

Corrupção na Administração Pública e crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores

Paulo Roberto de Araujo Ramos

O presente artigo tem como principal objetivo apresentar razões e fatores estratégicos que contribuem para a prática de atos de corrupção na Administração Pública e sua relação, na condição de antecedentes, com os crimes de 'lavagem de dinheiro'. Apresenta-se um panorama geral da corrupção nos setores público e privado; em seguida, aborda-se, de forma sintética, a legislação que trata do combate à lavagem de dinheiro no Brasil. Na sequência, como corolário do binômio 'corrupção no setor público e crime de lavagem de dinheiro', o artigo discorre sobre algumas medidas para prevenção e combate às práticas de corrupção no setor público e apresenta sugestões para um maior controle das operações realizadas por agentes públicos e políticos, destacando os efeitos socioeconômicos da corrupção. Por último, cumpre esclarecer que o artigo não se ocupa em encontrar as razões sociológicas e educacionais que têm levado à prática de atos de corrupção no Brasil. Busca, tão somente, evidenciar como a ausência de mecanismos adequados de controles internos leva a um ambiente propício à prática da corrupção, formação de 'caixa dois', sonegação fiscal e a outras práticas nefastas que alimentam o pagamento de propinas, financiam ilegalmente campanhas eleitorais e corrompem agentes públicos nos mais diversos escalões, servindo como retroalimentação para a prática de crimes de lavagem de dinheiro.

Introdução

A corrupção não pode ser classificada como característica ontológica de um determinado povo ou cultura. Trata-se, em verdade, de um fenômeno transnacional que pode ser encontrado em qualquer segmento social ou econômico, em diferentes escalas, e, seguramente, constatado em corporações privadas e públicas no mundo inteiro.

Em razão, sobretudo, do avanço da globalização que, em sua esteira, tem propiciado a transferência on-line de capitais e informações entre mercados de todo o mundo, cada vez mais os Estados modernos têm sido compelidos a enfrentar a corrupção ordenada e conjuntamente, não apenas com o fortalecimento dos seus sistemas de controles internos, mas também por meio de convenções e outros tratados multilaterais. Nesse sentido, o Brasil já ratificou três tratados voltados para a cooperação internacional no combate à corrupção: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção; a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A denominação lavagem de dinheiro expressa, na prática, um conjunto de operações por meio das quais os bens de um modo geral – e o dinheiro, em particular – nascidos de atividades delitivas são inicialmente ocultados e mais tarde integrados aos sistemas econômico-financeiros, transformando-se em ‘bens e/ou dinheiro legítimos’.

Entre os criminosos que precisam lavar dinheiro estão narcotraficantes, estelionatários, terroristas, políticos e funcionários públicos corruptos e, por óbvio, para este último grupo citado, o nascedouro dos bens e dinheiros a serem lavados provém de atos ilegais no desempenho dos seus papéis na estrutura organizacional do Estado, o que justifica a inserção de atos de corrupção como crime antecedente e conexo ao crime de lavagem de dinheiro.

Do Estudo

2.1 Abrangência do termo corrupção

É inegável que, para grande parte dos cidadãos, o termo corrupção expressa ou reúne várias condutas danosas à função pública. No presente trabalho, segue-se essa linha, pois o significado aqui emprestado ao termo ‘corrupção’ extrapola o jurídico-legal estabelecido nos artigos 317 (corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa) do Código Penal Brasileiro, seguindo assim a amplitude adotada nos tratados internacionais que versam sobre o tema. Em especial, é relevante trazer à baila o contido no artigo VI da Convenção Interamericana Contra a Corrupção:

Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

a) a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

b) a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

c) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;

d) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e

e) a participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou

confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

O mesmo vale também quando o texto faz referência a servidor ou agente público, pois se empresta ao termo amplo entendimento, a exemplo do contido na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que assim define:

Por “funcionário público” se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte.

2.2 Corrupção nas corporações privadas

Nas corporações privadas, o ato ou efeito de corromper se expressa por meio de fraudes internas, as quais encerram amplo espectro de ilícitos perpetrados contra a empresa por seus empregados, administradores, acionistas, clientes e fornecedores.

