

# A POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

## *ANTI-CORRUPTION EFFORTS IN BRAZIL AND ITS RELATIONSHIP IN THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHTS*

Filipe Pinto Monteiro<sup>1</sup> 

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis<sup>II</sup> 

<sup>1</sup> Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), Pouso Alegre, MG, Brasil.  
Mestrando em Direito. E-mail: filipe\_mont@hotmail.com

<sup>II</sup> Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, MG, Brasil. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. E-mail: anaelisasqa@gmail.com

**Resumo:** O presente artigo problematiza a relação entre o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar no Brasil e a corrupção, vistos a partir da transição de um paradigma desenvolvimentista para um modelo liberal. Buscou-se analisar, através de revisão de bibliografia, o modelo de Bem-Estar Social implantado na América Latina e suas particularidades, com posterior transformação na década de 80, quando adquire caráter eminentemente liberal e proporciona grande trânsito de agentes privados junto ao Estado, influenciando as relações de poder e no crescimento de prática corruptivas, visto que não se atentou para a devida regulamentação desse novo paradigma. Então, pondera-se que a sociedade almeja por novas políticas públicas que respaldem as relações entre público e privado, a fim de salvaguardar os direitos sociais fundamentais dos cidadãos, sendo essa nova agenda de combate à corrupção no Brasil iniciada com a Lei 12.846/13, mediante um novo marco pela efetividade no cumprimento da função social da empresa.

**Palavras-chave:** Estado de Bem Estar. Combate à corrupção. Direitos sociais.

**Abstract:** The present article problematizes the relationship between the development of the Welfare State in Brazil and corruption, seen from the transition from a developmental paradigm to a liberal model. It was sought to analyze the Welfare model implanted in Latin America and its peculiarities, with subsequent transformation in the 1980s, when it acquired an eminently liberal character and provided a great transit of private agents to the State, influencing the relations of power and the growth of corruptive practices, since it was not considered for the proper regulation of this new paradigm. Therefore, it is considered that society is striving for new public policies that support public-private relations in order to safeguard the fundamental social rights of citizens, and this new anti-corruption agenda in Brazil started with Law 12.846 / 13 , through a new milestone for effectiveness in fulfilling the company's social function.

**Keywords:** Welfare State. Anti-corruption efforts. Social rights.

**Sumário:** Introdução. 1 O Estado de bem-estar brasileiro e a corrupção. 1.1 Considerações sobre a consolidação do Estado de Bem-Estar Social e a prática corruptiva no Brasil. 1.2 O combate à corrupção no novo modelo de Estado de Bem-Estar Brasileiro. 1.3 Os novos institutos de combate à corrupção no Brasil. Considerações finais. Referências.

## Introdução

O *Welfare State* é um fenômeno do último século, cujo crescimento e expansão se dá com maior força a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, alavancado pela necessidade de se reconstruir Estados que foram devastados, além da derrocada do liberalismo de então, incapaz de garantir direitos básicos aos cidadãos e concentrador das riquezas<sup>1</sup>.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social é vinculado à expansão da industrialização, pois nesse contexto a riqueza tende a se aglutinar e os direitos sociais tendem a ser mitigados, daí a necessidade de maior intervenção estatal para equalizar os meios de produção e a divisão da riqueza, visando minorar as desigualdades sociais<sup>2</sup>.

Porém, pergunta-se: a presença de um Estado Social, que toma grandes proporções, poderia favorecer o aparecimento de prática delitivas, através de membros da iniciativa privada que almejam receber os benefícios de seu grande orçamento? Ou ainda, poderia se questionar se o Estado de Bem-Estar no Brasil estaria preparado para lidar contra as investidas de empresas e seus prepostos com o intento de se apoderar da máquina estatal?

Nesse contexto urge analisar um problema recorrente no Estado de Bem-Estar instalado no Brasil: a corrupção, em vista do texto constitucional de 1988, remodelador de um sistema político caótico das décadas de 60 a 80 e garantidor de vários direitos fundamentais. Como o Estado de Bem-Estar brasileiro deixou de ser desenvolvimentista e assumiu um paradigma liberal, alguns setores da atividade privada buscaram meios de se apropriar desse Estado e de seus recursos, a fim de garantir tão somente seus próprios interesses em claro prejuízo à coletividade, corrompendo os representantes do povo<sup>3</sup>.

- 1 ARRETCHE, Marta T. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teoria explicativas. In: *BIB*. Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre, 1995 p.16.
- 2 KING, Desmond S. *O Estado e as estruturas de bem-estar em democracias industriais avançadas*. São Paulo: Novos Estudos, 1988, p. 57.
- 3 DRAIBE, Sônia Mirian; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestão? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011, p. 242.

A fim de combater as práticas espúrias entre os representantes do Estado e a iniciativa privada, uma nova política pública de combate à corrupção fora debatida e construída pela academia, em parceria com a população e o Legislativo, em atendimento a um anseio social urgente, dando ensejo à Lei 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção<sup>4</sup>.

