

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Fillipi Lúcio NASCIMENTO¹

RESUMO: Atualmente, a corrupção é o problema que mais assola a credibilidade das instituições governamentais. Diversos países ao redor do mundo têm se engajado no desenvolvimento e na implementação de estratégias e medidas de prevenção e combate. Destacam-se entre tais ações a proposta de criação de agências anticorrupção. Este artigo apresenta uma análise das condições de institucionalização destas instituições no Brasil. A partir do exame de experiências internacionais consideradas bem-sucedidas (Hong Kong, Cingapura e Estados Unidos), discute-se neste trabalho não apenas a viabilidade do modelo, mas os critérios de aproveitamento do arranjo institucional brasileiro para o combate à corrupção no país. Diante do atual panorama político, econômico e social, que demanda o repensar das próprias instituições, defende-se reforma constitucional que abranja a criação de um órgão estatal independente e especializado na prevenção e no combate à corrupção, o qual, diante da complexidade e do caráter sistêmico do fenômeno no país, deve-se voltar integralmente ao enfrentamento do problema.

PALAVRAS-CHAVE: Crise institucional. Agências anticorrupção. Reforma institucional. Reforma constitucional

THE INSTITUTIONALIZATION OF ANTI-CORRUPTION AGENCIES IN BRAZIL: POTENTIALITIES AND CHALLENGES

ABSTRACT: *Currently, corruption is the problem that most plagues the credibility of government institutions. Several countries around the world have been engaged in the development and implementation of prevention and combat strategies. The proposal of*

¹ Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Alagoas – AL – Brasil. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia. fillipi.nascimento@hotmail.com.

creating anti-corruption agencies stands out among such actions. This article presents an analysis of the conditions of institutionalization of these institutions in Brazil. From the examination of international experiences considered successful (Hong Kong, Singapore and the United States), it is discussed in this work not only the viability of the model, but the criteria for the use of the Brazilian institutional arrangement for the fighting corruption in the country. In view of the current political, economic and social panorama, which demands the rethinking of the institutions themselves, it is advocated constitutional reform that covers the creation of an independent state body and specialized in the prevention and combating of corruption, which, before of the complexity and the systemic character of the phenomenon in the country, it must go back in full to the confrontation of the problem.

KEYWORDS: *Institutional crisis. Anti-corruption agencies. Institutional reform. Constitutional reform*

Introdução

Nunca na história do Brasil a credibilidade das instituições democráticas se viu assolada pela corrupção como atualmente. A eclosão do escândalo relacionado à empresa estatal Petrobrás (caso de maior repercussão no país dentre vários outros que impactaram a sociedade brasileira) e seus desdobramentos geraram baixas acentuadas na confiança institucional já há muito comprometida (FURTADO, 2015; MOISÉS, 2010; FILGUEIRAS, 2009). Os efeitos retroativos dessa “crise” são noticiados diariamente: evasão de divisas, contenção das poupanças, baixas no consumo das classes populares (como consequência da elevação dos preços de produtos básicos), altas taxas de desemprego, colapso da segurança pública. Nesse cenário, ganham impulso os debates acerca da viabilidade de implementação, no país, de ações mais efetivas de prevenção e combate à corrupção, dentre as quais, a criação de uma agência anticorrupção.

Estratégia internacionalmente reconhecida, trata-se de órgão estatal especializado no enfrentamento da corrupção com atuação caracterizada em três vieses: preventivo, investigativo e pedagógico (FERREIRA; FORNASIER, 2015). O Brasil conta com diversos órgãos, nos diferentes níveis da federação, cujas competências abarcam de forma difusa a função de combate à corrupção. No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2008) desempenha com protagonismo a atribuição de enfrentamento da corrupção, ao lado de órgãos como o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF) (FURTADO, 2015; FERREIRA; FORNASIER, 2015; AIDT, 2009).

A CGU encampa um conjunto diversificado de funções que a habilitam enquanto agência anticorrupção. Existe, no entanto, relativa dificuldade em caracterizá-la como tal, uma vez que lhe falta um atributo que é próprio desses organismos: a independência para o cumprimento de suas atribuições. “[...] não se trata de irresponsabilidade ou ausência de controle externo à sua atuação, mas a capacidade de poder exercer a sua missão sem interferência política.” (SOUSA, 2008, p.26 apud FERREIRA; FORNASIER, 2015, p.1592). A “conversão” da CGU em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (e, atualmente, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União), instituída pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, ilustra com precisão o efeito da carência de autonomia dos órgãos de combate à corrupção no Brasil: a sujeição aos interesses políticos.