Por razões didáticas, as fraudes internas normalmente são divididas em duas categorias: fraudes com registros nos livros contábeis e fraudes sem registro nos livros contábeis. Da primeira categoria, fazem parte as fraudes que afetam diretamente o fluxo contábil ou de caixa das empresas, sendo as mais comuns:

a) faturamentos irregulares por serviços não prestados, ou mercadorias não entregues; superfaturamento;

b) lançamentos de pagamentos indevidos ou fictícios;

c) omissões ou falsificações nos registros de operações contábeis;

d) alterações e desvios nos estoques de mercadorias e bens da empresa; e

e) lançamentos de gastos de consumo irregulares.

Sem necessidade de um maior esforço interpretativo, é perceptível que os exemplos destacados nas alíneas anteriores estão presentes nas prestações de contas de diversos órgãos públicos pátrios, sobretudo na esfera municipal, mais contaminada em razão dos poucos controles contábeis e administrativos.

Já na segunda categoria (fraudes sem registro nos livros contábeis) se destacam:

a) *as vendas em dinheiro, sem emissão da correspondente nota fiscal e sem o registro contábil, com desvio do valor da venda;*

b) *desvio de clientes ou negócios da corporação para outra empresa (de mesma propriedade ou de terceiros prepostos e 'aranjas');*

c) *concessões e benefícios em favor de terceiros apadrinhados; e*

d) *concessões e benefícios em razão de conflito de interesses.*

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção se ocupou de inserir em seu texto normas a serem observadas pelos seus signatários para regulamentar seus setores privados, estabelecendo que cada Estado Parte, de conformidade com sua legislação interna, deve adotar medidas para prevenir a corrupção e possibilitar melhorias nas normas contábeis e de auditoria no setor privado, bem como estabelecer sanções civis, administrativas ou penais eficazes e dissuasivas em caso de não cumprimento das medidas adotadas.

Entre as práticas que a Convenção recomenda para prevenir a corrupção, destaca-se a adoção de medidas e procedimentos de auditoria voltados para coibir delitos qualificados no seu texto, tais como: o uso de contas e a realização de operações não registradas em livros; o registro de gastos inexistentes; a utilização de documentos falsos e a prevenção quanto aos conflitos de interesse, mediante restrições apropriadas, durante certo período, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos contratados pelo setor privado.

Já a Convenção Interamericana Contra a Corrupção estabelece que seus signatários devem adotar medidas para impedir o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, como mecanismos para garantir que as corporações privadas mantenham registros detalhados que possam refletir com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.

2.3 Corrupção na Administração Pública

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2002), a corrupção é um modo de influir nas decisões públicas, e quem dela se serve procura intervir desde a elaboração das decisões governamentais, passando pelo acesso privilegiado a informações, até a aplicação das normas por parte da

Administração Pública e de suas instituições.

Garcia e Alves (2005, p. 5) sustentam que:

Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção.

A conexão das considerações apresentadas, então, conduz ao raciocínio de que o corrupto procurará intervir desde o planejamento dos programas de governo – direcionando projetos e atividades de seu interesse, em detrimento das necessidades públicas – bem como na execução orçamentária e financeira dos créditos e recursos alocados nos orçamentos – com vistas a obter vantagens que lhe assegurem o poder ou o enriquecimento ilícito – e nos órgãos responsáveis pela elaboração das normas, pelas fiscalizações das ações governamentais e daqueles que aplicam as leis, o que envolve os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Muitas fraudes executadas no setor público se assemelham àquelas verificadas nas corporações privadas, pois, tanto na esfera privada quanto na pública, a existência de oportunidades, agravada pela falta de controles internos eficientes, e aliada à impunidade e ao conflito de interesses são

fatores determinantes para a proliferação de atos de corrupção nos mais diversos níveis.

Lançamentos de gastos de consumo irregulares e de pagamentos indevidos ou fictícios são, claramente, exemplos cotidianos de fraudes internas praticadas nas esferas privada e pública, o que também vale, ressalvadas as peculiaridades, para os casos de desvio de clientes ou negócios da corporação para outra empresa (de mesma propriedade ou de terceiros prepostos e laranjas), sendo que, neste caso, a corrupção do agente público se dá mediante fraude no processo licitatório e seu direcionamento para certa empresa.

