-la, sendo a sociedade a destinatária natural dos recursos arrecadados pelo Estado. Um dos objetivos do Estado moderno, portanto, é garantir o bem-estar das pessoas, assegurando-lhes dignidade. Para tanto, aproveitando-se de sua atividade instrumental de arrecadação de tributos, o Estado deve destiná-los para a prestação de serviços, para o exercício do poder de polícia e para a intervenção no domínio econômico. O Estado, então, deve ser estruturado para o atingimento de sua finalidade primeira, qual seja, prestar atividades ao indivíduo⁵.

Dito isto em outras palavras, um dos papéis do Estado moderno, especialmente no marco de um Estado Democrático de Direito, é garantir a concretização e a fruição dos direitos humanos pelos cidadãos e pela sociedade em geral. E a concretização desses direitos demanda uma atuação, organização e adequado funcionamento do Estado. A corrupção, todavia, como referido, afeta o correto funcionamento da Administração Pública e da atividade estatal, sendo que a afetação ou prejuízo ao regular funcionamento da Administração Pública e/ou Estado, como em um círculo vicioso, gera uma consequência imediata e direta, que é o prejuízo ou afetação do desempenho ou desenvolvimento das políticas públicas de Estado, o que, a seu turno, produz outra consequência, que é o incumprimento ou prejuízo na concretização dos direitos humanos e fundamentais.

4 SEÑA, José Francisco Malem. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2002. p. 49.

5 DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 820, p. 423-430, fev. 2004.

Em outras palavras, o respeito e a concretização dos direitos humanos e fundamentais tem como pressuposto a adequada organização e funcionamento do Estado, assim como das instituições democráticas (a Administração Pública em geral) e das políticas públicas desenvolvidas para este fim. A corrupção, inclusive nos casos em que inexistente desvio de recursos públicos, afeta o correto funcionamento do Estado e da Administração Pública em geral, pois o atuar destas instituições, que é materializado por atos de seus agentes, se desvia dos fins institucionais para atender a interesses privados ilícitos, o que desencadeia uma série de prejuízos para as políticas de Estado, bem como para a concretização e respeito aos direitos humanos e fundamentais.

E estas consequências se intensificam quando estamos diante de atos de corrupção que implicam em desvio de recursos públicos. É que nestes casos, além dos já citados prejuízos ao regular funcionamento da atividade estatal, com o desvio dos escassos ou limitados recursos públicos, especialmente em países pobres ou em desenvolvimento, se materializa um prejuízo financeiro muitas vezes não compensável e que pode, inclusive, fulminar uma ação ou programa estatal.

Pode se afirmar, assim, que a corrupção, especialmente nos casos em que há desvio de recursos públicos, por afetar o correto funcionamento da atividade estatal, prejudica ou inviabiliza muitas políticas de Estado, gerando, assim, uma infinidade de consequências negativas para o respeito e concretização dos direitos humanos e fundamentais. A corrupção, portanto, se apresenta como a grande inimiga dos direitos humanos e fundamentais, assim como do Estado Democrático de Direito^{6 7}.

Há, pois, uma multiplicidade de causas e consequências da corrupção, todas elas interagindo entre si e formando uma espécie de círculo vicioso em que o fenômeno, suas causas e consequências parecem se retroalimentar.

E a esta multiplicidade de causas e consequências se agrega, ainda, uma terceira característica, que é a multiplicidade de formas através das quais se manifestam os fenômenos corruptivos, o pode ser apreendido do quadro-resumo (não exaustivo) apresentado por Rose-Ackerman e Palifka⁸:

6 FRIDRICZEWSKI, Vanir. Estado democrático de direito e corrupção pública: de que fenômeno estamos tratando? In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. *Corrupção como fenômeno supralegal*. Juruá Editora, 2017. p. 99-118.

7 Esses aspectos são destacados pela doutrina, que assim assinala: La corrupción impide que los Estados cumplan con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La corrupción supone siempre, como mínimo, consecuencias negativas para los derechos humanos en tanto genera un vaciado del espacio propicio para su respeto. Ello es así porque impide una asignación justa de los recursos (con el desvío de fondos necesarios para hacer efectivos los derechos, especialmente de acceso a los servicios público), obstaculiza la inclusión (fijando quién participa y quién no, excluyendo a los grupos más vulnerables) y en cuanto impide la rendición de cuentas no permite la determinación de los responsables de las violaciones de los derechos humanos ni, por tanto, la garantía obligada de los mismos. La corrupción dificulta el hacer efectiva la democracia y el estado de derecho. QUINTERO, Ruth Martínón. Corrupción y Derechos Humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. EUNOMÍA. *Revista en Cultura de la Legalidad*, Madrid, p. 8-33, 2016.