O presente artigo problematiza o combate à corrupção com reflexo no Estado de Bem-Estar vigente, para então discutir a preservação de direitos sociais fundamentais mediante as políticas de combate à corrupção, em consonância com a função social da empresa e os princípios constitucionais que norteiam a atividade econômica no Estado.

## **1 O Estado de bem-estar brasileiro e a corrupção**

### *1.1 Considerações sobre a consolidação do Estado de Bem-Estar Social e a prática corruptiva no Brasil*

Para se discutir as relações entre Estado do Brasil e particulares é necessário compreender, antes de tudo, qual modalidade de Estado encontra-se instalada a fim de apreender como são formados os vínculos deste ente com a iniciativa privada. A leitura do texto constitucional mostra-se imprescindível, como também a compreensão dos fatos político-históricos relevantes do século XX que culminaram com a instalação do Estado de Bem Estar e suas transformações nas últimas décadas.

Arretche<sup>5</sup>, explicitando a teoria do surgimento do Estado de Bem Estar demonstra um ponto de convergência entre os autores do tema: a industrialização. Para a autora, o avanço das indústrias gerou uma nova modalidade de sociedade, que deixara os hábitos predominantemente camponeses e passara a ser estratificada, dividida entre os detentores dos meios de produção e aqueles subordinados ao sistema mecanizado.

A questão política não deve ser negligenciada, pois desde o final do século XIX até a expansão industrial do século XX, o liberalismo europeu favoreceu a criação de uma agenda de debates de direitos civis e políticos dos cidadãos, na qual se concentrava os direitos dos trabalhadores envolvidos no processo de industrialização, unidos

4 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. *Comentários sobre a Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 14.

5 ARRETCHÉ, Marta T. Op. Cit., p.5.

e sindicalizados em face da elite burguesa, detentora dos meios de produção<sup>6</sup>.

Draibe<sup>7</sup>, afirma que o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social possui forte vinculação ao pensamento Keynesiano, ao compreender que o capitalismo industrial do século XIX até metade do século XX, apesar de favorecer o desenvolvimento de muitas importantes tecnologias, estava gerando um enorme déficit social, que carecia de uma urgente resposta estatal para que se evitasse o caos. O motivo preponderante da discrepância social foi o êxodo de grandes contingentes populacionais para as cidades na busca de subempregos nas indústrias.

Segundo a autora, Keynes não nega as benesses do capitalismo e tampouco se aproxima do socialismo, porém compreende que a acumulação das riquezas por poucos detentores dos meios de produção traria o colapso social, sugerindo a intervenção estatal na economia e uma limitação ao liberalismo predominante, com foco num Estado que distribuisse renda e investisse em políticas sociais: o Estado de Bem Estar Social<sup>8</sup>.

O *Welfare State* brasileiro, assim como nos países da América Latina, é mais específico, pois o Brasil recebeu um processo de industrialização mais tardio se comparado às grandes potências, em especial entre as décadas de 30 e 70, de modo que desde esse período já é possível visualizar a edição de leis com cunho de proteção a direitos sociais, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, surgidos no final da década de 20, além da edição da Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, entre outros tantos institutos<sup>9</sup>.

Com o advento do texto constitucional de 1988, o Brasil avança na área social e consolida seu Estado de Bem Estar, mediante a incorporação de vários direitos sociais fundamentais, como o direito à saúde, à assistência social e à previdência social. Além, obviamente, da consolidação de direitos dos trabalhadores e da positivação da função

---

6 KING, Desmond S. Op. Cit., p. 59.

7 DRAIBE, Sônia Mirian. *Estado de Bem-Estar, desenvolvimento e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS – GT19 – Políticas Públicas, Sessão 1 – Reformas institucionais e Políticas Sociais. Caxambu, Brasil, Outubro 24-28, 2006, p. 4

8 Ibid p.4.

9 BENEVIDES, Cláudia do Valle. *Um estado de bem-estar social no Brasil?* Dissertação (em Economia) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2011. p.63.

social, tanto da propriedade como da atividade empresarial, no artigo 170.

Por outro lado, para Pereira<sup>10</sup>, o Estado de Bem Estar Social clássico perdurou no mundo ocidental, inclusive no Brasil, até o final década de 70 e era um modelo estatal presente em todas as esferas da vida do cidadão, porém, com as graves crises fiscais e financeiras atravessadas pelo Brasil nas décadas de 80 e 90, buscou-se respostas no modelo neoliberal, com alguns objetivos bem específicos, em especial, reduzir a ingerência estatal nos assuntos privados e viabilizar a abertura do mercado. Verificou-se no Brasil, a princípio, certo êxito no controle da inflação em meados da década de 90 e também alguma estabilidade econômica, porém não fora o suficiente, pois as desigualdades sociais permaneceram, assim como a má distribuição de renda.