As duas grandes áreas de atuação dos corruptos, na Administração Pública, são a institucional e a administrativa e, no Brasil, são inúmeros os exemplos de processos institucionais e administrativos que propiciam as oportunidades de existência de fraudes e corrupção. Sem a pretensão de exaurir todos os casos, seguem alguns exemplos para reforçar o sustentado.

Processos institucionais:

Negociação entre executivos e parlamentares em torno de emendas orçamentárias – muitas vezes a negociação de emendas orçamentárias é direcionada para determinadas empresas, maculando-se o processo licitatório e até mesmo comprometendo, de forma parcial ou integral, a execução do objeto da emenda, dada a existência de uma relação contratual

sinalgâmica entre a empresa e o agente público. Essa simbiose permite desviar recursos públicos em favor da empresa e/ou do agente corrupto, que os utilizará para financiar sua próxima campanha eleitoral ou aumentar seu patrimônio pessoal.

Aprovação de leis e regulamentos para beneficiar setores ou grupos econômicos – embora inegável a necessidade de estímulo à iniciativa privada e os aspectos favoráveis de uma economia de mercado, inclusive como ferramenta de combate à corrupção, muitas vezes agentes públicos e privados veem nas arenas regulatórias brechas para obtenção de vantagens indevidas. Para o agente público, as vantagens se traduzem em bens, dinheiro e emprego de seus apadrinhados na iniciativa privada; o agente privado, por sua vez, visa à obtenção de informações privilegiadas, à eliminação de concorrentes e à manutenção de um nicho de mercado que lhe garantirá receitas certas. A redução da intervenção estatal no domínio econômico, mediante a regulação de áreas que recentemente sofreram privatizações no Brasil, é um bom exemplo do comentado.

Nomeação dos membros de Cortes de Contas e de Tribunais Superiores – como órgãos encarregados do controle das ações do Poder Executivo e na condição de instâncias últimas do Poder Judiciário, as Cortes de Contas e os Tribunais Superiores são frequentemente alvo de atos de corrupção que resultam, muitas vezes, na indicação de agentes cujos comprometimentos políticos

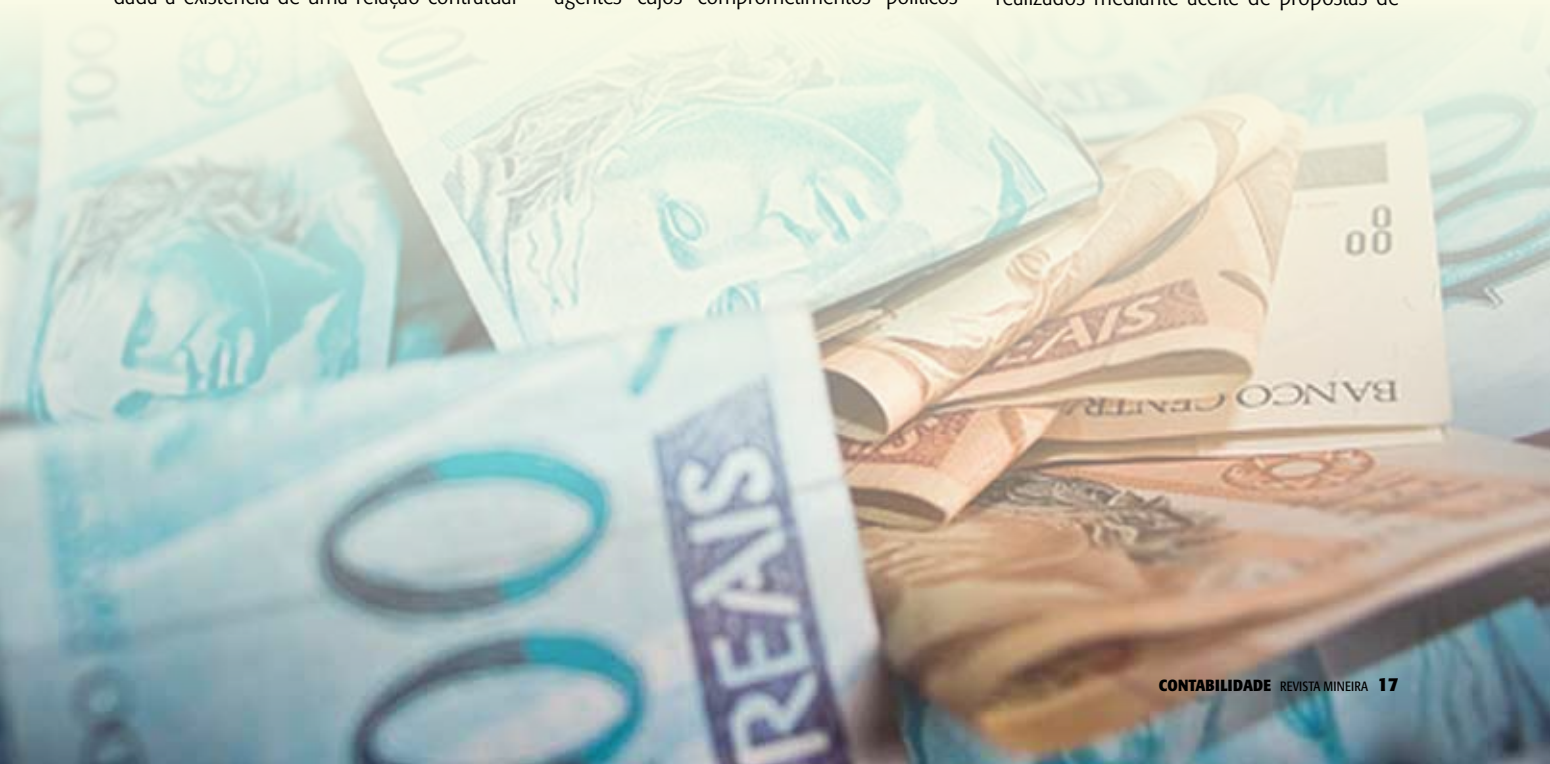
prejudicam a independência de suas decisões e produzem desvios comportamentais responsáveis pela manutenção de corporativismos e prerrogativas descabidas, que se traduzem em ilícitos e ineficiências, em um jogo popularmente conhecido como ‘toma lá, dá cá’.

