Cadernos Prolam/USP, v.16, n.31, p.119-138, jul./dez.2017
DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2017.132570

A CORRUPÇÃO COMO VIOLADORA DE DIREITOS HUMANOS: COMO A CORRUPÇÃO PODE MACULAR DIREITOS SOCIAIS E DESVIRTUAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Cristina Gomes[1]
Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha
Fernando Andrade Fernandes[2]
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, Brasil

Resumo: Na ordem do dia, a corrupção é pauta em todas as agendas políticas. No mesmo sentido, o desenvolvimento humano dentro dos Estados é tema recorrente nas discussões acadêmicas, políticas, econômicas. Para que este desenvolvimento ocorra e assim o Estado possa realizar uma de suas finalidades, – neste caso, o desenvolvimento individual e coletivo de maneira a não violar direitos humanos e atender as necessidades garantidas pela maioria das Constituições modernas, liberdade, segurança, dignidade humana – Políticas Públicas são implementadas. Todavia, a necessidade de um maior investimento nas áreas sociais muitas vezes resulta no repasse de verbas públicas para setores privados por meio de contratos públicos tendo em vista a insuficiência do Estado quanto à infraestrutura humana e técnica. É sob este aspecto que analisamos alguns fatores que, somados, resultam no fenômeno criminológico corrupção e, uma vez que esta adentra o campo das Ciências Jurídico-Penais, é necessário apontar em que aspectos estas podem contribuir ou não com o enfrentamento da corrupção.

Palavras-chave: Corrupção; Políticas Públicas; Direito Penal.

Abstract: Corruption is in the order of all the political agendas. In the same sense, the human development inside States is a recurring topic in academic, political and economic discussions. For this development to take place, and so the State can fulfill one of its purposes, - the individual and collective development in order not to violate human rights and attend the needs guaranteed by most of the modern Constitutions, freedom, security, human dignity - Public Policies are implemented. However, the need of greater investment in social areas, often results in the transfer of public funds to private sectors through public procurement, due to the State's insufficiency in terms of human and technical infrastructure. It is under this aspect that some factors were analyzed and combined that result in the criminological phenomenon corruption and

[1] Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Doutoranda pela Universidad de Salamanca, Escuela de Doctorado "Estado de Derecho y Gobernanza Global". E-mail: <ana_crisg@hotmail.com>.
[2] Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1987), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1992), doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra (2000) e pós-doutorado em Direito Penal pela Universidade de Salamanca (2011). Atualmente é professor Assistente doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área das Ciências Jurídico-Criminais, com ênfase em Direito Penal, Política criminal e Criminologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Penal Secundário (Direito Penal Tributário, Direito Penal Ambiental, Direito Penal das Relações de Consumo, Direito Penal Informático), Crimes de Corrupção, Crimes de Lavagem de Ativos Ilícitos, Tendências criminológicas contemporâneas, a influência da política criminal no Sistema Jurídico-Penal, Direito Penal e Constituição. E-mail: <feranfer@uol.com.br>.

once it enters the field of Legal-Penal Sciences, it is necessary to indicate in which aspects these can contribute or not with the confrontation of corruption.

Keywords: Corruption; Public Policies; Criminal Law.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção pode ser observada sob diversos prismas: jurídico, social, econômico, político, cultural. Entretanto, a única certeza vem da Filosofia: qualquer que seja o referencial, a corrupção sempre será um desvio ético, sempre irá ferir a moralidade. Se observarmos a corrupção do ponto de vista político e, como exemplo, utilizarmos a Ação Penal 470, podemos concluir que, sob o aspecto da governabilidade a suposta compra de votos fosse a única forma de proporcionar a votação de algumas reformas, vez que para a realização das mesmas seria necessário obter a maioria dos votos parlamentares e que o governo, à época, não possuía tal maioria. No entanto, tal condição não valida a conduta de modo a torna-la ética. A ética pertence ao plano filosófico e, embora algumas situações e condutas tipificadas pelo Direito possuam uma faceta ética e moral, o Direito não age segundo os comportamentos éticos e morais. Isso porque o campo da ética e da moral pode ser flexível e até mesmo subjetivo, já o Direito, para cumprir seu papel enquanto regulamentação, está atrelado a objetividade, para assim alcançar um mínimo de segurança jurídica. Muitas vezes, a ética e a moral estão relacionadas a valores subjetivos, enquanto que o Direito, mesmo que generalista, deve sempre estar cunhado em situações objetivas, caracterizando a dificuldade analisada por Hans Kelsen em definir o conceito de justiça para o Direito[3].

Do ponto de vista econômico[4], a corrupção é uma porta aberta para a saída indistinta de capital capaz de criar desnivelamentos não só econômicos, como também,

[3] Acerca da justiça, Kelsen: "A justiça é uma qualidade ou atributo que pode ser afirmado de diversos objetos". E continua: "A justiça é, portanto, a qualidade se uma conduta humana específica, de uma conduta que consiste no tratamento dado a outros homens. O juízo segundo o qual uma tal conduta é justa ou injusta representa uma apreciação,uma valoração da conduta. A conduta, que é um fato da ordem do ser existente no campo e espaço, é confrontada com uma norma de justiça,que estatui um dever-ser". In KELSEN, Hans. *O problema da justiça.* Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 3-4.

[4] *"Para la economía, la corrupción es sobre todo el resultado de un arreglo institucional que, como cualquier otro que podamos imaginar para resolver los problemas de asignación de recursos, resulta de la utilización de los recursos públicos o privados y las habilidades de los individuos para unos fines privados y sociales en detrimento de otros. Por ese motivo, el aporte de la economía al estudio de la corrupción debe consistir en estudiar el modo en que la corrupción afecta al bienestar de las personas, bien porque conduzca a niveles inferiores de producción de los que puedan obtenerse con los recursos*

sociais, comprometendo toda estrutura, gerando déficits econômicos e sociais. Analisar a corrupção do ponto de vista do Direito é sistematizar uma gama de fenômenos capazes de causar violações às regulamentações penais e extrapenais. Há que se considerarem os fenômenos políticos, sociais, econômicos e até mesmo o próprio mercado (financeiro, consumidor, produtor), todos eles podem representar uma porta aberta para a corrupção.