Nesse contexto, para referido autor, emerge o Estado gerencial, cedendo à iniciativa privada as atividades de mercado em geral, abrindo mão de muitos monopólios, porém promovendo o controle dessas atividades de maneira ativa, pois além do aparecimento das agências reguladoras, o Estado mantém em destaque o atendimento de direitos sociais já consagrados desde o Estado de Bem-Estar clássico<sup>11</sup>.

Já Draibe e Riesco<sup>12</sup>, ao fazerem uma reflexão sobre as duas últimas décadas do século XX, compreendem que há um distanciamento do conceito original de Estado de Bem Estar no Brasil, no entanto, ratificam que apesar das mudanças de paradigmas do *Welfare State* em países latinos, esta configuração de Estado ainda é presente e pode ser compreendida em duas etapas distintas: uma primeira que perdurou da década de 20 até os anos 80, com foco principal em desenvolvimento social e econômico de uma sociedade em processo de transição do rural para o industrial, nomeado pelos autores de Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem Estar (ELABDES); e uma segunda etapa, com viés liberal, focalizada nas políticas do Consenso de Washington, globalização e abertura de mercado, marcos regulatórios, sem, contudo, perder-se o foco na manutenção de direitos sociais consagrados.

A mudança de paradigma dos ELABDES, em especial no Brasil, nas últimas duas décadas do século XX e início do XXI, é crucial para

---

10 PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e Administración Pública. Lisboa, Portugal, outubro 08-11, 2002. p. 5.

11 Ibid. p. 6.

12 DRAIBE, Sônia Mirian; RIESCO, Manuel. 2011, p.245.

determinar a derrocada de um sistema desenvolvimentista de Estado, cujo foco principal era equilibrar as bases socioeconômicas a fim de garantir acesso a direitos sociais, ainda que distante de um ideal keynesiano, dadas circunstâncias de desenvolvimento e industrialização tardios, períodos de crescimento permeados por períodos de forte crise, inflação em pleno descontrole, planos econômicos equivocados, sem falar nos graves fatores políticos.

Sugere-se que todos esses fatores negativos foram preponderantes para o avanço de uma cultura neoliberal num Estado politicamente frágil e arrasado economicamente. A voracidade empresarial sobre o poder estatal ganha força e surge um novo ator econômico, o avanço tecnológico no mundo desenvolvido, que atraiu também a classe média para a desestatização, como uma resposta à inércia do combalido poder estatal de então<sup>13</sup>.

Nesse novo cenário, desenhado da década de 80 em diante, é possível tirar algumas conclusões. A princípio, fica claro que há um rompimento entre crescimento econômico e políticas sociais das décadas antecessoras, porém não a ponto de anular todas as conquistas, pelo contrário, alavancou-se um processo até então lento de desenvolvimento de novas estruturas sociais, pois, como houve uma abertura para a modernização e novas tecnologias, sugere-se o avanço em questões como urbanização, surgimento de novos atores no mercado de trabalho, em especial, a consolidação da participação feminina, melhora nos índices de educação da população e no atendimento à saúde<sup>14</sup>.

Ainda, sob influência do Consenso de Washington, Draibe e Riesco<sup>15</sup>ressaltam que se criou um ambiente favorável à empresas e capital estrangeiro, embora emergisse também um padrão de vida ligado ao consumismo e busca por melhores padrões de vida, muito influenciado pelo estilo americano, gerando assim uma relativização do pensamento conservador no meio da sociedade e abraçando-se valores liberais, altamente individualistas e competitivos.

Com o acolhimento desses novos valores liberais pela sociedade, a iniciativa privada passa a ter grande trânsito junto a governos, e estes começam a depender das empresas para dar andamento aos seus programas, surgindo no Brasil uma simbiose entre Estado e empresas,

---

13 Ibid p. 244.

14 Ibid p. 247.

15 Ibid p. 246.

sem contudo dar-se a devida atenção de que estas relações podem ser perigosas, se não forem devidamente reguladas. Como o país não se preparou para lidar com a ofensiva privada sobre o governo, com o passar dos anos o Estado encontra-se sob controle de uma elite empresarial, composta principalmente por grandes empreiteiras ávidas pelo orçamento público, como os últimos escândalos<sup>16</sup> apontam, sendo urgente o remanejamento de novas políticas de combate à corrupção e novas regulamentações nas relações Estado/empresas a fim de garantir-se a manutenção dos direitos sociais fundamentais, como pleno emprego, livre iniciativa, previdência social saudável, cumprimento da função social da empresa, entre outros.

### *1.2 O combate à corrupção no novo modelo de Estado de Bem-Estar Brasileiro*

Interessante apontar, conforme informam Dipp e Castilho<sup>17</sup>, que a Lei Anticorrupção teve por origem um debate democrático encabeçado pelo “Projeto Pensando o Direito”, que gerou o relatório “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro”, em 2009, encabeçado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Ministério da Justiça e com a ONU, no qual uma pesquisa fomentada pela academia, além do debate aberto ao público, mediante canais de informação do Governo Federal, com possibilidade de sugestões e críticas, culminou com a pesquisa que direcionou o PL 6.826/10, posteriormente aprovado como Lei 12.846/13.