Nessa esteira também se encontram os casos de loteamento político de cargos comissionados na administração direta e nas empresas estatais que acabam prestando-se ao favorecimento pessoal, relegando a segundo plano o caráter meritório. Essa prática faz com que esses cargos se transformem em fonte de renda para os ‘apadrinhados’, os quais devolvem aos seus ‘padrinhos’ os frutos corruptos do benefício.

Processos Administrativos:

Liquidação/pagamento indevido de faturas irregulares por obras/serviços não prestados ou mercadorias não entregues – caso comum em que o agente público, em conluio com empresas fictícias ou de ‘fachada’, liquida e paga notas fiscais/faturas inidôneas ou ‘frias’, por obras/serviços não realizados ou mercadorias não entregues, com o fito de ‘esquentar’ a despesa. Com isso, o agente terá um documento probante que acoberta o desembolso pelo fornecimento que não se consumou, sendo o dinheiro desviado para rateio entre os conluiados.

Sobrepreços e superfaturamentos – realizados mediante aceite de propostas de



objetos com valores acima dos praticados pelo mercado, ou pelo pagamento de valores contratados, mas não apurados, restando o montante dos pagamentos indevidos dividido entre os conluiados.

Lançamentos de pagamentos fictícios – bastante comum em municípios pequenos que não dispõem de agências bancárias ou que, mesmo dispondo, efetuam o pagamento de folha de pessoal em espécie. A fraude consiste em sacar um elevado valor da conta de pessoal e pagar os servidores no varejo, com valores inferiores aos assinalados nas folhas de pagamento, locupletando-se o agente público com a diferença entre o valor sacado e o pago.

Ainda se enquadram nesse processo as omissões e falsificações nos registros de operações contábeis; a ausência de publicidade e transparência dos atos administrativos; os desvios nos estoques de mercadorias e bens; o relaxamento de inspeções; os cancelamentos ou não aplicação de multas; a agilização em processos administrativos; as consultorias etc.

2.4 Crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores

A lavagem de dinheiro, termo mais conhecido para esse tipo de delito, é, na prática, o ato de fazer com que dinheiro e outros bens e valores auferidos ilícitamente pelo criminoso retornem as suas mãos de forma aparentemente lícita.