8 ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupción y gobierno*: causas, consecuencias y reformas. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2019. p. 42.

Cuadro 1.1. Tipos de corrupción	
Soborno	Intercambio explícito de dinero, regalos en especie o favores, a cambio de violación de normas o como pago por beneficios que legalmente deberían ser gratuitos o proporcionados sobre la base de criterios distintos a la voluntad de pagar por ellos. Incluye tanto el soborno de funcionarios públicos como el soborno comercial de agentes de empresas privadas.
Extorsión	Petición de soborno o favor por parte de un funcionario público como condición sine qua non para cumplir su deber o para violar una norma. Tratamos la extorsión como una modalidad de soborno en la cual el sobornador juega un papel activo (algunas veces la norma es creada por el extorsionador para exigir el soborno).
Intercambio de favores	Intercambio de una violación de normas por otra.
Nepotismo	Contratar a un miembro de la familia o a alguien con vínculos sociales cercanos, en lugar de un candidato con más méritos pero sin vínculos.
Amiguismo	Preferir a los miembros del grupo – racial/étnico, religioso, político social – al que se pertenece a los miembros de otros grupos en las decisiones sobre asuntos laborales.
Fraude judicial	Una decisión judicial basada en cualquiera de las modalidades anteriores de corrupción, o en amenazas al juez, y no en los méritos del caso.
Fraude contable	Engaño intencional respecto de las ventas o ganancias (normalmente para elevar el precio de las acciones).
Fraude electoral	Manipulación de los resultados electorales, mediante la compra de voto o el empleo de amenazas al electorado, o la falsificación o destrucción de votos.
Fraude al servicio público	Cualquier tipo de actividad que socave los requisitos jurídicos que rigen la prestación de los servicios públicos, incluso en los casos en que no se pagan soborno. Por ejemplo, los profesores pueden proporcionar a los alumnos las respuestas de exámenes estandarizados (habitualmente para garantizar financiación). Los prestadores de servicios de salud pueden recetar innecesariamente estudios o inventarse pacientes para aumentar el número de reembolsos que reciben. Los funcionarios públicos pueden descuidar sus trabajos para hacer trabajos para el sector privado, robar suministros para revenderlos o simplemente faltar al trabajo.
Malversación	Robo al empleador (empresa, gobierno u ONG) por parte del empleado.
Cleptocracia	Un Estado autocrático que está gestionado con el objetivo de maximizar la riqueza personal de sus máximos dirigentes.
Tráfico de influencias	Usar el poder de decisión que se tienen en el gobierno para obtener sobornos o favores de partes interesadas.
Conflictos de interés	Tener un interés personal respecto de los efectos de las políticas sobre las cuales se tiene poder de decisión.

Como se observa, corrupção não é um fenômeno único, mas muito pelo contrário, é poliédrico em suas manifestações e plural em suas consequências, e não ignorar esta realidade é condicionante para uma luta eficaz frente a ela, que não é simples e que não deve se limitar

ao conteúdo de alguns tipos penais⁹. Corrupção, portanto, também é um fenômeno penal, mas não é só um fenômeno penal. É um fenômeno ilícito multicausal, multiconsequencial e plural em suas manifestações, marcado basicamente por dois elementos chaves: a existência de descumprimento de um dever institucional e a busca por um benefício próprio irregular¹⁰.

Este universo amplo é a corrupção, que no caso brasileiro, por exemplo, está vestida com roupas de ilícitos penais, especialmente contra a Administração Pública, de atos de improbidade administrativa, entre tantos outros ilícitos. Lutar ou combater a corrupção, portanto, é combater um fenômeno amplo e complexo.

E no Brasil esta luta também se dá no seio de um complexo sistema de aplicação do direito sancionador, objeto do próximo tópico.