Se a Controladoria-Geral da União, no arranjo institucional brasileiro, melhor se adequava ao arquétipo de uma agência anticorrupção, uma vez deslocada desta alçada, põe-se em questão o eventual aproveitamento de alguma outra estrutura administrativa na proposição de um órgão autônomo especializado no combate à corrupção no Brasil. Precede a este dilema conceitual a pergunta que por ora constitui a problemática do presente trabalho: quais são as condições para a institucionalização de uma agência anticorrupção no país? Para tentar responder a tal questionamento parte-se de ampla pesquisa documental, pautada em metodologia analítico-comparativa. Da avaliação de modelos vigentes de agência anticorrupção, notadamente, das agências de Hong Kong, Cingapura e Estados Unidos, procurou-se identificar os caracteres a serem observados quando da criação e do bom funcionamento desses organismos, destacando-se os riscos decorrentes de um mal planejamento.

No Brasil, os projetos de aperfeiçoamento de instituições do quadro funcional para o enfrentamento da corrupção no país estiveram, tradicionalmente, limitados aos interesses da classe política dominante, com raras e significativas exceções, uma vez que no sistema federativo brasileiro a atuação desses organismos é vinculada ao Poder Executivo (vide as fiscalizações por sorteio, os cortes no orçamento e na atual configuração da CGU, a nomeação para o cargo de Ministro) (FURTADO, 2015; LOUREIRO *et al.*, 2012). O imperativo de uma agência anticorrupção brasileira pleiteia reforma constitucional que crie, nos moldes institucionais e na *expertise* disponíveis, ou dote de autonomia administrativa e financeira um órgão estatal especializado na prevenção e no combate à corrupção.

Este artigo divide-se em mais quatro seções além desta introdução: na seção a seguir apresenta-se um panorama da corrupção no Brasil. O que se bus-

ca é observar o tratamento conceitual dado ao problema e suas repercussões na esfera da administração pública. Na terceira parte deste trabalho são analisados os modelos de agências anticorrupção de Hong Kong, Cingapura e dos Estados Unidos a fim de se identificar os caracteres que subsidiaram sua estruturação, consolidação e bom desempenho com vistas à constituição de uma agência anticorrupção brasileira. Discute-se na penúltima seção os elementos que definem a viabilidade de uma agência anticorrupção no Brasil, via reforma constitucional, a partir da criação ou aproveitamento integral de órgão funcional do sistema federativo. Por fim são tecidas algumas considerações sobre o conteúdo abordado neste trabalho.

Corrupção e órgãos de controle no Brasil

A corrupção, pelas formas que tem assumido no Brasil atualmente, não pode ser justificada suficientemente pela herança histórica dos portugueses e com ela o processo de formação cultural do povo brasileiro. Essa “desculpa”, segundo Furtado (2015, p. 18), “[...] só interessa àqueles que se beneficiam das fraudes e dos desvios dos fundos públicos, dentre os quais não mais se incluem a monarquia ou a aristocracia portuguesas.” No caso brasileiro, a corrupção pode e deve ser explicada pelo descompasso das instituições públicas, pelas fissuras do ordenamento jurídico e pelas deficiências (ou indisposições) do Poder Legislativo.

Até o início da década de 1980, os estudos sobre a corrupção se detinham às áreas da Ciência Política, da História e do Direito Criminal, e exploravam apenas os aspectos éticos concernentes ao fenômeno, isto é, analisavam a inadequação da corrupção aos padrões ou princípios éticos vigentes. No âmbito das Ciências Econômicas, a corrupção era tomada como um problema exclusivo do setor público. Naquele momento não era possível visualizar com precisão os efeitos da corrupção sobre a economia, tanto que, em algumas situações, a corrupção era tida como benéfica, uma vez que algumas empresas poderiam ser favorecidas em determinados processos administrativos, gerando ganhos individuais (FILGUEIRAS, 2009).

Os processos de globalização, de liberalização econômica e de integração regional e transnacional impulsionaram não apenas a produção científica sobre o assunto, mas a mobilização de governos e de órgãos internacionais no combate à corrupção. Na América Latina, as reformas legislativas e administrativas empreendidas por países como Brasil, Argentina, Chile e México concordaram com a necessidade latente de adaptação aos novos movimentos econômicos internacionais, como também aos processos de democratização (que se estenderam

pelo continente ao longo da década de 1990). A aplicação de políticas públicas de transparência e de mecanismos de *accountability* passaram a integrar o rol de necessidades dos governos (FERREIRA; FORNASIER, 2015).