Nota-se, segundo Mendes e Carvalho<sup>18</sup>, que o tema “combate à corrupção” está em voga na sociedade brasileira há algum tempo, e nesse aspecto específico é notório que o Estado, através de seus

---

16 MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques. Compliance, concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan, 2017, p.25. informam que a “Operação Lava Jato”, iniciada em 17 de março de 2014, é a maior investigação de escândalos de corrupção da história do país, envolvendo uma enorme gama de crimes, todos relacionados à Petrobrás e suas subsidiárias, como: corrupção ativa e passiva, fraudes em licitações, contrabando, desvios de recursos públicos e fraudes fiscais, envolvendo inúmeros políticos, de vários níveis de governo, muitos empresários – em especial de grandes empreiteiras – e órgãos públicos. Já no início da operação, os valores apurados dos prejuízos ultrapassavam R\$42,8 bilhões de reais.

17 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. 2016 p. 14.

18 MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques. 2017 p.22.

representantes, agiu de forma responsiva, como trata Carreirão<sup>19</sup>, pois existia uma sinalização da população de uma agenda urgente e até então pouco estudada. Houve, portanto, congruência política na edição da norma anticorrupção.

Dipp e Castilho<sup>20</sup> discorrem que a Lei 12.846/13 foi um marco de uma nova e necessária política anticorrupção, ao analisarem os motivos expostos pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, responsável por no ano de 2010, encaminhar o anteprojeto ao Legislativo para análise. Nesse momento, o então Presidente da República salientou que a lei iria suprir uma lacuna no ordenamento jurídico no tocante a responsabilização de pessoas jurídicas pelas prática de ilícios em face da administração pública, com ênfase em combate à corrupção, fraudes em licitações e contratos administrativos.

Verifica-se que há um liame entre o envio do projeto de lei pelo Executivo ao Legislativo como uma resposta à sociedade ao escândalo de corrupção mais recente do final da última década, o chamado “mensalão”, no qual cogitou-se, inclusive, a participação do referido Presidente. Nesse momento, como citado acima, a sociedade ansiava por políticas eficazes anticorrupção para se averiguar o passivo gerado pelos atos ilícitos de seus representantes.

A urgência de novas políticas de combate à corrupção não se trata apenas de um resgate da ética nas relações públicas, vai muito além, pois na vida dos cidadãos, em especial os mais pobres, é que se vê o ataque aos direitos sociais fundamentais, objetos do Estado de Bem Estar brasileiro, como no caso de hospitais desabastecidos de insumos básicos, incapacidade de gestão de recursos, falta de profissionais, em decorrência de verbas desviadas do orçamento. Na educação, escolas públicas com estrutura precária, às vezes com merenda escassa ou sem qualidade, pois os recursos foram desviados. Programas sociais deficitários porque o orçamento é insuficiente. Enfim, a atitude de poucos indivíduos gera danos em milhões<sup>21</sup>.

Oportunismo não falta quando se trata do combate à corrupção, pois enquanto a academia se dobra na análise do tema e a sociedade

---

19 CARREIRÃO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão de literatura internacional. In: *Opinião Pública*. Campinas, v. 21, nº 2., ago.2015 p. 394.

20 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. 2016 p. 23.

21 LEAL, Rogério Gesta; SCHNEIDER, Yuri. Os efeitos deletério da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. In: *Revista da AJURIS*. Porto Alegre, v. 41, nº 136. 2014. p.427.

sugere alternativas, é comum aparecerem os “salvadores da pátria”, aqueles que compreendem ter um mandato divino para salvar a nação do perigo. Nesse aspecto, Leal e Schneider<sup>22</sup> relembram que órgãos jornalísticos têm apontado esses juízes heróis como os grandes responsáveis pela ética nacional, porém de maneira irresponsável, visto que o combate a essas práticas vai muito além de algumas decisões judiciais e prisões de políticos e empresários, pois trata-se de uma questão de política pública, que poderia problematizar a questão com maior seriedade. Sugere-se que não é o Judiciário, por si só, que vai mudar a situação do país na base das “canetadas”. A implementação de uma nova política clama por mudanças de posturas, tanto do cidadão, quanto do Estado.

Para Leal e Schneider<sup>23</sup>, a palavra “corrupção” diz sobre dois movimentos, o primeiro é a quebra de um vínculo de confiança subjetivo, permitindo que determinado sujeito interfira na vida alheia, podendo ser tanto na esfera pública ou na privada, ao seu modo, em prejuízo da coletividade, ou ao menos parte dela. O segundo movimento diz sobre uma completa relativização do que é o público, pois interessa apenas a vontade particular do sujeito. Quando se relativiza o público, ofende-se os pilares da democracia e os Direitos Fundamentais são alvejados.