2 A COMPLEXIDADE DO SISTEMA BRASILEIRO DE APLICAÇÃO DE DIREITO SANCIONADOR

Afora a amplitude e complexidade do fenômeno corrupção, o que por si só já é indicativo da dificuldade para o seu enfrentamento, no caso brasileiro nos deparamos, ainda, com outra situação bem característica, que é a complexidade do nosso sistema de aplicação do direito sancionador, a qual decorre, por óbvio, da complexidade do nosso sistema jurídico-constitucional, em que coexistem vários âmbitos de responsabilização de agentes públicos, alguns deles estruturados especialmente a partir da Constituição de 1988 e distribuídos, inclusive, nos vários níveis ou entidades da federação brasileira¹¹.

Sem nos aprofundarmos, aqui, nas discussões que podem surgir a partir do modelo federativo brasileiro, o que destacamos é que alguns desses âmbitos ou esferas de responsabilização são inerentes a determinados agentes públicos, como por exemplo por crimes de responsabilidade, ao

9 DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. La respuesta penal internacional frente a la corrupción. Consecuencias sobre la legislación española. Estudios de Deusto: *revista de la Universidad de Deusto*, Bilbao, v. 63, n. 1, p. 229-265, 2015.

10 AJENJO, José Antonio Fernández. *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*: especial referencia al Tribunal de Cuentas ya la Intervención General de la Administración del Estado. Navarra: Aranzadi, 2011. p. 58-66.

11 Considerando nosso modelo federativo e organização político-institucional do Brasil, coexistem vários âmbitos ou campos de responsabilização no plano horizontal (no mesmo plano da federação brasileira coexistem vários sistemas de responsabilização, como por exemplo no âmbito federal), como no que denominamos aspecto vertical (coexistência de vários sistemas de responsabilização nos vários entes da federação, tanto em nível federal, estadual e municipal).

passo que outras esferas de responsabilização apresentam, por assim dizer, um caráter geral, podendo alcançar todos agentes públicos¹².

Nesse sentido, o primeiro âmbito de responsabilização que destacamos é o que se convencionou chamar de responsabilidade política. Em essência, este regime de responsabilização pode conduzir à perda do mandato eletivo em razão do sancionamento de infrações político-legislativas produzidas por integrantes do Poder Legislativo, em conformidade com o art. 55 da Constituição, notadamente os incisos I, II e III, do que é exemplo a sanção por quebra do decoro parlamentar (inciso II), caracterizada pelo abuso das prerrogativas de membro do Congresso Nacional, bem como na percepção de vantagens indevidas, além de outros casos definidos no regimento interno das Casas do Congresso Nacional, ensejando julgamento pela Casa Legislativa a que pertence o parlamentar, com grande carga de discricionariedade política da mesma¹³. Trata-se de regime de responsabilidade aplicável especificamente aos parlamentares e cuja sanção máxima é a perda do mandato eletivo.

A outra esfera de responsabilização dos agentes públicos brasileiros é pela prática dos denominados crime de responsabilidade, que se cuida de campo de responsabilidade político-constitucional em que o bem jurídico que se busca proteger é a legitimidade política necessária ao exercício de determinado cargo público, de modo que a perda dessa legitimidade implica na imposição de perda do mesmo e proibição de retorno a ele por determinado período. Essa aplicação ocorre através do processamento do nominado *impeachment*¹⁴, exercício de jurisdição política, e isso em razão do critério de julgamento da conduta funcional, sindicada à luz de condutas constitucionais e legais existentes^{15 16}.

A responsabilidade civil, fundada no art. 37, § 6º, da Constituição, é outro âmbito de responsabilização dos agentes públicos, podendo os mesmos serem chamados a responder pelos danos causados pelo Estado quando presentes dolo ou culpa do agente.

Outra esfera de responsabilização dos agentes públicos é a penal, cabendo destacar, aqui, que o Código Penal – assim como as demais leis penais

12 FRIDRICZEWSKI, Vanir. *Ação de Improbidade Administrativa e Tutela do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 14–20.

13 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 856–857.

14 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 114.

15 BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 76–87.

16 Amplo é o rol das autoridades que podem ser julgadas em processos dessa natureza, como apontado na Lei nº 1.079, de 1950, sendo que a responsabilização nesse âmbito não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal (art. 3º).

-, aplica-se, como regra, em todo o território nacional e a todos aqueles que nele se encontrarem (exegese do art. 5º do Código Penal), salvo exceções à incidência dessas normas, que ora podem aparecer na Constituição (Art. 53), ora na própria legislação penal (*v.g.* Código Penal, Art. 142).