As medidas de combate e enfrentamento da corrupção originam-se na ratificação de Tratados Internacionais, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU) e, com isso, vinculam todos os Estados signatários. Da mesma maneira que o Brasil cria estratégias para o enfrentamento da corrupção, outros países latino-americanos buscam dar vida às Convenções e Tratados assinados com o intuito de promover o combate a corrupção e a mútua assistência internacional na realização das estratégias de enfrentamento da corrupção. Seguindo as orientações da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Colômbia aprovou em 2011, seu Estatuto Anticorrupção, uma normativa que pretende ser de caráter integral e que tem em seus pressupostos a prevenção dos delitos de corrupção no âmbito interno e externo, conforme as diretrizes dos Tratados e Convenções Internacionais[5].

De maneira sucinta, apenas para exemplificar a dimensão do problema em questão, é possível expor duas medidas tomadas em âmbito nacional pelo Estado brasileiro, uma que diz respeito diretamente ao setor público (no caso os entes políticos) e outra ao setor privado (corporações). No âmbito público (agentes políticos), foi criado em 2006, para atender ao disposto no artigo 52 da Convenção das

---

disponibles, bien porque la corrupción perjudique las posibilidades de crecimiento económico, o bien porque tenga consecuencias sobre la distribución de la riqueza en favor, como es de esperar, de los agentes económicos mejor posicionados para beneficiarse de las oportunidades de corrupción que ofrezca la sociedad". In GOMÉZ, Carlos Mario. El análisis económico de la corrupción. *Quorum:* Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n. 10, p. 128-129.

[5] GONZÁLES-CASTELL, Adán Carrizo. El agente encubierto como instrumento de lucha contra la corrupción: análisis comparado de las regulaciones españolas y colombianas. In SINTURA VARELA, Francisco J.; RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás (coord.). *El estado de derecho colombiano frente a la corrupción.* Retos y oportunidades a partir del estatuto Anticorrupción de 2011. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. 2013, p. 106.

Nações Unidas contra a Corrupção[6] e a Meta nº 1 da ENCCLA[7] (Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro), um grupo de trabalho coordenado pela Controladoria-Geral da União elaborou a definição de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs)[8]. Com a criação deste rol[9], a fiscalização de entes políticos passa a ser algo mais palpável, de modo a possibilitar um maior enfrentamento do problema no que diz respeito aos delitos de corrupção e às operações financeiras com ativos ilícitos, tendo em vista os agentes.

Seguindo o mesmo caminho, com o objetivo de tipificar as condutas de particulares e assim enfrentar os problemas afetos a corrupção no âmbito corporativo, foi promulgada no 1º de agosto de 2013, a Lei nº 12.846, que dispõe acerca da responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Esta regulamentação, vulgarmente nomeada como Lei Anticorrupção, entrou em vigor em 1º de março de 2014, e sua elaboração foi cunhada nas recomendações de órgãos internacionais de controle e combate dos crimes de corrupção. A Lei Anticorrupção possui um caráter preventivo e está em conformidade com as diretrizes traçadas pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e as recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE).

---

[6] *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.* Mérida, 2003. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 16 abr 2017.

[7] BRASIL. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras:* PLD/FT: ENCCLA. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/pld-ft/enccla-1>. Acesso em: 16 abr 2017.

[8]COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Deliberação nº 2, de 01 de dezembro de 2006. Relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. Estabelece orientação a respeito da edição, no âmbito das respectivas competências, de normas relativas ao cumprimento, pelas instituições supervisionadas, das regras preventivas relacionadas com vigilância reforçada do relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-53-16-2006-12-01-2>. Acesso em: 16 abr 2017.

[9] São pessoas politicamente expostas: os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União; os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União; os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores- Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; os membros do Tribunal de Contas da União e o Procurador- Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; os governadores de Estado e do Distrito Federal, os presidentes de Tribunal de Justiça, de Assembleia Legislativa e de Câmara Distrital, e os presidentes de Tribunal e de Conselho de Contas de Estado, dos Municípios e do Município; os prefeitos e presidentes de Câmara Municipal das capitais de Estado.

De modo algum se reduz o problema a estes dois níveis de controle (político e economia privada); pelo contrário, são exemplificações que possuem o condão de demonstrar a interdisciplinaridade existente neste fenômeno, haja vista a elaboração de regulamentações tão distintas quanto à área de abrangência e ao mesmo tempo tão necessárias para o enfrentamento da questão.

Importa dizer que, tratar de corrupção no âmbito do Direito e neste caso, no âmbito do Direito Penal, requer compreendê-la como um fenômeno dinâmico e interdisciplinar.

2. FATORES INTERDISCIPLINARES

Como tratamos da corrupção como um fenômeno interdisciplinar, é preciso analisa-la de tal forma, ao menos que de modo a sistematizar o problema tendo em vista suas várias facetas. Assim, abordamos quatro áreas dos saberes capazes de exercer influências na ocorrência dos delitos de corrupção: político, econômico, social e jurídico. Este último analisado de forma mais ampla que os demais em apartado, não por maior relevância, mas sim por tratar-se da área de abordagem do presente artigo, neste caso a relação entre Direito e Política no âmbito das Políticas Públicas.

2.1 Fatores políticos

Toda vez que pensamos em corrupção, a primeira ideia a surgir é sempre a corrupção política. Casos como a Ação Penal 307 e a Ação Penal 470, embora com desfechos distintos, estão gravados em nossas lembranças[10]. Situações como estas só fazem com que, no ideário popular, surja a aversão ao agente político, neste caso ao agente político eleito por meio do sulfrágio, o que cria uma sensação de insegurança e incredibilidade no sistema político como um todo.

É preciso pontuar que a Administração Pública, por meio de seus agentes públicos, também desempenha um papel dentro da política do Estado brasileiro.

[10] Cabe aqui a transcrição de um excerto do voto da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da APn 470 MG "Os tristes fatos narrados nos autos deste processo, desde a sua exposição inicial, foram causa de enorme desgosto ao povo brasileiro, independente da conclusão a que aqui se chegue sobre ter se comprovado, ou não, a sua prática e a sua autoria. O que se estampou, pelas práticas denunciadas por parlamentares e outros dados e provas apresentadas pelo Ministério Público, no curso da ação penal, foi um agressivo quadro de corrupção. E nem se diga que se há discutir se se comprovou ou não ter havido efetivamente corrupção. Tome-se a palavra, neste item inicial, no sentido de ruptura de valores éticos que têm de permear a convivência social e, mais ainda, no espaço público e ver-se-á que muito tem o que lamentar o cidadão brasileiro". (Supremo Tribunal Federal, APn 470 DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, d.j. 17.12.2012, fl. 53.400).