O processo de crescimento e globalização dos mercados financeiros mundiais facilitou a lavagem de dinheiro, ligando países

com diferentes legislações quanto ao sigilo bancário e ao regramento dos seus mercados de capitais, o que torna possível o depósito anônimo de quantias ‘sujas’ em um país e, posteriormente, sua transferência para uso em outro. Além disso, os países conhecidos

“[...] na maioria dos casos, a detecção de esquemas de fraudes e corrupção na Administração Pública é bastante complicada [...]”

como ‘paraísos fiscais’, abertamente, utilizam a lavagem como fonte de renda para seus mercados. O processo de lavagem de dinheiro envolve três etapas independentes, mas conexas entre si: colocação, ocultação e integração.

Colocação – consiste em ocultar a origem do dinheiro ‘sujo’ e colocá-lo no sistema financeiro, o que geralmente se dá na forma de depósitos bancários e de aquisição de bens ou de outros instrumentos negociáveis. Para dificultar a identificação da procedência do dinheiro sujo, é comum o fracionamento dos valores de depósitos bancários e a utilização de estabelecimentos

comerciais cujas atividades implicam o trato com grandes volumes de dinheiro em espécie.

Ocultação – esta etapa consiste em dificultar o rastreamento dos registros do dinheiro colocado para afastá-lo da sua origem ilegal. Isso é possível mediante superposição de transações, envolvendo movimentações eletrônicas entre diferentes bancos e contas – inclusive de laranjas – transferências entre países, sucessivos saques e depósitos, investimentos em bolsas e até a alteração do dinheiro, mediante compra de ativos, posteriormente negociados.

Integração – etapa final em que o dinheiro (já colocado e ocultado) é reincorporado formalmente ao patrimônio do criminoso, ou de suas empresas, por meios aparentemente legais, como os resultantes de receitas de vendas, da prestação de serviços, da participação em lucros, de resultados de investimentos em ouro, ações etc.

A lavagem de dinheiro é um dos crimes mais sofisticados no mundo moderno, e as estratégias utilizadas são variadas. Entre as mais conhecidas estão: o mercado negro de câmbio; a criação de empresas fictícias e de fachada; os depósitos estruturados; a compra de bilhetes sorteados; as transações fraudulentas de imóveis; o contrabando de dinheiro etc. Os comentários, a seguir, servem apenas para destacar alguns métodos utilizados por agentes públicos corruptos e já detectados pelos órgãos de controle.

Empresas de fachada – embora

existam fisicamente e, em tese, se ocupem de atividades lícitas, são utilizadas como instrumento de lavagem. Recebem recursos desviados dos orçamentos públicos, como pagamento por supostos bens, serviços e obras não executados. No Brasil, empresas dessa natureza foram muito utilizadas para desviar recursos de financiamentos das extintas SUDAM e SUDENE e, ainda hoje, essa prática se prolifera.

Empresas fictícias – não existem fisicamente, mas operam de modo semelhante às empresas de fachada e movimentam, em nome próprio, dinheiros desviados dos orçamentos públicos, por fornecimentos não prestados.

Transações fraudulentas de imóveis – o contrato de compra e venda declara valor inferior ao efetivamente pago pelo imóvel. No caso, o valor inicialmente declarado está de acordo com a evolução patrimonial do agente corrupto adquirente. Posteriormente, é novamente lançado no mercado pelo preço real e o novo contrato de compra e venda torna aparentemente lícita a origem da diferença obtida entre as duas operações.

Operações mescladas – o agente corrupto se utiliza de empresas que mesclam operações lícitas e ilícitas e apresentam ambas as receitas como advindas de atividades lícitas. Normalmente, tais empresas estão em poder de familiares, laranjas, apadrinhados ou sócios (de fato) do corrupto, e a técnica consiste em fazer com que o dinheiro sujo se perca no meio dos negócios usuais operados

pela empresa que deverá atuar em um ramo que exija o manuseio de bastante dinheiro vivo, como bares, lanchonetes, casas noturnas, empresas de transporte.

Contrabando de dinheiro – consiste no transporte físico do dinheiro para outros países, para aplicação em bancos estrangeiros, ou simplesmente no transporte físico do dinheiro para outras localidades, no próprio território, desligando-o da origem ilícita. Sem descer a detalhes, malas de dinheiros já foram aprisionadas em aeroportos nas mãos de agentes públicos, sem contar os casos mais pitorescos como o de transporte de dinheiro em cueca.