A responsabilidade administrativa é outra esfera de responsabilidade a que os agentes públicos estão submetidos. Este sistema de responsabilização é regulado por leis específicas que tipificam infrações e sanções disciplinares, como é o caso, por exemplo, da Lei nº 8.112, de 1990 no âmbito federal, sanções essas que, no entanto, são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, notadamente porque, muito embora se admita a existência da coisa julgada administrativa, nenhuma lesão ou ameaça de direito pode ser afastada do exame do Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição).

Por fim, cabe falar na esfera político-civil de responsabilidade, que tem como pressuposto a prática de ato de improbidade administrativa. O que destacamos é que as sanções pela prática de ato de improbidade administrativa diferem-se das sanções de natureza penal, pois a própria Constituição, em seu art. 37, § 4º, assim determina, ao dispor que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, *sem prejuízo da ação penal cabível*.

Além disso, com recorda a doutrina¹⁷, as sanções pela prática de ato de improbidade administrativa apresentam uma natureza dúplice, de cunho político (suspensão dos direitos políticos) e de natureza civil (indisponibilidade de bens, ressarcimento de danos e perda de função pública), duplicidade essa que levou o STJ a afirmar, em julgado de relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, que as sanções por improbidade possuem natureza político-civil, muito embora com alguma identidade com as sanções penais, seja quanto à sua função (que é punitiva e com finalidade pedagógica e intimidatória), seja quanto ao conteúdo, por não haver diferença entre a perda da função pública ou a suspensão dos direitos políticos ou a imposição de multa pecuniária, quando decorrente de ilícito penal e de ilícito administrativo¹⁸.

A partir disso, o que destacamos é que o sistema constitucional pátrio permite a coexistência desses vários sistemas ou âmbitos de responsabilização dos agentes públicos, havendo, em alguns casos, identidade ou semelhança nas sanções, e isto porque alguns princípios

17 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. revisada, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 988.

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.163.643*. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Acórdão publicado no Diário de Justiça de 30 de março de 2010. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 21 abr. 2020.

são comuns a qualquer sistema sancionatório, seja eles nos ilícitos penais, seja nos ilícitos administrativos, entre eles o da legalidade, o da tipicidade, o da responsabilidade subjetiva, o do *non bis in idem*, o da presunção de inocência e o da individualização da pena¹⁹.

Nessa linha, o esclarecimento que precisa ser feito é quanto ao grau de inter-relação e (in)dependência entre estes sistemas ou âmbitos de responsabilização. Recordemos, a propósito, que o STF²⁰ já decidiu no sentido de que as instâncias civil, penal e administrativa são autônomas e não interferem nos seus respectivos julgados, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria. Ou seja, a convivência das diversas esferas de responsabilidade no sistema brasileiro é matizada, pois como recorda Pacelli de Oliveira²¹, o Brasil adota um sistema de independência relativa ou mitigada dos diversos âmbitos de responsabilidade, razão pela qual em alguns aspectos há subordinação temática de uma instância de responsabilidade sobre a outra, como se pode apreender inclusive dessa referência da jurisprudência do STF, a qual traz a condicionante “ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria”.

Seguindo essa linha é necessário fazer dois apontamentos sobre o tema, os quais exemplificam essa problemática. Primeiramente nos referimos ao art. 935 do Código Civil, o qual estabelece que a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal. E algo semelhante – e este é o segundo apontamento – ocorre com a Lei nº 8.112/91, a qual em seu art. 126 dispõe que a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria. Isso quer significar que a formação, no âmbito processual penal, de um juízo de certeza sobre a inexistência do fato, ou sobre a autoria (sua negativa), vincula as esferas civil e administrativa, nas quais não mais se poderá discutir sobre essas questões. Trata-se, pois, a decisão do juízo criminal, de decisão com eficácia subordinante que impede a reabertura da discussão em qualquer outro processo ou juízo, e isso em razão da unidade da jurisdição²².

19 ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. 2. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 113.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 26.951*, Relator: Ministro Luiz Fux. Acórdão publicado no Diário de Justiça de 18 de novembro de 2015. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 21 abr. 2020.