Somado a estes, agentes políticos eleitos, agentes públicos concursados e de carreira, temos ainda a figura dos agentes políticos comissionados e em cargos de confiança. Ou seja, existe uma complexa infraestrutura humana alocada junto ao Estado e à Administração Pública para que o Estado possa caminhar e atender as necessidades de seus cidadãos.

Dentro desta construção humana é que reside o problema quando tocamos no fator político. As razões para que isto ocorra advém de inúmeras situações: (1) o clientelismo e o corporativismo existentes dentro da máquina pública, tais como apadrinhamento de cargos comissionados, nepotismo, usos e abusos de poder; (2) a falta de equilíbrio entre os poderes do Estado que causa de certa forma uma dependência, ainda que indireta, de cada um deles; (3) as falhas na organização política como, por exemplo, a permissão de agentes públicos à candidatura a cargos políticos eletivos; (4) a falta de uma regulamentação verdadeiramente aplicada, com códigos de condutas que permitam a real fiscalização e controle[11].

A soma destas situações, ou cada uma delas isoladamente, é capaz de macular o sistema político e por consequência a Administração Pública.

2.2 Fatores econômicos

Nas questões econômicas, a sensibilidade do problema muitas vezes escapa ao olhar do observador, isso porque, na maior parte das vezes, tais questões têm relação direta com o desenvolvimento da economia do país (mercado produtivo, financeiro, consumidor, fontes de custeio para o desenvolvimento de infraestrutura, etc.). Entretanto, a menor sensibilidade ou percepção não significa a não existência ou a não afetação dos pilares que proporcionam a estabilidade das instituições estatais, a Administração Pública e o próprio Estado.

Não são raros os casos de violações ocorridas no âmbito empresarial[12] no que diz respeito à corrupção; recentemente, em março de 2017, o caso "Operação Carne

[11] MURIEL PATINO, María Victoria. El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía. In GARCIÁS, Nicolás Rodriguéz; CAPARRÓS, Eduardo A. Fábian (coord.). *Corrupción y delincuencia económica*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2008, p. 39-40.

[12] Acerca da sociedade de exploração, assim destaca Günther Jakobs: *"La sociedad es una sociedad de explotación, lo cual no significa que sea una sociedad también de explotación, sino principalmente. El sistema «economía» se impone en caso de duda frente a todos los demás; la puesta en peligro del lugar de posicionamiento de la economía se considera un sacrilegio, algo comparable a un comportamiento que desata la ira de los dioses, y la competencia económica reemplaza a la competencia entre naciones: el que sucumbe, no sólo es considerado como incapaz en ciertos ámbitos, sino que es marginado de*

Fraca"[13] expôs duas das maiores empresas brasileiras do ramo alimentício. Neste caso, assim como em outros, os custos da corrupção são sempre altos. O simples fato de ser alvo de uma investigação já causa um custo, vez que há uma quebra de confiança entre os mercados, internos e externos. E no contexto atual da globalização onde a comunicação (informação)[14] ganha espaço a cada dia, desafiando barreiras e distâncias, a simples possibilidade de investigação pode ser causa capaz de exercer uma influência negativa. As denúncias acerca de trabalho escravo[15] e infantil[16] não são

---

forma general. El éxito económico se decide en el mercado, esto es, en un marco de competencia, donde siempre resulta mejor parado aquel que aprovecha todas las posibilidades existentes para configurar su oferta de manera favorable; es más, cualquier vulneración de reglas cuya observancia implica costes genera una ventaja desde el punto de vista competitivo. Siempre y cuando el aprovechamiento de todas las posibilidades, cuando no la violación de reglas, a la larga no resulte remunerado por el mercado, no se da ninguna especialidad principal. Con un ejemplo, productos que rayan al borde del estándar todavía permitido a la larga son únicamente comercializables como productos de bajo precio y productos con deficiencias de seguridad desaparecerían también a la larga del mercado aunque no existiese responsabilidad por el producto. Pero si el hecho de extremar los límites existentes, cuando no transgredirlos, no perjudica a larga vista al adquirente potencial, porque los perjuicios precisamente recaen - real o supuestamente - sobre la generalidad o sobre cualesquiera otras personas distintas al adquirente, el mercado remunera ofertas a precio especialmente bajo y, por ello, existe en tales casos una incitación permanente a aprovechar la frontera de lo permitido y a arriesgar transgresiones que se puedan solapar". In JAKOBS, Günther. *Dogmática del derecho penal y configuración normativa de la sociedad.* Madrid: Ediciones Civitas, 2004, p. 38-39

[13] Sobre o tema, assim pontua SAAD-DINIZ: "A Operação Carne Fraca, que inclui gigantes do setor (JBS S.A. e BRF S.A.) nas investigações de esquema fraudulento e de corrupção, apura a aprovação de venda e exportação de carne adulterada por parte de funcionários públicos. O escândalo atingiu desde contratações de merenda escolar até doações ilícitas a políticos e partidos, alegando-se cumplicidade dos dirigentes das empresas na escolha do responsável pelas inspeções. Após a turbulência das detenções, os efeitos negativos da investigação na reputação do mercado de carnes no Brasil ainda permanecem incertos e, em tempos de militância para redução da carne no hábito alimentar (*demeatification*), já há quem celebre a Carne Fraca". In SAAD-DINIZ, Eduardo. Injustiça alimentar, regulação e compliance: expectativas da Carne Fraca. *Boletim*, ano 25, nº 293, p. 6.

[14] Sobre a relação entre poder e meios de comunicação: *"El uso de la teoría de los medios de comunicación como base para una teoría del poder, tiene a ventaja de posibilitar una comparación entre el poder y la comunicación de diferentes tipos usando preguntas compuestas en forma idéntica, por ejemplo, comparándolo con la verdad o con el dinero. De esta manera, estas preguntas no sólo sirven para clarificar el fenómeno del poder sino que, al mismo tiempo, ayudan a producir un interés comparativo ampliamenente orientado y facilitan el intercambio de ideas teóricas entre diferentes áreas de los medios. Además de estas ideas nuevas, la teoría del poder logra una perspectiva general sobre formas de influencia que se tornan accesibles una vez que se trasciende un concepto limitado de poder. Esto hace evitar lo que tan a menudo se ha advertido: recargar el concepto de poder con atributos de un proceso de influencia definido muy amplia y sueltamente".* In LUHMANN, Niklas. *Poder***.** Traducción Luz Mónica Talbot, de la version inglesa de John Wiley &Sons, corregida y cotejada com el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthoropos, 1995, p. 7.