O final dos anos 1990 e início dos anos 2000 foram marcados pela aprovação de convênios, conselhos e convenções que reiteravam a importância do tema na agenda internacional: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1996; a criação do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) em 1998; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003. A mobilização recente de governos e organismos internacionais no processo de combate à corrupção é um elemento que pode justificar, parcialmente, a complexidade que o fenômeno tem assumido atualmente.

O fenômeno da corrupção não possui conceito determinado. A definição de “corrupção” está comumente associada a situações específicas como, por exemplo, as de abuso de poder, desvio da finalidade pública ou apropriação dos mecanismos públicos para a viabilização de interesses privados (FURTADO, 2015; FERREIRA; FORNASIER, 2015; FILGUEIRAS, 2009).

Ferreira e Fornasier (2015) caracterizam corrupção como abuso do cargo público para obter benefícios privados. Em uma perspectiva mais ampla, Vieira (2008) propõe um conceito socioeconômico de corrupção, entendida como trocas irregulares impessoais e monetárias. O autor reconhece que o conceito proposto não abarca todas as práticas caracterizadas como corruptas, mas destaca que a definição é importante para apartar a corrupção de outras condutas potencialmente lesivas ao interesse público, mas que ocorrem no âmbito de relações pessoais, sem cunho monetário (o “jeitinho brasileiro”). Filgueiras (2009) define a corrupção como um juízo moral, com base no qual consideramos determinada ação política correta ou incorreta, de acordo com valores pressupostos que definem um conteúdo normativo da moralidade.

A tipologia da corrupção é variada, abrangendo as práticas ilícitas observadas nas relações travadas entre administração pública e setor privado² (em especial, no âmbito das licitações e contratações públicas), bem como as condu-

² Para Ferreira e Fornasier (2015), há um sentido sistêmico e amplo de corrupção. Esta corresponderia ao fenômeno por meio do qual um sistema funcional da sociedade sobreporia sua lógica ao funcionamento de outro sistema funcional da sociedade. Assim, por exemplo, as decisões políticas, talhadas para operar de acordo com as expectativas generalizadas da sociedade, dentro de uma lógica de “situação/oposição”, passariam a funcionar de acordo com uma lógica binária típica de outro sistema social, como a economia, fundada na contraposição entre “pagamento/ não pagamento”. Restringindo sua análise à corrupção pública, para além do raciocínio sistêmico, os autores definem o fenômeno como o abuso de cargos públicos para obter benefícios privados. Assim, são atos de corrupção pública a apropriação indébita, a patronagem, o suborno e o abuso de funções.

tas que se desenvolvem precipuamente no meio privado (formação de cartéis, por exemplo).

De modo a examinar a viabilidade e adequação da criação de uma agência estatal anticorrupção no Brasil, o foco deste trabalho será a corrupção pública. Assim, para os fins estabelecidos, “corrupção” pode ser entendida como o emprego indevido das funções e meios governamentais para obter proveito ilegítimo.

A corrupção é um fenômeno intrínseco às atividades estatais. Não se pode negar as origens do fenômeno no processo de constituição do Estado (FURTADO, 2015). No curso histórico das nações, a complexificação do Estado trouxe consigo inúmeras e variadas oportunidades para o surgimento e desenvolvimento da corrupção. A visão instrumental que passa a definir o Estado a partir do século XX, a de Estado de Direito, Estado-meio para a consecução dos fins constitucionais, permite compreender algumas dessas oportunidades: com relação ao volume de recursos geridos nos orçamentos públicos, os meios adotados pelo Estado moderno para manusear estas somas, ressaltar-se meios nem sempre adequados, possibilitaram a opacidade das atividades administrativas, a extensão dos processos, a inserção de empresas ou de pessoal não-especializado, a fragilização das instituições de controle independentes, etc. E as reformas gerenciais, empreendidas ao longo da década de 1990, são, antes, tentativas de percepção e resposta a essas fragilidades.

O fenômeno da corrupção demanda dos instrumentos e instâncias de controle públicos, atualização e adaptação constantes. Para tanto, para além de identificar os tipos de corrupção mais “frequentes” no âmbito da administração pública, é preciso identificar suas causas, igualmente diversas. Uma vez identificadas as causas, o posicionamento, na adoção de medidas de prevenção e combate à corrupção, depende da vontade política.