Depósitos estruturados – largamente conhecido como *smurfing*, este método consiste na quebra de grandes volumes de dinheiro em quantias menores e menos suspeitas. O dinheiro é, então, depositado em uma ou mais contas bancárias por várias pessoas *smurfs* – ou por uma única pessoa – diversas vezes, durante certo intervalo de tempo para não levantar suspeita. No Brasil, os valores situam-se logo abaixo do limite de R\$ 5 mil por depósito.

2.5 Crimes de lavagem de dinheiro no Brasil

Somente em 1998 foi promulgada, no Brasil, a Lei Federal 9.613, que trata dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e da prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos nela previstos. Logo em seu art. 1º, a lei enumera os crimes antecedentes, incisos I a VI, reservando ao

inciso VII a possibilidade de considerar como antecedente à lavagem de dinheiro qualquer espécie de crime, desde que praticado por 'organização criminosa', embora o próprio texto legal não se tenha ocupado de definir o que seja tal organização.

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

i. de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

ii. de terrorismo e seu financiamento;

iii. de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;

iv. de extorsão mediante seqüestro;

v. contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;

vi. contra o sistema financeiro nacional;

vii. praticado por organização criminosa.

As leis 10.467/2002 e 10.701/2003 trouxeram alterações importantes ao texto original da Lei Federal 9.613/1998, merecendo destaque:

a) inserção do inciso VIII ao art. 1º da lei original, que passou a considerar

como crime antecedente o praticado por particular contra a administração pública estrangeira; e

b) inserção do inciso XII ao art. 9º da lei original, incluindo ali as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou que exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie.

É de notar que na alínea “a”, supra, a inserção atende ao contido no artigo 1º da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, ratificada no Brasil em junho de 2000 e promulgada pelo Decreto 3.678/2000.

A alínea “b” ampliou o rol das pessoas que se sujeitam às obrigações de identificar seus clientes; de manter os registros das transações efetuadas em moeda nacional ou estrangeira, e de comunicar às autoridades operações suspeitas – o que aprimora os controles voltados para barrar a colocação de recursos lavados em tais empresas, quer de forma oculta, quer de forma direta.

Com o advento da Lei 9.613/1998, foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, cuja finalidade é disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas relacionadas com a lavagem de dinheiro. Seu funcionamento segue o modelo de uma unidade financeira de inteligência e isso lhe tem permitido ampliar

seus vínculos com organismos internacionais e agências congêneres de outros países.

Em 2004, houve a criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça, cujas atribuições incluem a análise de cenários; a identificação de ameaças; a definição de políticas eficazes e eficientes e o desenvolvimento de cultura de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, além de atuar como responsável pelos acordos de cooperação jurídica internacional, em matéria penal e cível, na condição de autoridade central no intercâmbio de informações e de pedidos de cooperação jurídica internacional.

Outros mecanismos de controle também importantes foram: i) a criação e/ou reaparelhamento de setores específicos para tratar dos crimes de lavagem de dinheiro nos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional, como Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), o que resultou na edição, nas áreas das respectivas competências, de resoluções, instruções e circulares a serem observadas; e ii) divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas, bem como normas sobre identificação, cadastro e registro de operações.

2.6 Corrupção na Administração Pública como crime antecedente

Embora a Administração Pública não

tenha por fim o exercício de atividade financeira – em razão do montante dos recursos por ela movimentados e das diversas áreas em que atua, envolvendo uma gama de bens, serviços e obras –, é verossímil afirmar que o gestor corrupto dela se utiliza para enriquecimento ilícito. Com efeito, a conexão entre atos de corrupção e enriquecimento ilícito dos agentes que os praticam não carece de maiores esforços interpretativos. Garcia e Alves (2005, p. 7) retratam esse óbvio com maestria ao afirmar que:

A corrupção é a via mais rápida de acesso ao poder. No entanto, traz consigo o deletério efeito de promover a instabilidade política, já que as instituições não mais estarão alicerçadas em concepções ideológicas, mas, sim, nas cifras que as custearam.