Não se trata apenas do favorecimento a uma pessoa sobre a outra e os exemplos são vários, tanto na área pública quanto na iniciativa privada<sup>24</sup>. Quando alguém paga um por atendimento médico público, quando um servidor aceita suborno para alocar um estudante na escola do bairro, quando tolera-se, mediante alguma vantagem, o comércio de resíduos tóxicos de uma região para outra, sem qualquer fiscalização, quando o patrão subjuga seu funcionário às condições precárias pois não é fiscalizado, ou paga para não ser fiscalizado, todos esses exemplos são de corrupção e há uma clara afronta o direito fundamental da igualdade,

---

22 Ibid p. 417.

23 Ibid. p. 418.

24 Os prejuízos causados à economia brasileira por atos de corrupção podem ser mensurados em algo entre 1% a 4% do PIB – Produto Interno Bruto – por ano. Não bastasse o trágico prognóstico, o país é sempre alvo de desconfiança por parte da comunidade internacional no tocante à seriedade e transparência de suas entidades governamentais, representantes políticos e a relação destes com grandes empresas privadas. (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 22). *E.g.*, segundo notícia vinculada na revista “Época”, em 04/02/2017, o Brasil destinou 3,78% do seu PIB com segurança pública e, de acordo com notícia vinculada no site “politize” em 12/05/2017, o país dedicou 3,6% do seu PIB com saúde e 5,2% com educação.

isso sem mencionar no direito à dignidade da pessoa humana, à saúde, à educação.

Leal e Scheider<sup>25</sup> ressaltam que é impossível compreender a sociedade contemporânea sem elevação do nível de confiança entre os vínculos, seja público ou privado. Essa confiança é representada pelo discurso cívico, da ética e da moral, sem a qual não se fundamenta a qualidade democrática nas relações entre particulares, institucionais e políticas. Partindo daí, é possível prevenir-se da corrupção em sua forma mais comum, quiçá a pior: a corrupção cotidiana.

É salutar compreender que a efetivação dos direitos sociais fundamentais passa por uma postura ativa do Estado em coibir as práticas corruptas e, mais importante, garantir o acesso a esses direitos pela coletividade. Por outro lado, posturas omissas do poder estatal corroboram com a ineficácia de direitos fundamentais sociais, como o direito de acesso ao trabalho digno. Quando o Estado deixa de ser vigilante nas relações trabalhistas, torna-se factível a criação de redes de subempregos, exploração de mão de obra, escravidão, o que é também uma forma de corrupção (rompimentos de vínculos de confiança), porém no âmbito privado<sup>26</sup>.

Moreira<sup>27</sup> relata sobre a inércia do Estado brasileiro em combater a corrupção até a promulgação da lei em 2013, pois o direito pátrio se limitava a responsabilizar apenas as pessoas físicas beneficiárias de atos ilegais, nada dizendo no tocante à responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas. Verifica-se que a mudança veio já no artigo 1º da Lei Anticorrupção, ao dispor sobre a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas e seus atos em face da Administração Pública.

Uma nova política não é capaz de remediar todo um contexto corruptivo existente e a Lei 12.846/13 não pretende ser exaustiva em seu exame, tanto que não englobou a responsabilização criminal de pessoas jurídicas; porém é preciso reconhecer que se trata de uma primeira resposta robusta ao anseio social de relações transparentes e éticas, a qual ampliou os meios disponíveis de combate a ilícitos e estimulou as empresas a se adequarem às novas medidas, através de criação de redes de governança, propagação de novos institutos, ao menos no Brasil,

---

25 Ibid p.418.

26 Ibid p. 424.

27 MOREIRA, Fábio Lucas. Breves anotações sobre a lei anticorrupção. In: PORTO, Vinícius; MARQUES, Jader de (org.) O compliance como instrumento de prevenção e combate à corrupção. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 65.

como os acordos de leniência, canais de denúncia internos, programas de integridade e cumprimento de normas – *compliance*<sup>28</sup>.

Compreende-se, por fim, que a política anticorrupção era uma agenda necessária ao país e verifica-se um grande avanço na edição da Lei 12.846/13, ao abordar institutos já consolidados ao redor do mundo e com comprovada eficiência, visando-se garantir a função social da empresa.

### *1.3 Os novos institutos de combate à corrupção no Brasil*

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Anticorrupção estabelece a responsabilidade objetiva<sup>29</sup> – cível e administrativa – pela prática de atos contra a administração pública por parte de sociedades empresárias, devidamente organizadas (registradas na Junta Comercial e portadoras de um CNPJ) ou não (sociedades de fato). Extraí-se do comando legal que a simples prova de conduta ilícita e seu nexo de causalidade, já seria suficiente para gerar a responsabilização do agente. O avanço trazido pela lei está no fato de que condutas corruptivas deixam pouco ou nenhum rastro, daí a importância de se aplicar a responsabilidade objetiva do agente, pois facilita a produção da prova e deixa uma mensagem clara aos empresários de muita atenção em seus negócios, isso sem excluir a responsabilidade pessoal do envolvido<sup>30</sup>.