Mas em um sistema político em que a corrupção assume o poder, não é de se esperar mobilizações internas no sentido da superação dessas práticas. Nestas situações, somente a comunidade internacional poderá criar condições que, em curto ou médio prazo, reflitam no empenho para o reestabelecido o equilíbrio do sistema de governo.³

Nas democracias modernas, existem diversos mecanismos de acompanhamento e fiscalização da administração pública. A necessidade do controle é inerente ao próprio processo de administrar, e essa relação se faz presente desde a concepção do Estado de Direito: a proposta de separação dos poderes, de

³ No caso brasileiro, provou-se, ainda mais recentemente, a pouca influência das diretrizes internacionais, quando do indeferimento pelo Tribunal Superior Eleitoral da candidatura do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva às eleições presidenciais de 2018.

Montesquieu, por exemplo, está embasada na ideia de que nenhum Poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser controladas por outro poder. A Constituição brasileira reitera essa disposição em seu artigo 2º, ao afirmar a independência e harmonia entre os Poderes da União.

O Ministério Público é um órgão constitucionalmente responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Na figura do Ministério Público Federal (MPF), recentes casos de corrupção de grande proporção no país tem tido atuação destacada. A Constituição da República de 1988 (CR/88) determina em seu art. 129 as funções do Ministério Público nos seguintes termos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ainda que não integre o Poder Judiciário (por estar formalmente vinculado ao Poder Executivo), o Ministério Público se consolida como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado. O Ministério Público dispõe de autonomia administrativa, funcional e financeira, regidas pelo §2º do art. 127 da Constituição e pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, o que possibilita ao órgão, por exemplo, praticar atos próprios de gestão, propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos em sua estrutura, ou ainda (e o elemento de maior importância), manter-se imune à interferência de outros órgãos.

O Poder Executivo brasileiro também dispõe, em sua estrutura, de órgãos responsáveis pelo controle da administração pública e pelo combate à corrupção, dentre os quais se destacam o Departamento de Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União.

Criado e regido pela Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964, o Departamento de Polícia Federal é um órgão sistematizado e mantido pela União, estruturado em carreira, com autonomia administrativa e financeira, ligado diretamente ao Ministério da Justiça. Dentre as atribuições da Polícia Federal, orientadas pelo §1º do art. 114 da CR/88, estão: a de apurar infrações penais contra a ordem pública e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou das autarquias e empresas públicas (bem como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme); prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; e coibir a prejudicialidade e a privação da posse dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, sem prejuízo da responsabilidade das Polícias Militares dos Estados pela manutenção da ordem pública (BRASIL, 1988).

A atuação da Polícia Federal no combate à corrupção no Brasil é inovadora. Por meio do órgão, tornou-se possível, pela primeira vez no país, investigar as cadeias da criminalidade organizada que os meios tradicionais de controle da administração pública não eram capazes de identificar.

A Controladoria-Geral da União, por sua vez, é um órgão responsável por assistir, de forma direta e imediata, ao Presidente da República nos assuntos que, no âmbito do Executivo, digam respeito à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão pública. Foi criada em 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, convertida posteriormente

te em Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. As atividades desempenhadas pela CGU são atividades voltadas ao controle interno do Poder Executivo, auditoria nos órgãos públicos vinculados, correição e ouvidoria.

Em relação à competência de prevenir e combater à corrupção caberia mencionar a cooperação da CGU com o Departamento de Política Federal e o Ministério Público Federal (ou estadual), cujo exemplo recente é também o da “Operação Lava Jato”, na qual, por meio de portarias, a CGU abriu processos administrativos contra dez empresas suspeitas de participação no esquema de corrupção que atuava na empresa estatal Petrobras.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o COAF, é outro organismo que serve ao propósito de combater à corrupção no Brasil. Composto por representantes do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Agência Brasileira de Inteligência, da Controladoria-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Justiça e do Departamento de Polícia Federal, o COAF é responsável pela disciplina, recepção, exame e identificação de ocorrências suspeitas de atividades ilícitas relacionadas à lavagem de dinheiro.