[15] Acerca do trabalho em condição análogo á escravo, importante destacar trabalho do Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (OIT), que em 2012 lançou a segunda edição do relatório "Trabalho decente no Brasil" com o objetivo de analisar a heterogeneidade e diversidade das situações existentes no país. Uma das principais evidências diz respeito a reduzida proporção de município com programas ou ações de combate ao uso de trabalhos forçados: "O Cadastro de Empregadores do MTE indicava que, em 30 de dezembro 2013, existiam no país 576 infratores (pessoas físicas e jurídicas) que foram flagrados submetendo trabalhadores a condições análogas à escravidão em um contingente de 316 municípios do país (5,7% do total). Com base na Pesquisa de Informações Básicas

poucas[17]. Setores como vestuário, alimentação – em maioria bens consumíveis que podem ser considerados não de primeira necessidade (mesmo que se trate de alimentação), mas supérfluos – estão no topo das listas de empresas que utilizam mão de obra escrava, porém, a sociedade civil e mesmo as instituições de fiscalização parecem não demonstrar constrangimento com tais situações.

Atividades relacionadas com a construção civil, hotelaria, setores de prestação de serviços (restaurantes e bares em sua maioria, devido à alta rotatividade e à facilidade em maquiar despesas e entradas)[18] são segmentos que, de modo fácil e seguro oferecem oportunidades para operações com ativos obtidos de modo ilícito, de

---

Municipais (MUNIC) do IBGE, referente ao ano de 2011, um contingente de 197 destes 316 municípios (62,3%) não possuía programas ou ações de combate ao uso de trabalho forçado". Disponível em: <http://www.bsb.ilo.org/simtd/municipio/principais_evidencias_conjunto_municipios_capitais.pdf>. Acesso em: 22 abr 2017.

[16] Acerca do trabalho infantil Eliana dos Santos Alves Nogueira: "A existência de trabalho infantil e a falta de acesso adequado ao mercado de trabalho por parte dos jovens, no mundo atual, correspondem a uma situação de perversidade sem limites e ferem de morte o acesso ao direito fundamental ao trabalho decente". E continua: "Promover o trabalho decente implica a necessária adoção de medidas que visem a erradicar o trabalho infantil e garantir a proteção adequada do adolescente no mercado de trabalho. Contudo, tal promoção não se dá em abstrato, mas deve acontecer dentro de cada Estado-Nação em particular, o que, no mundo atual, em razão das diversidades, disparidades e desigualdades, é tarefa que exige esforço e atuação conjunta". In NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. O direito fundamental ao trabalho decente sob a ótica da erradicação do trabalho infantil e a proteção do adolescente. VITORIA, Ignacio García; ALMIDI CID, José Manuel (org.). Direito e justiça III: protección de los derechos fundamentales em contexto global. Curitiba: Juruá, 2016, p. 587-588.

[17] O Brasil foi recentemente condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a decisão reconhece a escravidão como estrutural no caso brasileiro: "A prática de trabalho escravo no Brasil, segundo os representantes, tem caráter estrutural e foi tolerada pelo Estado. Acrescentaram que os fatos do presente caso se enquadram neste contexto geral, razão pela qual a Corte deve estabelecer certas presunções e inverter o ônus da prova. Adicionalmente, alegaram que certas deficiências probatórias do presente caso se devem, precisamente, à falta de diligência estatal ao momento de fiscalizar e investigar a fazenda. Sobre a responsabilidade do Estado por violações de direitos humanos cometidas por particulares, os representantes coincidiram com os argumentos da Comissão Interamericana. Especificamente, os representantes argumentaram que, no presente caso, a maioria das vítimas está composta por homens pobres, entre 17 e 40 anos de idade, afrodescendentes e mulatos, originários de Estados muito pobres, como o Piauí, onde viviam em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade. Esta situação corresponderia a uma questão de "discriminação estrutural". Assim, para os representantes, o Estado "não cumpriu com a sua obrigação de realizar ações efetivas para eliminar a prática de trabalho forçado, do tráfico de pessoas e da servidão por dívidas e de remover os obstáculos ao acesso à justiça com fundamento na origem, etnia, raça e posição socioeconômica das vítimas, permitindo a manutenção de fatores de discriminação estrutural que facilitaram que os trabalhadores da Fazenda Brasil Verde fossem vítimas de tráfico, escravidão e trabalho forçado". Nesse sentido, os representantes solicitaram a declaração de violação do artigo 6 da Convenção Americana, em relação, entre outros, ao artigo 1.1 do mesmo instrumento. Posteriormente, em suas alegações finais escritas, solicitaram também o reconhecimento da violação do artigo 24 da Convenção". Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf >. Acesso em: 22 abr 2017.

[18] Acerca do tema é importante conferir o Relatório "São Paulo a corrupção mora ao lado? Empresas *offshore* e o setor imobiliário na maior cidade do hemisfério sul" publicado pela *Transparency International*. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sao_paulo_does_corruption_live_next_door>. Acesso em 25 abr 2017.

modo que a corrupção pode fazer parte do rol de delitos capazes de produzir tais ativos ilícitos. Isso não significa dizer que todas as empresas estão ligadas a atividades ilícitas ou corruptas, mas sim que, muitas vezes, empresas são utilizadas para tais práticas.

Elucidativo é o caso da investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito aberta pela Resolusão 909 da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo em 30 de maio de 2016, caso este que ficou conhecido como a CPI da Merenda. A Resolução 909 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Merenda Escolar para apurar as denúncias de corrupção de que uma cooperativa agrícola familiar (Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar - COAF) estaria infiltrada em dezenas de administrações municipais para fornecimento superfaturado de produtos do gênero alimentício[19].

No início do Relatório são fixados os pontos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito[20], isso porque, segundo o próprio relatório, a CPI possui limitações em obediência ao art. 13, §2º da Constituição do Estado de São Paulo, que segue os preceitos do artigo 58, § 3º da Constituição Federal brasileira. Deste modo, cabe à CPI a investigação para apurar fato determinado e por prazo certo e, quando for o caso, enviar suas conclusões aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal.

Em suas considerações iniciais no capítulo "Dos encaminhamentos da CPI" o Relatório admite a formação de cartel[21] entre a Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar

---

[19] Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/ RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>. Acesso em 22 abr 2017.