21 PACELLI DE OLIVEIRA, Eugênio. *Curso de processo penal*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 205.

22 PACELLI DE OLIVEIRA, op. cit., p. 212.

É preciso frisar, todavia, que não se trata de prevalência da atuação de determinado órgão estatal sobre os demais. O que há é eficácia subordinante da decisão judicial, a qual, em determinadas circunstâncias e a depender de seu conteúdo, impedirá que qualquer órgão estatal ou pessoa²³ venha a reabrir discussões sobre a celeuma, pouco importando quem anteriormente tenha inaugurado a discussão.

Esses apontamentos servem para demonstrar que no sistema jurídico brasileiro de aplicação do direito sancionador, o que inclui o sistema e mecanismos anticorrupção, não há propriamente prevalência ou subordinação de um órgão em relação aos demais. O que há são espaços de atribuição e competência sistematizados, ainda que com alguma imperfeição - uns inclusive compartilhados (atribuição e/ou competência concorrente), como ocorre no caso da ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa, em que foi reconhecida a legitimidade ativa tanto ao Ministério Público como às pessoas jurídicas interessadas (art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992). E é este cenário que, aparentemente, fomenta conflito ou sobreposição entre os vários órgãos, quando em verdade deveria ou está vocacionado a incentivar uma convivência harmônica e cooperativa entre os mesmos.

Este é o tema do próximo tópico.

3 FUNDAMENTOS PARA A COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

Como se apreende do acima exposto, em nosso amplo e complexo sistema de responsabilização, especialmente em matéria anticorrupção, há espaços para atuação de vários órgãos ou instituições, inclusive em vários níveis da federação. No âmbito federal, por exemplo, pode ser citado o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Há, pois, uma multiplicidade institucional, a qual, como ferramenta reativa para combater a corrupção, envolve a geração de caminhos alternativos através dos quais as autoridades podem monitorar, investigar e punir a corrupção. E a capacidade de várias instituições para monitorar, investigar e formular acusações administrativas, civis e criminais baseadas em suspeitas ou irregularidades detectadas, aumenta a probabilidade de que os envolvidos em corrupção sejam responsabilizados²⁴.

²³ Referimos pessoa porque, em tese, tanto a pessoa física como jurídica pode ser autora de uma ação penal privada ou até subsidiária em caso de inércia do Ministério Público (art. 29 do CPP).

²⁴ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva: lições do caso brasileiro. In: FORTINI, Cristina (Coord.).

Ou seja, o fenômeno corrupção é complexo, assim como complexo também se mostra o sistema brasileiro de direito sancionador. Nada obstante, e abstraindo-se eventuais e indevidas vaidades pessoais, mal esse que infelizmente também alcança alguns agentes públicos (e com isso acaba por refletir no perfil e na atuação das instituições), um olhar mais aprofundado sobre esse sistema permite extrair comandos que direcionam para uma atuação coordenada e cooperativa dessas múltiplas instituições integrantes do sistema anticorrupção brasileiro.

Esse comando é observado, por exemplo, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, a qual, incorporando a diretriz prevista no art. 51 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²⁵, traz a expressa previsão do art. 17, § 2º, no sentido de que a “Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público”. O que se apreende disso é que, em matéria de ações judiciais pela prática de atos de improbidade administrativa, as quais versam, em última síntese, sobre responsabilização por atos de natureza corruptiva, deverá sempre ser perseguida a máxima reparação dos danos sofridos pelo Estado (*rectius*, danos sofridos pelo patrimônio público, pela coletividade), podendo a Fazenda Pública tanto ajuizar ações para esse fim (art. 17, *caput*, da Lei nº 8.429, de 1992), como aderir às ações ajuizadas pelo Ministério Público (art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429, de 1992) ou, ainda, quando for o caso, ajuizar ações para complementação do ressarcimento (art. 17, § 2º, da Lei nº 8.429, de 1992). E a recíproca, ainda que também com a finalidade de preservar a função primordial do Ministério Público de fiscal da lei, igualmente é verdadeira, pois o art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429, de 1992, é expresso ao dispor que o Ministério Público, se não intervir no processo como parte atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

Ou seja, essas normas deixam clara a existência de um sistema com atribuições do Ministério Público e do ente lesado (ente público) organizadas de maneira harmônica, cooperativa e, principalmente, complementar, atribuições essas que não se excluem, mas, muito pelo contrário, se somam, incorporando, assim, os princípios que impõem uma atuação estatal orientada à busca da máxima recuperação de ativos e da restauração mais ampla possível do patrimônio público lesado por atos de improbidade administrativa.

Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 175-203.