Partindo do conteúdo normativo, se algum agente da empresa, mesmo não sendo o sócio, agir corruptamente, a responsabilidade cível e administrativa da própria empresa nasce. Portanto, a conduta dos sócios passa a ser algo tão importante de cuidado quanto o negócio em si, pois os investimentos e tomadas de decisões passam a surtir efeitos extra econômicos e pode resvalar na imagem da pessoa jurídica.

---

28 Ibid p. 80.

29 Segundo DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 831, a responsabilidade civil é um instituto de natureza patrimonial inserido no ordenamento jurídico pátrio, tanto na Constituição da República quanto no Código Civil, dispondo sobre a necessária responsabilização de agente que causa dano a um terceiro, podendo ser subdividida em responsabilidade civil subjetiva, quando presentes os elementos: ação ou omissão ilícita, dano causado pela conduta, nexo causal entre a conduta e o dano, culpa (negligência, imperícia ou imprudência) ou dolo (intenção do agente) do agente. Com relação à responsabilidade civil objetiva, o elemento culpa ou dolo é dispensado, sendo necessário para sua configuração, tão somente a ação ou omissão ilícita, dano causado pela conduta e o nexo causal entre dano e conduta. Portanto, ao dispor sobre a responsabilidade objetiva do agente, a lei anticorrupção dispensa a necessidade de se provar o dolo ou a culpa quando da confirmação do ato ilícito.

30 MOREIRA, Fábio Lucas, 2017 p. 65.

É prudente dizer que a política de combate à corrupção tratada é voltada para a iniciativa privada, pois seria impossível conceber que a própria administração pública (indireta) atue em contrariedade à própria administração, ou seja, por apreço ao princípio da supremacia do interesse público, os comandos da lei não se enquadram às empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, não obstante, seus prepostos sejam individualizadamente responsabilizados por seus atos, e não a pessoa jurídica<sup>31</sup>.

O artigo 7º dispõe sobre a aplicação de sanções administrativas, sendo que empresas amparadas por programas de conformidade, ou *compliance*, terão abatimentos em multas. Ou seja, o Estado delega ao particular uma nova responsabilidade: a de gerir eticamente seu negócio através de um programa de *compliance* devidamente estruturado e regulado pelo Decreto 8.420/15 (publicado com o objetivo de regulamentar a lei). Em contrapartida, essas empresas serão beneficiadas em caso de sanções pelo Estado. Moreira<sup>32</sup> ressalta que esta nova política<sup>33</sup> estimula empresas a investirem em programas voltados à práticas éticas, criando meios de detectar, investigar e sanar ilícitudes, subornos, fraudes em contratos, irregularidades em geral praticados contra a Administração Pública.

Outro destaque é sobre o processamento administrativo de responsabilização pelo próprio órgão atingido, pois amplia consideravelmente o poder de polícia dos órgãos da administração, que agora tornam-se os primeiros responsáveis por averiguar condutas supostamente ilícitas ocorridas em seu interior, sem necessidade de autorização de outro órgão ou Poder, conforme as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa<sup>34</sup>.

O instituto da desconsideração da personalidade jurídica também sofre uma ampliação em sua aplicação, pois o artigo 14 estende a possibilidade para o processo administrativo de responsabilização. É sabido que em casos de corrupção muitos agentes enriquecem e transferem esse patrimônio ilícito em nome próprio, escondendo-se atrás da proteção à pessoa jurídica. Portanto, agilizam-se as possibilidades de

31 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. 2016 p. 28.

32 MOREIRA, Fábio Lucas, 2017 p. 69.

33 O estímulo à criação de programas de *compliance*, iniciado pela lei anticorrupção, tem sido objeto de regulamentação de legislações estaduais, como uma exigência para que empresas possam contratar junto à órgãos públicos, vide, por exemplo: Lei 6.112/18 do Distrito Federal e Lei 7.7753/17 do Estado do Rio de Janeiro.

34 Ibid. p. 70.

detecção do ilícito e abrange-se o poder investigatório às pessoas físicas envolvidas<sup>35</sup>.

O acordo de leniência<sup>36</sup>, que é distinto da colaboração/delação premiada, é também tratado nos artigos 16 /17 e facilita a produção de provas e posterior responsabilização de toda uma cadeia de agentes envolvidos em ilícitos, que tendem a ser de difícil persecução<sup>37</sup>. Apesar de já existir regulamentação sobre acordo de leniência em outras normas, como a lei antitruste (12.529/11), a nova política de combate à corrupção compreendeu que era necessário estimular o instituto, destinado exclusivamente para pessoas jurídicas, concedendo redução de multas, em troca de informações valiosas, atreladas a provas robustas e que alcancem a todos os investigados<sup>38</sup>.