[20] "Eixo 1: Eventual atuação de agentes públicos do Estado de São Paulo nos contratos celebrados entre Estado e cooperativas de agricultura familiar, inclusive por meio de repasses de recursos federais aos municípios, com o objetivo de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar; Eixo 2 - Superfaturamento e fraude nas "Chamadas Públicas" destinadas à aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar do Estado de São Paulo e seus municípios, inclusive por meio de repasses de recursos federais, por parte de cooperativas de agricultura familiar e empreendedor familiar rural, notadamente a Cooperativa Orgânica de Agricultura Familiar – COAF; e Eixo 3 - Superfaturamento e gestão temerária por parte de municípios paulistas na aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, com repasse de recursos públicos do Estado de São Paulo. O relatório busca, assim, ser fiel às reuniões realizadas na conformidade do Plano de Trabalho, aprovado por unanimidade pelo Plenário deste Órgão Colegiado." Disponível em : <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf> . Acesso em: 22 abr 2017.

[21] Transcrevemos parte das considerações finais do relatório da CPI acerca do reconhecimento da prática de cartel: Diante dos casos investigados e dos possíveis prejuízos causados às 3 (três) esferas de governo (União, Estados e Municípios), faz-se necessário fixarmos as premissas desta relatoria no que diz respeito não só com relação ao dever de reparação de eventual prejuízo financeiro, mas, sobretudo, apurar

(COAF) e a Cooperativa dos Agropecuaristas Solidários de Itapólis (COAGROSOL), e pontua acerca das medidas a serem tomadas pelos órgãos competentes quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, bem como a responsabilização penal e civil dos envolvidos. Por se tratar de verba pública advinda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (PNDE)[22], que se destina a contratação por meio de licitação pública de produtores rurais que tenham como atividade a agricultura familiar ou cooperativas com a mesma destinação e, como a ação fraudulenta das empresas em questão causou desvio de finalidade da verba pública de modo a prejudicar os produtores que verdadeiramente estão envolvidos com a agricultura familiar, a CPI considerou útil e necessário o encaminhamento do Relatório à Defensoria Pública do Estado de São Paulo para que, caso entendesse cabível, prestasse "a devida assistência jurídica integral e gratuita, na tutela de interesses individuais ou coletivos, aos agricultores familiares, notadamente os assentados do Município de Bebedouro e região, vítimas das fraudes praticadas"[23]. A descrição deste caso demonstra como políticas públicas inclusivas são, algumas vezes, objeto de apropriação indevida que as maculam. Ações que deveriam ser positivas, quando utilizadas de modo indevido, como no caso investigado pela CPI da Merenda, causam prejuízos não só à Administração

---

responsabilidade dos envolvidos e beneficiados no que diz respeito à aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa - LIA. No presente caso, tanto a COAF quanto a COAGROSOL juntaram-se para a prática de cartel e, assim, fraudar as Chamadas Públicas, suprindo o caráter competitivo das disputas e, consequentemente, a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa por parte das Administrações Públicas. Dessa forma, sendo as Chamadas Públicas realizadas com recursos públicos provenientes das três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), conforme relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado, há a incidência, em tese, da Lei federal nº 8.429/92, na conformidade de seu artigo 10: 'Seção II Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:' Paralelamente à disposição acima, cumpre ressaltar que há incidência também da LIA quando o agente público retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, por incorrer em violação dos princípios da administração pública, conforme o artigo 11 do mesmo diploma legal: 'Seção III Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública 181 Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente'." Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>. Acesso em: 22 abr 2017.

[22] Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>. Acesso em 24 abr 2017.

[23] Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC% 81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>. Acesso em: 22 abr 2017.

Pública, mas principalmente às pessoas que deveriam ser beneficiadas, verdadeiramente, por elas.

As necessidades básicas de uma economia em desenvolvimento[24], como a brasileira, a "ganância"[25] entre agentes púbicos e políticos e o setor empresarial somadas às necessidades sociais da população e a busca pelo poder público em atender a um mínimo social resguardado pela Constituição Federal brasileira, acabam por possibilitar um campo fértil para a proliferação dos delitos de corrupção[26].

Segundo o portal da Transparência Internacional[27], o Brasil está em 79º lugar na lista dos 176 países submetidos à análise da organização. Na América Latina, o país com melhor pontuação no ranking apresentado em 2016 é o Uruguai: enquanto o Brasil está na casa dos 40 pontos no que diz respeito à percepção da corrupção, o Uruguai apresentou 71 pontos e ocupa o 21º lugar no ranking. Existe sempre um questionamento a ser feito quando se analisam pesquisas elaboradas a partir de bases de dados, um destes questionamentos é a própria forma de coletar os dados e qual a análise elaborada a partir destes. Do mesmo modo que uma pontuação muito baixa pode significar altos níveis de corrupção, podemos também refletir se estes indicadores não poderiam nos levar a reflexão acerca de que nos países em que essa pontuação alcança números baixos a corrupção pode ser objeto de maior investigação e punição. Isso, então, contribuiria para a coleta de dados, no que diz respeito à percepção da corrupção, enquanto que, em países onde os índices são mais elevados poderia ocorrer o contrário, isso tendo por parâmetro a análise de dados da

[24] Sobre o fenômeno da corrupção e o desenvolvimento econômico, assim destaca MURIEL PATINO: *"Bien es sabido que el fenómeno de la corrupción es algo frecuente en todo tipo e países, se trate de aquellos que llamamos desarollados o se trate de los menos favorecidos económicamente. La diferencia destacable es que, en el caso de la última categoría de países, los efectos de la existencia de corrupción sobre sus economías pueden considerarse más graves, siendo así que en la actualidad existe un amplio consenso en la ciencia económica en cuanto a su conideración como uno dos de los grandes obstáculos para el desarrollo y crecimiento de àquellos".* In MURIEL PATINO, María Victoria. *El fenómeno de la corrupción:* consideraciones desde la macroeconomía. GARCÍA, Nicolás Rodriguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián (coord.). Corrupción y delincuencia económica. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2008, p. 35.

[25] Para os espanhóis a ganancia significa a vontade consciente de obter uma vantagem indevida: *"El abuso de un puesto público con el fin de obtener una ganancia privada, como de forma muy simple puede definirse la corrupción(...)".* In MURIEL PATINO, María Victoria. *El fenómeno de la corrupción:* consideraciones desde la macroeconomía. GARCÍA, Nicolás Rodriguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián (coord.). Corrupción y delincuencia económica. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2008, p. 35.

[26] Cabe sempre a ressalva de que este é um campo muito sensível e apenas uma das várias facetas deste fenômeno, ou seja, não é este o único fator, porém talvez seja um dos mais perversos pois coloca em risco a realização dos direitos humanos.

[27] Disponível em <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 25 abr 2017.