O Conselho se depara com obstáculos postos pelas restrições de acesso e cruzamento de dados bancários e fiscais, além de outras barreiras físicas, legais e tecnológicas no que se refere ao acesso à informação necessária ao conhecimento do perfil econômico-financeiro dos agentes envolvidos em operações suspeitas. Para Furtado (2015, p.169-170), esse é um elemento que contribui de forma incisiva sobre a efetividade do devido órgão, sobretudo na prevenção e combate à corrupção:

Essa dificuldade de cruzamento de dados prejudica a formação de juízo a respeito da operação suspeita comunicada quanto á capacidade econômico-financeira das pessoas envolvidas, impactando na possibilidade de o COAF detectar tempestivamente a prática de crime de lavagem de dinheiro e de outros ilícitos gravosos ao interesse público, como, por exemplo, o crime de corrupção. [...] A questão da efetividade do órgão de inteligência financeira no Brasil reflete muito bem a realidade do País, e demonstra que não é a simples aprovação de leis, mas efetiva implementação de medidas práticas, que requerem além de leis, a criação de estruturas administrativas adequadas que irá permitir o efetivo combate à corrupção.

À medida que se intensifica as críticas em torno do aparelhamento político destes órgãos de controle, as discussões acerca da viabilidade de uma agência anticorrupção brasileira se fazem cada vez mais cabíveis, sobretudo quando se há recomendação internacional: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,⁴ ratificada pelo Brasil em 2005 e promulgada em 2006, por meio do Decreto Federal nº 5.687, prevê as seguintes medidas:

I) a criação de órgão estatal especializado na prevenção e no controle à corrupção (agência anticorrupção);

II) o estímulo às boas práticas de governança, à transparência e à integridade dos setores público e privado, em especial no que toca à seleção de pessoal e às contratações públicas;

III) a ampliação da tipificação de condutas tidas como corruptas, alcançando não só as pessoas naturais como também as pessoas jurídicas;

IV) a promoção da cooperação internacional em matéria de combate à corrupção, no que tange, por exemplo, ao procedimento de extradição e à recuperação de ativos, visando à reparação de danos. (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Para Sousa (2008, p.23), uma agência anticorrupção pode ser definida como “[...] órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão.”

Diversos países apresentam instituições dessa natureza. E em tempos em que se questiona amplamente a credibilidade das instituições governamentais face à repercussão dos diversos casos de corrupção no país, o debate em torno da criação de uma agência anticorrupção no país se faz cada vez mais pertinente. No tópico a seguir serão examinadas algumas experiências internacionais consideradas bem-sucedidas, de modo a verificar se tais modelos, ou ao menos alguns de seus caracteres, podem ser reproduzidos no contexto brasileiro.

⁴ As atribuições de competência da agência (ou das agências), que abarcam a implementação, a fiscalização e a coordenação de políticas anticorrupção, bem como a difusão de conhecimento sobre o fenômeno, devem ser executadas por uma variedade de órgãos. Entende-se que as políticas contidas na Convenção não podem ser efetivamente realizadas por um só órgão (HUSSMAN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009).

Modelos de Agência Anticorrupção

A criação de agências anticorrupção é um fenômeno verificável em diversos países do globo. Diante da diversidade de modelos e formas desses órgãos, a literatura reconhece em duas agências os parâmetros para criação de todas as demais no mundo: são elas a Comissão Independente Contra a Corrupção (ICAC, na sigla em inglês) de Hong Kong e o Bureau de Investigação de Práticas Corruptas (CPIB, na sigla em inglês) de Cingapura (FERREIRA; FORNAISER, 2015; SANTOS, 2009).

Classificadas de acordo com as funções que exercem, as agências anticorrupção podem ser caracterizadas em: I) agências multi-propósitos; II) agências de aplicação coercitiva da lei; ou III) agências de prevenção, coordenação e desenvolvimento de políticas.

O primeiro modelo, de agências multi-propósitos, encampa os órgãos que desenvolvem atividades diversas ligadas à prevenção e ao enfrentamento da corrupção, como o monitoramento e a investigação. O modelo de agências de aplicação coercitiva caracteriza-se pela atuação nas linhas investigativa e processual, a exemplo das procuradorias e dos órgãos de investigação judiciária. Por fim, as agências de prevenção, coordenação e de desenvolvimento de políticas são aquelas que se dedicam à pesquisa, à análise e à elaboração de políticas. Tratam-se de órgãos com natureza científica e de assessoramento sobre o assunto “corrupção”.

Outra classificação, proposta por Heilbrunn (2004), leva em consideração não apenas a função desempenhada pela instituição, mas também a sua vinculação administrativa. Nesse sentido, as agências seriam classificadas de acordo com o modelo universal, o modelo investigativo vinculado ao Poder Executivo, o modelo parlamentar vinculado ao Legislativo e o modelo multiagência sem vinculação específica.