Todavia, na maioria dos casos, a detecção de esquemas de fraudes e corrupção na Administração Pública é bastante complicada, pois enfrenta poderosos interesses de particulares e agentes públicos em posições-chaves. Os recursos desviados, em regra, vertem para duas fontes: i) permanecer, em espécie, fora do ciclo financeiro, isto é, ‘guardados no colchão’, até a campanha eleitoral, quando, então, serão utilizados para a compra de votos – nesse caso, o corrupto terá, além da inconveniência de grandes estoques de moeda e dos

riscos que isso representa, perda pela não aplicação dos recursos desviados, o que o conduz a outra fonte; e ii) promover sua colocação, ocultação e integração ao seu patrimônio ou dos seus familiares, sócios ou laranjas, ou seja, lavagem.

O inciso V do art. 1º da Lei 9.613/1998 não deixa espaços para dúvidas ao incluir, como um dos delitos de lavagem, o crime “contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos”.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, visando a erradicar as condutas lesivas ao patrimônio público dos Estados signatários, impõe a relativização do sigilo bancário de agentes públicos, conforme se depreende do contido no art. 52, item 1, daquele diploma:

Sem prejuízo ao disposto no Artigo 14 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para exigir das instituições financeiras que funcionam em seu território que verifiquem a identidade dos clientes, adotem medidas razoáveis para determinar a identidade dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas, e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou

tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores [...] (grifo nosso).

2.7 Medidas para prevenção e combate às práticas de corrupção

A corrupção diminuirá à medida que diminuirmos as oportunidades que levam a sua ocorrência. Essa afirmativa, embora simplória, tem o condão de indicar o caminho a seguir: criar ferramentas de controle que, preventiva, concomitante e posteriormente, estabeleçam um ambiente hostil às fraudes e à corrupção. Punir tempestiva e adequadamente aqueles que cometem atos de corrupção é, por certo, um controle posterior de grande valia, pois a certeza de que a sanção lhe será aplicada, se o ato ímprobo for descoberto, inibe a ação do corrupto.

Garantir que o processo de aprovação e alocação de emendas parlamentares obedeça a regras – embora políticas, sejam definidas e transparentes – também é um bom exemplo de controle prévio que pode ser aplicado. A extensão desse raciocínio leva a crer que é possível criar um ambiente adverso à corrupção em todas as instituições e processos por elas conduzidos. Para tanto, é necessário analisar as operações e os pontos de risco de cada instituição/processo; adotar as medidas preventivas e inibitórias necessárias à redução das possibilidades de corrupção nos pontos de risco detectados. Todo esse processo, no entanto, passa pela organização do Estado e depende fortemente de vontade política.

Ademais, cabe destacar que também passa pela organização do Estado a criação de controles que hostilizem as fraudes e os atos de corrupção nas corporações privadas e no mercado como um todo. Com efeito, um ambiente propício à corrupção nesses meios alimenta a corrupção no setor privado e vice-versa. O caixa dois de uma empresa, por exemplo, é fonte de alimentação para o financiamento irregular de campanhas políticas, para a obtenção indevida de vantagens e para a corrupção de agentes públicos.

Outro ponto que merece destaque no combate à corrupção é a maior integração entre os órgãos de controle, em todas as esferas de governo, incluindo convênios para acesso a sistemas informatizados, o que também vale em relação aos órgãos de controle e às instituições privadas, em especial àquelas atuantes no mercado financeiro.

Por fim, é necessário que a legislação brasileira evolua a fim de reduzir o fórum privilegiado de agentes políticos e relativizar os sigilos fiscal e bancário. De outro modo, retrocederá no combate à lavagem de dinheiro nos crimes de corrupção. Em especial, o sigilo bancário vem sendo utilizado no País de forma abusiva para acobertar e tornar impunes condutas delituosas praticadas por agentes públicos, seus familiares e empresas por eles comandadas por meio de sócios e laranjas.

2.8 Efeitos socioeconômicos da corrupção

É bem verdade que os atos de corrupção criam, tanto para o corrupto ativo quanto para o passivo, a sensação de vantagem, pois, se assim não o fosse, a transação não se efetuariam, senão por coação. Todavia, a vantagem aparente conseguida no curto prazo tem consequências diretas arrasadoras, uma vez que afeta a livre concorrência, compromete a qualidade de produtos, bens e serviços, reduz a capacidade de investimentos estatais. Não bastasse isso, mesmo as empresas que atuam corretamente em regime de livre concorrência vão gradativamente se tornando reféns dos agentes públicos corruptos, ante a perda de mercado e das salvaguardas que a Justiça lhes poderia conceder.