Transparência Internacional. Certo é que, ao analisarmos as pontuações do Brasil nos anos anteriores, percebemos algumas oscilações (2012-43; 2013-42; 2014-43; 2015-38); quase todos os países, porém, passam pela mesma situação.

2.3 Fatores sociais

Não menos importantes são os fatores sociais. Um dos pressupostos para o Estado Democrático de Direito é a dignidade da pessoa humana, tutelada no art. 1º, III da Constituição Federal brasileira. Dentro deste valor fundante, a dignidade da pessoa humana, insere-se o desenvolvimento social. Não há, então, como garantir um Estado igualitário e democrático sem tocar em questões sensíveis às pautas sociais: moradia, educação, saúde e emprego, por exemplo.

É neste sentido que, muitas vezes, a corrupção encontra neste cenário um campo fértil.

Em 2010, foi publicado o Relatório da CPI "das ONGs"[28], Comissão Parlamentar de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 201/2007 do Senado Federal, que teve como objetivo analisar o repasse de recursos federais para Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações Civis de Interesse Público (OCIPs), no período de 1999 até 30 de abril de 2009. A relatoria ficou a cargo do senador da República Inácio Arruda, e na presidência da comissão, esteve o senador Heráclito Fortes.

Na apresentação, o Relatório esclarece que seu objetivo não é a persecução penal; seu propósito primeiro seria a investigação ampla e geral das irregularidades e dos processos que lhes dão causa, com a finalidade de apontar soluções para os problemas estruturais que permitem enriquecimentos individualizados. As questões acerca de ilícitos possivelmente cometidos por dirigentes de entidades específicas e/ou a origem dos recursos a elas destinados não compõem o rol de objetivos do Relatório, isso porque, conforme esclarece em sua apresentação, muitas destas condutas já teriam sido identificadas em ações da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Polícia Federal e do Ministério Público. Em números, o relatório informa que cerca de 13,7 bilhões foram transferidos para entidades privadas sem fins lucrativos no período de 2001/2006. Deste montante, cerca de 5 bilhões destinaram-se a entidades que

[28] Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>. Acesso em 19 abr. 2017.

poderiam ser identificadas como ONGs. De 01/2003 a 05/2007 estima-se que cerca de 7.700 entidades privadas sem fins lucrativos teriam firmado convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a União. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI Gerencial, constatou que cerca de 20.000 convênios foram firmados neste período, totalizando R$ 12,6 bilhões em valores[29]. São valores altos que têm sua origem junto aos cofres públicos, valores que deveriam ser destinados à realização da cidadania, garantindo a todos acesso aos direitos fundamentais como saúde, educação, moradia. O Relatório ainda destacou que muitas das instituições analisadas estavam envolvidas em esquemas de corrupção e lavagem de ativos, bens e valores, oriundos das iniciativas privada e pública.

Nem sempre o Estado possui toda a infraestrutura necessária para a realização de seus fundamentos, infraestrutura física e humana ou até mesmo o conhecimento técnico. Para tanto, lança mão da utilização de organizações privadas como as ONGs e OCIPs para a realização de Políticas Públicas inclusivas, seja no campo da educação, moradia ou saúde. Há previsão constitucional para tanto. O art. 204 da Constituição Federal brasileira versa acerca da fonte de custeio da Assistência Social[30], de modo que, toda a sociedade é responsável pelo fomento da Assistência Social[31], de forma a contribuir com a realização e efetivação dos direitos sociais. A realização material dos ideais do Estado Democrático de Direito pode se dar por meio da implementação de Políticas Públicas e, neste sentido, pela via da Assistência Social. Esta, porém, não pode ser uma fonte de evasão de recursos: o dever de fiscalização e acompanhamento das ações a serem realizadas é fator crucial para a real aplicação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, na medida em que minimizam e previnem a ocorrência de ações delitivas, seja no tocante à corrupção ou ao enriquecimento ilícito advindo de superfaturamentos e desvios de verbas públicas.

Seguindo este raciocínio, uma das questões discutidas durante o julgamento da Ação Penal 470 foi a possível compra e venda de votos para a realização das reformas governistas, previdenciária e tributária, que culminaram nas Emendas Constitucionais

[29] Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>. Acesso em 19 abr. 2017.

[30] "Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes (...)".

[31] Segundo o art. 195 "A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais".

40/2003 e 41/2003. Tais reformas também eram parte da agenda das Políticas Públicas a serem implementadas pelo governo à época. Embora o Procurador-Geral da República afirme em suas alegações finais não ser este o objeto da denúncia, por todo o processo (oitivas de testemunhas, depoimentos de réus, relatório da CPI dos Correios, votos dos ministros), menciona-se a existência de grandes movimentações de valores junto a alguns dos investigados em datas próximas às votações das pautas no legislativo[32], o que levaria a conclusão de algo inadmissível: a violação das normas que permitem a realização dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, neste caso a barganha entre os poderes legislativo e executivo, de modo a criar uma instabilidade no Sistema Jurídico, instabilidade essa que podeira afetar o Sistema Social ante a informação da possibilidade de tal situação. Mesmo que a conduta não se realize, existe uma quebra de confiança[33] do ponto de vista da sociedade civil e, no que diz respeito aos agentes políticos, essa irritabilidade dentro do Sistema Social cria um desconforto no cenário político, econômico e jurídico, pois afeta a todos de modo negativo.

É possível observar, segundo o portal da Transparêcia Internaticional[34], que os países em situação de desenvolvimento, assim como o Brasil, ainda são os maiores detentores de problemas sociais e, por tal motivo, podem apresentar um campo vasto de possibilidades para praticas delitivas como a corrupção[35].

---

[32] "No entanto, estes autos contêm provas contundentes de que houve a entrega de dinheiro a alguns acusados em datas próximas a algumas votações importantes para o Governo. As referências feitas às votações dos acusados na Reforma da Previdência e Tributária, muito embora não sejam objeto deste processo, tiveram por objetivo demonstrar que alguns acusados efetivamente votaram a favor das matérias de interesse do Governo Federal". MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Alegações finais MG.* Procurador-Geral da República: Antonio Fernando Barros e Silva de Souza. Brasília, DF, 30 mar. 2006.< http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP_470_Peticao_n_382072011.pdf>. Acesso em 21 abr 2017.