---

35 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. 2016 p. 75.

36 Segundo Dipp e Castilho (Ibid, p.79) o acordo de leniência é um instituto de natureza cível/administrativa destinado à pessoas jurídicas, com o objetivo de se obter provas ou elementos que auxiliem na obtenção de provas de atos ilícitos cometidos no âmbito corporativo entre seus representantes e servidores públicos ou políticos, a fim de se reduzir as sanções pecuniárias da empresa perante a autoridade estatal fiscalizadora. Já a colaboração premiada, segundo Lacerda e Silva (2017, p. 51) é um instituto jurídico de natureza penal, regulamentado pela lei 12.850/13, com o objetivo de se obter provas de crimes de difícil constatação, em especial, crimes de corrupção. Trata-se de acordo firmando entre delator (pessoa física), sua defesa e o Ministério Público ou Delegado de Polícia, no qual o delator deve confidenciar junto à autoridade pública detalhes sobre os ilícitos praticados pela organização criminal a qual ele era integrante, demonstrando os relatos através de provas, com o objetivo de obter redução em sua pena, por ter auxiliado a Justiça. Após a realização do acordo, o mesmo é enviado ao Juízo competente para sua homologação e posterior prosseguimento da ação penal, com a investigação dos fatos e provas contidos no acordo.

37 Em sede de “Operação Lava Jato”, Mendes e Carvalho (2017, p. 27) informam que entre 2014 e janeiro de 2017, sete acordos de leniência foram assinados junto ao CADE, com quatro empresas: Setal/SOG, Camargo Corrêa, Carioca Engenharia e Andrade Gutierrez. O acordo da empresa Setal Engenharia e Construções, em conjunto com a SOG Óleo e Gás e outras pessoas físicas (sociedades empresárias não personalizadas) dispunha sobre ocorrência de cartel em licitações de obras de montagem *onshore* da Petrobras. A Camargo Correa firmou dois acordos de leniência, sendo um dispondo sobre formação de cartel em licitação de obra na Usina Angra 3, e o outro acordo tratava sobre cartel em licitações para implementação das ferrovias Norte-Sul e Integração Oeste-Leste. A empresa Andrade Gutierrez realizou junto ao CADE três acordos de leniência, o primeiro tratou da formação de cartel e rede de corrupção na licitação da Usina Belo Monte, o segundo tratou da formação de cartel e fraudes em licitações para urbanização das favelas do Alemão, Manguinhos e Rocinha, todas no município do Rio de Janeiro, e o último dispunha sobre rede de cartel e corrupção em licitações para estádios da Copa do Mundo no Brasil, em 2014. A empresa Carioca Engenharia firmou acordo de leniência no sentido de confessar fraude em licitações e rede de corrupção no âmbito da Petrobras.

38 MOREIRA, Fábio Lucas, 2017 p. 75.

Finalmente, a lei ainda trata no artigo 18 sobre a questão de responsabilidade judicial dos envolvidos em atos de corrupção, estendendo ainda, no artigo 27, a responsabilidade às autoridades públicas que tomam conhecimento de infrações e não adotam as providências necessárias para apuração dos fatos, a fim de que toda a coletividade, tanto as entidades públicas, quanto privadas, estejam engajadas em combater a corrupção sem esperar por ações superiores<sup>39</sup>.

Como observado, o resgate da ética no meio empresarial apresenta raízes na função social da empresa e seu papel no desenvolvimento econômico do país, um organismo que promove o desenvolvimento social e não visa exclusivamente o lucro. De acordo com Tomasevicius Filho<sup>40</sup>, a ordem econômica brasileira é sustentada pelo trabalho e pelo capital, de modo que a livre iniciativa viabiliza o exercício da atividade econômica, no entanto, a liberdade da empresa não é plena, mas sim subordinada a assegurar aos indivíduos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Portanto, o empresário e a empresa somente podem usufruir dos benefícios da liberdade de iniciativa à medida em que sua atividade traga retorno benéfico aos cidadãos, não sendo admissível que a liberdade da empresa seja considerada a função individual do empresário, como único ente a ser atendido pelo desenvolvimento das riquezas.

A amplitude do artigo 170 da Constituição da República é grande, mencionando-se ainda o direito dos consumidores e a livre concorrência como fundamento social, ou seja, a empresa não pode prescindir de atender à contento aqueles que adquirem seus produtos ou serviços e devem participar eticamente do mercado a fim de que a concorrência seja estimulada, sempre sob as penas da lei<sup>41</sup>.

Portanto, sugere-se a necessidade do cumprimento da função social e comportamento ético, com o atendimento aos princípios legais por parte da empresa e de seus representantes perante o Estado, na preservação dos direitos fundamentais sociais. Nesse contexto, as mais recentes políticas de combate à corrupção tem o fim de tornar o cumprimento da lei e dos princípios constitucionais como parte da cultura empresarial. É evidente que não é factível imediatamente

---

39 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. 2016 p. 92.