25 Artigo 51

Disposição geral

A restituição de ativos de acordo com o presente Capítulo é um princípio fundamental da presente Convenção e os Estados Partes se prestarão à mais ampla cooperação e assistência entre si a esse respeito.

E esse espírito de cooperação e complementação na atuação dos diversos órgãos do sistema brasileiro anticorrupção, bem como a necessidade de se buscar a mais ampla reparação dos danos sofridos pelo Estado, também é incorporado pela Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846, de 2013, a qual, em seu art. 16, § 3º, traz a expressa previsão no sentido de que o acordo de leniência, cuja competência para celebração é da Controladoria-Geral da União (§ 10 do art. 16), não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado, reparação essa que, se não for assegurada no acordo de leniência, poderá ser perseguida pela Fazenda Pública ou pelo Ministério Público, através dos meios próprios, como por exemplo o manuseio de ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa, atuação essa que em nenhum momento obstará o exercício da constitucional competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71 da Constituição, bem como não impede ou não afasta a possibilidade de manuseio de ferramentas penais para sancionamento de ilícitos.

Há, pois, coexistência de ferramentas e atribuições, as quais parecem encontrar dois limites, inerentes inclusive a todo e qualquer regime de direito sancionador no seio de um Estado Democrático de Direito: o primeiro, a proibição de *bis in idem*, a qual alcança ou veda, inclusive, ressarcimento de valores ao Estado em duplicidade, e o segundo, a proibição de atuação dos órgãos sancionadores fora ou além do seu âmbito de competência e atribuição, o que, todavia, não é proibitivo de atuações cooperativas e coordenadas, as quais inclusive parecem ser um imperativo que a Constituição impõe à Administração Pública e que decorre, entre outros, do princípio da eficiência (art. 37 da Constituição).

E nesse sentido importa referir que a instituição do acordo de leniência da Lei nº 12.846, de 2013, parece estar gerando consequências no sistema anticorrupção que certamente nunca foram vistas no Brasil²⁶. Nos referimos justamente ao fortalecimento da cooperação e coordenação entre os órgãos encarregados de combater a corrupção, o que, como num círculo virtuoso, também está gerando outras consequências - positivas - em suas ações em diversos campos de responsabilidade. E um exemplo dessa mudança de paradigma é o acordo de leniência firmado com as empresas Technip Brasil e Flexibras, que, pela primeira vez, teve a participação dos três principais órgãos anticorrupção do Brasil, a saber, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público

26 FRIDRICZEWSKI, Vanir. Actuación interinstitucional, combate a la corrupción y recuperación de activos en Brasil: algunas luces. In: RODRÍGUEZ-GARCÍA, Nicolás; GONZÁLEZ-CASTELL, Adán Carrizo; RODRÍGUEZ-LOPEZ, Fernando (Editores). *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p. 273-293.

Federal, além de contar com a participação do Departamento de Justiça dos Estados Unidos²⁷. Foi o primeiro caso, no Brasil, de negociação global com empresas envolvidas na Operação Lava-Jato, instituições brasileiras e estrangeiras ao mesmo tempo, e que resultou na obrigação de pagar o valor de 1,13 bilhão de reais, bem como inaugurou um modelo de atuação coordenada de múltiplos órgãos e jurisdições até então não experimentado na praxe brasileira.

Além disso, outras consequências ou experiências positivas decorrem dos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013. É importante observar, nesse sentido, que desde 2016 a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União vêm trabalhando coordenadas nas negociações de acordos de leniência, uma experiência recentemente reforçada com a edição de novo ato conjunto reestruturando e reorganizando essa ação compartilhada²⁸.

E essa ação conjunta dos órgãos parece essencial para intensificar e explorar todo o potencial que o acordo de leniência apresenta. Com efeito, nos termos da Lei de Regência, dois requisitos, dentre os vários, são indispensáveis para a celebração de um acordo: a identificação dos envolvidos nas infrações, quando cabível, e a pronta apresentação de informações e documentos que comprovem os fatos sob investigação.

E com o cumprimento desses requisitos, especialmente com a identificação dos demais envolvidos nas infrações e o fornecimento rápido de informações e documentos que comprovem os fatos sob investigação, são abertas oportunidades para novas investigações contra outros envolvidos nos ilícitos, demandando atuação de vários atores do sistema brasileiro anticorrupção e permitindo melhorar as possibilidades do Estado sancionar criminal ou administrativamente terceiros envolvidos em atos de natureza corruptiva e, com isso, obter a melhoria nos níveis de recuperação de ativos.