[33] Sobre a confiança, destacamos Niklas Luhmann: *"[...] la necesidad de confianza puede considerarse como el punto de partida correcto y apropiado para la derivación de reglas para conducta apropiada. Si para el caos y el temor paralizante son las únicas alternativas para la confianza, hay que concluir que el hombre por naturaleza tiene que otorgar confianza, aun cuando esto no se haga ciegamente y sólo en ciertas direcciones. Por medio de este método uno llega a las máximas éticas o a la ley natural; principios que son inherentemente reversibles y de valor cuestionable".* In LUHMANN, Niklas. *Confianza.* Traducción Amanda Flores de la edición inglesa de John Wiley & Sons, corijida y cotejada con el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. 1ª reimpresión. Santiago de Chile: Anthoropos Editorial, 2005, p. 6.

[34] Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 25 abr 2017.

[35] Em sentido contrário *"Aunque el sentido común indica que la corrupción empobrece a los países y perjudica sus posibilidades de desarrollo, no es posible afirmar que existe una relación directa entre los niveles de corrupción, o más precisamente los niveles de percepción de la corrupción, y los niveles de desarrollo relativo de los distintos países. A modo de ejemplo, aunque ningún país pobre se encuentra*

4. DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO HUMANOS

Quanto ao fator jurídico, é preciso ter como ponto de partida as questões que envolvem os direitos fundamentais. Tratar de direitos fundamentais é tocar nos temas afetos aos direitos humanos, direitos estes que são em verdade necessidades humanas. Basta observar o rol de direitos fundamentais para que se note tal afirmação. Liberdade, segurança e dignidade são necessidades humanas para o livre desenvolvimento individual e comunitário[36].

Para a realização dessas necessidades, o Estado busca implementar Políticas Públicas[37] afirmativas em todas as áreas: saúde, educação, habitação, alimentação, segurança, previdência social, etc. O Estado, então, se utiliza das Políticas Públicas como instrumento de realização formal da cidadania.

No Brasil, a análise de Políticas Públicas pode ser dividia em três subconjuntos, pertencentes a um conjunto heterogêneo de contribuições nesta área: (1) o primeiro subconjunto parte da análise do regime político, das instituições políticas e do Estado brasileiro sob o aspecto de sua constituição a fim de investigar uma política específica; (2) o segundo subconjunto relaciona-se com os trabalhos acerca de políticas setoriais "que combinam a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais"; (3) o terceiro subconjunto tem como foco as análises de avaliação de políticas[38].

---

entre los diez países mejor clasificados de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción (CPI), publicado por transparencia internacional, no deja de sorprender que países con niveles muy dispares de desarrollo, como Japón y España, se encuentren en niveles similares de transparencia (7,1 de acuerdo con los índices del año 2002). O que, de acuerdo con los mismos índices, Botswana (6,4) y Namibia (5,7) tengan índices mejores que muchos países que les superan largamente en niveles de desarrollo relativo como Francia (6,3), Italia (5,2) o Sudáfrica (4,8)". In: GOMÉZ, Carlos Mario. El análisis económico de la corrupción. *Quorum:* Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n. 10, p. 127-147, 2004, p. 132.

[36] DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais de direito penal revisitadas.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999. p. 74.

[37] Para a compreensão do que vem a ser Políticas Públicas, é necessário, segundo Celina Souza, entender sua origem ontológica: "A política pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as Etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o estudo do Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos" In SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, p. 21. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2>. Acesso em 25 abr 2017.

[38] MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In MICELI, Sérgio (org). *O que ler na ciência política social brasileira (1970-1995).* Ciência Política (volume III). São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 67.

A observação o discurso político brasileiro possibilita a compreensão de quais são as agendas em pauta e quais os métodos de implementação. Programas como o do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (PNDE) possibilitam a inclusão da agricultura familiar nas contratações públicas, geram oportunidades de desenvolvimento sustentável ao privilegiar pequenos produtores e, ao mesmo tempo, garantem o desenvolvimento de níveis razoáveis de segurança alimentar. Isso porque as compras públicas realizadas por meio de licitações públicas[39] podem criar diretrizes a serem seguidas pelos concorrentes que pretendem a habilitação no certame. Muito se fala em códigos de condutas dentro dos mercados empresariais, financeiros, nas grandes corporações, e tal realidade pode ser transportada para este setor (a compra pública por meio de licitação de alimentos). A criação de requisitos como a não utilização de agrotóxicos, o desenvolvimento natural do controle de pragas, a compostagem de resíduos orgânicos para a fertilização, a utilização de pequenas propriedades para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária, bem como a utilização de mão de obra familiar, são apenas alguns dos exemplos possíveis quando tratamos de segurança alimentar e Políticas Públicas que tenham por objetivo o desenvolvimento do campo e a realização de necessidades estatais para implementação de suas atividades, como no caso da alimentação oferecida nas escolas públicas. Deste modo, seria possível somar Políticas Públicas, educação, segurança alimentar[40], desenvolvimento da agricultura familiar, desenvolvimento econômico e saúde. Para garantir a aplicabilidade é preciso atuar preventivamente, ou seja, o acompanhamento dos editais de licitação bem como a fiscalização dos que se habilitam para o certame deve ser um procedimento realizado de

[39] BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: *MINI Vade Mecum penal:* legislação selecionada para OAB e concursos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

[40] Sobre segurança alimentar: "A alimentação está vinculada ao acesso a produtos de boa qualidade, que devem existir com suficiência no mercado, mas, sobremaneira, está vinculado às condições econômicas de adquirir esses alimentos. Portanto, a pobreza é a inimiga número um da sustentabilidade alimentar. A pobreza gera a fome e origina-se, na maioria das vezes, na desigualdade social, na concentração de rendas, no desperdício, na exploração dos pobres, nas guerras entre os povos, nas omissões dos Estados e na corrupção destes, no aumento das doenças, na exploração desordenada dos recursos naturais, na ganância dos ricos e na ausência de solidariedade dos povos. A pobreza gera a desnutrição, que pode ser entendida como a consequência de um processo contínuo de carência alimentar: ingerindo menos calorias (energia) do que o necessário para o desenvolvimento adequado, a pessoa não se desenvolve. Mas não é só. Hoje, muitas pessoas no mundo sofrem de outros problemas decorrentes da má alimentação. Embora tenham acesso à alimentação suficiente, passam por problemas de obesidade e outras doenças decorrentes das carências nutricionais a uma vida saudável". In MANIGLIA, Elisabete. *As interfases do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar.* São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 124.

forma constante e de modo efetivo. É necessário que os órgãos fiscalizadores passem a atuar de modo preventivo, vez que possuem tal competência, e não apenas após denúncias ou suspeitas. É preciso que estes órgãos sejam realmente atuantes e cumpram com seu papel constitucional de forma plena.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observar tal cenário, é possível compreender porque se faz fundamental o estudo do fenômeno criminológico "corrupção" por vários prismas. Primeiro, porque é realmente um fenômeno na mais pura acepção do vocábulo. A corrupção nunca é um fato ou uma conduta isolada, nem mesmo a pequena corrupção cotidiana (por exemplo, o oferecimento ou a solicitação de uma vantagem indevida para a realização ou não realização de um serviço público, como a emissão de um documento ou a não emissão de uma tarifa ou multa), vez que o ato engloba todo o funcionamento da Administração Pública. Depois, porque todos os âmbitos da vida em comunidade são atingidos pela corrupção: economia, política, a sociedade civil, a Administração Pública, nada está imune. Entretanto, o Direito, e neste caso as Ciências Jurídico-Penais, como já mencionado, muito pouco podem oferecer em relação à atuação na causa. Isso porque o papel a ser desempenhado pelas Ciências Jurídico-Penais, e de modo mais objetivo o Direito Penal e o Processo Penal, é subsidiário.