40 TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. Revista dos Tribunais: São Paulo, RT 810/2003, p. 43-67, abr. 2003. p. 57.

41 Ibid p. 58.

eliminar do ordenamento a chance de ilicitudes, mas sim, minimizar as possibilidades e, caso detectadas, sejam rapidamente corrigidas.

### **Considerações finais**

O Estado de Bem-Estar social foi essencial na reestruturação da sociedade do século XX, oriundo de revoluções liberais e devastado pelas desigualdades sociais de um capitalismo desenfreado. Esse novo Estado arrefece esse ímpeto voraz e determina limites à economia, de modo que se assenta na premissa de que o capital humano deve ser valorizado acima da própria economia e as riquezas devem ser partilhadas, pois o mercado livre apenas gerou pobreza para a maioria esmagadora de trabalhadores.

Na América Latina o processo de instalação do *Welfare State* foi retardado em decorrência de sua tardia industrialização, porém foi capaz de dar contorno desenvolvimentista à economia e garantir direitos sociais, como os direitos trabalhistas, previdenciários, acidentários entre outros, ao passo que ainda assim houve crescimento e expansão de mercado e tecnologia, provando-se que é possível desenvolver a nação e salvaguardar a coletividade.

Porém, a partir da década de 80, o Brasil saía de um conturbado momento político e adentrava numa redemocratização, que apesar de consagrar os direitos sociais em sua recente Constituição, torna-se um Estado de Bem-Estar com aspectos liberais, e nesse ínterim, corporações assumem papéis preponderantes na economia e política, e passam a conviver com o poder, sem que houvesse a devida regulação, tampouco debatiam-se como hodiernamente, políticas públicas para evitar a expansão da corrupção.

Com o agravamento da situação política do país, que na última década foi assolado por vários escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas e políticos de renome, a agenda anticorrupção ganha destaque e passa a ser um objetivo social, posteriormente abraçada pela academia e pelo próprio Estado, que de forma responsiva toma para si o debate dessas novas e urgentes políticas públicas de combate à corrupção, e aprova a Lei 12.836/13, marcando um novo ciclo no âmbito da regulação econômica por parte do Estado de Bem-Estar brasileiro, garantidor de direitos sociais, porém até então frágil na efetivação destes direitos, sendo cogente a compreensão e disseminação dessas

novas políticas, a fim de buscar-se a excelência no cumprimento de função social da empresa e consolidação da ética de mercado.

## Referências

ARRETCHE, Marta T. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teoria explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1 semestre, p. 3-40, 1995.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. *Um estado de bem-estar social no Brasil?* Dissertação (em Economia) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2011.

BLUME, Bruno André. *Quanto o governo investe em saúde e educação?* Disponível em: <<http://www.politize.com.br/quanto-governo-investe-saude-educacao>>. Data de acesso: 01/07/2017

CARREIRÃO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão de literatura internacional. *Opinião Pública*. Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, ago. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRAIBE, Sônia Mirian, Estado de Bem-Estar, desenvolvimento e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: *30º Encontro Anual da ANPOCS – GT19 – Políticas Públicas, Sessão 1 – Reformas institucionais e Políticas Sociais*. Caxambu, Brasil, Outubro 24-28, 2006.

\_\_\_\_\_ ; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. um novo desenvolvimento em gestão? *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. *Comentários sobre a Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016.

KING, Desmond S. *O Estado e as estruturas de bem-estar em democracias industriais avançadas*. Novos Estudos: São Paulo, p.53-76, 1988.

LACERDA, Wagner Carvalho; SILVA, Maurício Faria. Aspectos controvertidos da delação premiada. In: PORTO, Vinícius;

MARQUES, Jader de (Org.) *O compliance como instrumento de prevenção e combate à corrupção*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

LEAL, Rogério Gesta; SCHNEIDER, Yuri. Os efeitos deletério da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. *Revista da AJURIS*. Porto Alegre, v. 41, n. 136, 2014.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques. *Compliance, concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017.

MOREIRA, Fábio Lucas. Breves anotações sobre a lei anticorrupção. In: PORTO, Vinícius; MARQUES, Jader de (Org.) *O compliance como instrumento de prevenção e combate à corrupção*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e Administración Pública*. Lisboa, Portugal, outubro 8-11, 2002.

REVISTA ÉPOCA. *Gasto brasileiro com segurança alcança US\$91 bilhões*. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/02/gasto-brasileiro-com-seguranca-alcanca-us-91-bilhoes.html>>. Data de acesso: 1 jul. 2017.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, RT 810/2003, p. 43-67, abr. 2003.

Recebido em: 13 de agosto de 2018.

Aceito em: 12 de novembro de 2018.