4 CONCLUSÃO

A corrupção, como se observa dessas breves anotações, tem como uma de suas consequências o desvio de recursos públicos – prejuízo financeiro ao Estado. Mas seus efeitos negativos são muito mais amplos e sentidos por praticamente toda sociedade. Além disso, é um fenômeno amplo e complexo que transcende os restritos termos e tipos criminais previstos pelo direito penal. O seu enfrentamento e combate, portanto, demanda uma atuação estatal que vai muito além do sistema de justiça penal.

27 Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/technip-brasil-e-flexibras>. Acesso em: 14 maio 2020.

28 Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/08/cgu-e-agu-reestruturam-regulamento-dos-acordos-de-leniencia-1>. Acesso em: 14 maio 2020.

No caso brasileiro, vários são as instituições com atuação no microssistema de combate à corrupção. Como toda obra do ser humano, esse sistema apresenta imperfeições e necessita aprimoramentos. Nada obstante, os instrumentos hoje adotados estão permitindo o desenvolvimento de ações coordenadas entre os vários atores para o enfrentamento da corrupção, e essas ações vem mostrando resultados promissores.

Essas atuação multi-institucional cooperativa e colaborativa, além da melhora dos resultados como, por exemplo, no campo da recuperação de ativos, pode dispersar a responsabilidade pela luta contra a corrupção, diminuído a probabilidade de que uma única instituição seja alvo de reações adversas²⁹, o que, ao fim, pode produzir um resultado favorável nessa batalha.

Há um longo caminho a ser percorrido no Brasil para controlarmos a corrupção. Mas passos importantes estão sendo dados, especialmente a partir dessas experiências com ações cooperativas e colaborativas entre várias instituições, as quais parecem estar permitindo o surgimento de círculos virtuosos que seguramente terão um efeito positivo na luta contra esse fenômeno complexo a corrupção.

O desafio que se põe é justamente fomentar essas ações coordenadas, as quais, acima de tudo, pressupõem o desenvolvimento de uma cultura cooperativa e colaborativa entre os vários atores, com respeito às atribuições e competências dos mesmos. Espera-se que essas experiências se fortaleçam e se perenizem em nosso sistema anticorrupção.

REFERENCIAS

AJENJO, José Antonio Fernández. *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*: especial referencia al Tribunal de Cuentas ya la Intervención General de la Administración del Estado. Navarra: Aranzadi, 2011.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva: lições do caso brasileiro. In: FORTINI, Cristina (Coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. revisada, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

²⁹ CARSON; PRADO, op. cit., p. 175-203.

DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. La respuesta penal internacional frente a la corrupción. Consecuencias sobre la legislación española. *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, Bilbao, v. 63, n. 1, p. 229-265, 2015.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 820, p. 423-430, fev. 2004.

FRIDRICZEWSKI, Vanir. *Ação de Improbidade Administrativa e Tutela do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

FRIDRICZEWSKI, Vanir. Actuación interinstitucional, combate a la corrupción y recuperación de activos en Brasil: algunas luces. In: RODRÍGUEZ-GARCÍA, Nicolás; GONZÁLEZ-CASTELL, Adán Carrizo; RODRÍGUEZ-LOPEZ, Fernando (Editores). *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

FRIDRICZEWSKI, Vanir. Estado democrático de direito e corrupção pública: de que fenômeno estamos tratando? In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. *Corrupção como fenômeno supralegal*. Juruá Editora, 2017.

KAUFMANN, Daniel. Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Revista Perspectivas*, Santiago, v. 3, n. 2, p. 367-387, 2000.

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*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDIETA, Manuel Villoria; SÁNCHEZ, Agustín Izquierdo. *Ética pública y buen gobierno (regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público)*, Madri: Tecnos, 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

PACELLI DE OLIVEIRA, Eugênio. *Curso de processo penal*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

QUINTERO, Ruth Martínón. Corrupción y Derechos Humanos. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, Madri, p. 8-33, 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*. 2. ed. Madri: Marcial Pons, 2019.

SEÑA, José Francisco Malem. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2002.

TANZI, Vito. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers-International Monetary Fund*. Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of public economics*, Amesterdã. v. 76, n. 3, p. 399-457, 2000.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. 2. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.