Deste modo, quando as Ciências Jurídico-Penais atuam, o delito já ocorreu, e não há como instaurar procedimentos penais investigativos antes da realização ou da tentativa de realização dos delitos de corrupção. Muitos defendem a antecipação da tutela penal em situações como essas, quando as normas penais visam tutelar um bem comum a toda a sociedade e essencial ao desenvolvimento do Estado e da Administração Pública. Porém, essa antecipação não seria possível dentro de um Estado Democrático de Direito, ao menos não dentro da seara das Ciências Jurídico-Penais, quando se considera a principiologia que as envolvem: *ultima ratio*, intervenção mínima, fragmentariedade, subsidiariedade, proporcionalidade. Entretanto, se pensarmos em um Direito Administrativo Sancionador que atue de modo efetivo e que utilize as instituições já existentes dentro da Administração Pública, com capacidades e competências atribuídas pela Constituição Federal, seria possível criar um novo contexto, um processo de prevenção real ante a fiscalização

dos atos administrativos que envolvessem receitas para a implementação de Políticas Públicas, ou em situações de grandes concorrências e certames licitatórios.

Certamente seria necessária a criação de regulamentações acerca de tais procedimentos para que, de forma alguma, se crie um controle dos atos administrativos de maneira a limita-los ou obsta-los. A regulamentação da fiscalização e acompanhamento seria capaz de criar uma dupla garantia: (1) inibir as práticas corruptivas uma vez que a fiscalização tornaria mais transparente os procedimentos, além de criar uma rede mais complexa, pois envolveria outros setores da Administração Pública com papéis distintos e com independência dentro do tecido administrativo e; (2) a criação da responsabilidade do agente público fiscalizador, vez que uma de suas atribuições é a verificação de situações que causem ou ameacem causar danos ao Erário.

6. REFERÊNCIAS

ARRUDA, Inácio. *Relatório final da CPI das ONGs*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras:* PLD/FT: ENCCLA. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/pld-ft/enccla-1>. Acesso em: 16 abr. 2017.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: *MINI Vade Mecum penal:* legislação selecionada para OAB e concursos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

_____. *Supremo Tribunal Federal.* APn 470 DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, d.j. 17.12.2012, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 21 abr. 2017.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Deliberação nº 2, de 01 de dezembro de 2006. Relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. Estabelece orientação a respeito da edição, no âmbito das respectivas competências, de normas relativas ao cumprimento, pelas instituições supervisionadas, das regras preventivas relacionadas com vigilância reforçada do relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-53-16-2006-12-01-2>. Acesso em: 16 abr. 2017.

CORTE INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Caso trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, sentença de 20 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf >. Acesso em: 22 abr. 2017.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais de direito penal revisitadas.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999. p. 74. GOMÉZ, Carlos Mario. El análisis económico de la corrupción. *Quorum:* Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n. 10, p. 127-147, 2004.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar.* Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>. Acesso em 24 abr. 2017.

GALVÃO, Estevam. Relatório final da CPI da merenda. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2016.

GONZÁLES-CASTELL, Adán Carrizo. El agente encubierto como instrumento de lucha contra la corrupción: análisis comparado de las regulaciones españolas y colombianas. In SINTURA VARELA, Francisco J.; RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás (coord.). *El estado de derecho colombiano frente a la corrupción.* Retos y oportunidades a partir del estatuto Anticorrupción de 2011. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2013.

JAKOBS, Günther. *Dogmática del derecho penal y configuración normativa de la sociedad.* Madrid: Ediciones Civitas, 2004.

KELSEN, Hans. *O problema da justiça.* Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Confianza.* Traducción Amanda Flores de la edición inglesa de John Wiley & Sons, corijida y cotejada con el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. 1ª reimpresión. Santiago de Chile: Anthoropos Editorial, 2005.

LUHMANN, Niklas. *Poder.* Traducción Luz Mónica Talbot, de la version inglesa de John Wiley &Sons, corregida y cotejada con el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthoropos, 1995.

MANIGLIA, Elisabete. *As interfases do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar.* São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In MICELI, Sérgio (org). *O que ler na ciência política social brasileira (1970-1995).* Ciência Política (volume III). São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Alegações finais AP 470 MG.* Procurador-Geral da República: Antonio Fernando Barros e Silva de Souza. Brasília, DF, 30 mar. 2006.< http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP_470_Peticao_n_382072011.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

MURIEL PATINO, María Victoria. El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía. In GARCIÁS, Nicolás Rodriguéz; CAPARRÓS, Eduardo A. Fábian (coord.). *Corrupción y delincuencia económica.* Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2008.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. O direito fundamental ao trabalho decente sob a ótica da erradicação do trabalho infantil e a proteção do adolescente. VITORIA, Ignacio García; ALMIDI CID, José Manuel (org.). *Direito e justiça III:* protección de los derechos fundamentales em n contexto global. Curitiba: Juruá, 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Promovendo o trabalho decente.* Disponível em: <http://www.bsb.ilo.org/simtd/ >. Acesso em: 22 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório contra Drogas e Crimes. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.* Mérida, 2003. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 16 abr 2017.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Injustiça alimentar, regulação e compliance: expectativas da Carne Fraca. *Boletim*, ano 25, nº 293.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n. 16, p. 21. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm= iso&userID=-2>. Acesso em: 25 abr. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *São Paulo does corruption live next door.* Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sao_paulo_does_corruption_live_next_door>. Acesso em: 25 abr. 2017.

Recebido em 18/05/2017.

Aceito em 01/12/2017.

Publicado em 02/04/2018.