Ao reduzir a capacidade de investimento estatal pelo desvio e direcionamento de recursos para formação de riquezas privadas, a corrupção solapa a oportunidade de alcançar os objetivos fundamentais traçados no art. 3º da Constituição: a construção de uma sociedade livre, justa, solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização.

Conclusão

Cabe à Administração Pública a vanguarda na adoção de medidas contra a corrupção e a lavagem de dinheiro, mas a situação ainda está longe do ideal. Infelizmente, os órgãos de controle interno no País, diferentemente do que prega a Carta Magna em seu art. 74, ainda não atuam, conjunta e integradamente, de forma satisfatória nas diversas esferas de governo. Convém não olvidar que eles ainda carecem de mais conhecimentos quanto aos mecanismos e tipologias da lavagem de dinheiro que se constituem em uma espécie de crime dos mais sofisticados da atualidade.

Há uma relação direta entre os crimes de corrupção praticados por agentes públicos e os crimes de lavagem de dinheiro, e essa é uma preocupação expressa nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Nesse sentido, embora a legislação brasileira sobre o tema represente um avanço, ainda tem muito que evoluir, inclusive no alcance

de empresas que, embora dedicadas a atividades não financeiras, são muitas vezes utilizadas (alvos) para a prática de crimes dessa espécie, como o caso de empreiteiras, de incorporadoras, de empresas de transporte, de promoção de shows etc. Cabe, pois, aos órgãos de controle cuidar para que tais empresas implantem medidas antilavagem, bem como mantenham cadastros dos seus clientes e registros pormenorizados das suas operações, a exemplo do que já consta do art. 9º da Lei 9.613/1998.

Por fim, diferentemente do que se pode pensar, a corrupção no setor público nele não se circunscreve. Ao contrário, afeta toda a sociedade, gerando efeitos sociais e econômicos devastadores. Embora não faltem, no País, leis e competências estabelecidas para tratar dos atos de corrupção, falta vontade política e, por via de consequência, estratégias efetivas e a correta alocação de recursos e estruturas para combatê-los.

Além da educação, ferramenta indispensável ao seu combate, outras medidas precisam ser tomadas, como reestruturação dos órgãos de controle interno, inclusive com desvinculação política dos chefes do Poder Executivo; revisão do fórum privilegiado para agentes políticos – que hoje alcançam, inclusive, crimes comuns como assassinato; reforma política, com vistas a fortalecer os partidos políticos e reduzir o fisiologismo; reforma fiscal capaz de reduzir as pressões tributárias sobre as empresas e desfavorecer a sonegação fiscal e, portanto, o caixa dois; relativização dos sigilos fiscal e bancários de agentes públicos, seus familiares e empresas; aumento do prazo prescricional nas ações de improbidade; ampliação da responsabilização penal das pessoas jurídicas pela prática dos crimes contra a Administração Pública; ampliação do rol taxativo dos crimes antecedentes ao de lavagem de dinheiro, incluindo outros como o de enriquecimento ilícito e os de suborno no setor privado; alteração da legislação que trata dos financiamentos de campanhas eleitorais e das suas respectivas prestações de contas. ■



Paulo Roberto de Araujo Ramos – Licenciado em

Matemática e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com Especialização

em Controladoria pela Universidade Estácio de Sá. Ocupa o cargo de Analista de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União/Regional Maranhão. Professor de Contabilidade Pública da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas de São Luís (FACSÃO LUIS).

Referências

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei nº 10.467, 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que “dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jun. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.701, 9 de julho de 2003. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. I 12 ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Sigilo bancário à luz da doutrina e da jurisprudência**. Curitiba: Juruá, 2008.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2009.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Disponível em: <<http://www.unodc.org/brazil/eventos/convencaoanticorruptao.html>>. Acesso em: 19 maio 2009.

CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS DA OCDE. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/corrupt.htm>>. Acesso em: 19 maio 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.