A primeira categoria, da agência universal, independente e autônoma, abrange as funções investigativa, preventiva e comunicativa, sendo representada pela agência anticorrupção de Hong Kong⁵. O modelo investigativo é caracterizado pela formação de restrita comissão com poderes investigativos vinculada ao Poder Executivo: esse é o caso da Agência de Cingapura. Por fim, o modelo

⁵ É preciso observar que a autonomia e a independência de que cuidam os estudiosos estão ligadas à constituição das agências anticorrupção como entes apartados do aparelho administrativo estatal central. Destaca-se, por outro lado, que a autonomia e a independência não afastam a necessidade de controle da atuação da agência, dentro de uma perspectiva de freios e contrapesos. Mesmo nos países ou territórios em que tais entes desfrutam de considerável independência, invariavelmente há a necessidade de reportar-se a uma autoridade estatal superior fora da estrutura da entidade (por ex., um Chefe do Poder Executivo, como é o caso de Hong Kong).

multiagência congrega funções variadas, sendo integrado por um conjunto de organismos independentes e distintos entre si e que atuam em rede de cooperação. Esse último é o modelo observável em países como os Estados Unidos e o Brasil.

Agências Anticorrupção em Hong Kong

Considerado principal modelo de sucesso, a agência anticorrupção de Hong Kong (ICAC) iniciou seus trabalhos no ano de 1974, quando o território ainda era uma colônia britânica.

A agência surgiu em resposta a um quadro de corrupção sistêmica que chegou ao clímax com a eclosão de um escândalo envolvendo o alto escalão da polícia. As práticas corruptas, à época, abarcavam desde políticos de alta hierarquia até os mais diversos servidores públicos, incluindo policiais, bombeiros e funcionários de hospitais, os quais frequentemente exigiam dos cidadãos o pagamento de valores pecuniários indevidos para executar suas atribuições funcionais. Nesse contexto, uma das principais missões da agência foi (e ainda é) a de modificar a percepção pública de que subornos e propinas são uma parte normal da vida cotidiana (INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION, 2016).

A ICAC possui competências abrangentes que abarcam funções investigativas, preventivas e pedagógicas. Autodenominada agência de aplicação da lei (ou de execução da lei), a agência é dotada de atribuições como a de realizar detenções e de efetuar buscas e apreensões. Destaca-se, por outro lado, que a função de acusação atinente aos casos de corrupção é de competência do Departamento de Justiça, e não da ICAC (ANTI-CORRUPTION AUTHORITIES, 2016).

Para cumprir essas e outras funções, a ICAC é dividida em três departamentos: o Departamento de Operações, responsável por receber, avaliar e investigar casos de corrupção; o Departamento de Prevenção da Corrupção, que examina práticas e procedimentos de entes estatais visando à redução das oportunidades para ocorrência da corrupção, bem como presta consultoria gratuita a entidades privadas que a requeiram; Departamento de Relações com a Comunidade, cuja finalidade é educar o público acerca dos males da corrupção e angariar apoio da sociedade no combate à corrupção (INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION, 2016).

Acima de tudo, o modelo de Hong Kong revela uma opção política pela centralização da estratégia de prevenção e combate à corrupção, por meio da

criação de um só órgão autônomo - em termos administrativos e funcionais - e independente em relação a outros entes do Estado. Esse arranjo é justificado, em especial, pela desconfiança que imperava em relação aos órgãos e agentes públicos integrantes da estrutura administrativa vigente à época da criação da agência.

Verifica-se significativa discrepância de valores, tendo em vista a grande diferença territorial entre Brasil e Hong Kong, bem como o fato de que a ICAC se dedica integralmente à prevenção e ao combate à corrupção, o que não acontece com a CGU, que possui outras atribuições não diretamente relacionadas a esse mister. Em outras palavras: o Brasil, um país de dimensões continentais, emprega de fato muito menos recursos no enfrentamento à corrupção do que Hong Kong. Isso explica, em parte, o divulgado sucesso da agência asiática, enquanto a brasileira se encontra em ambiente ainda extremamente marcado pela corrupção.

Atualmente, Hong Kong ocupa a 18ª colocação no índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional, somando 75 pontos. Trata-se, ao lado do Japão, do segundo “país” asiático mais bem colocado no ranking, atrás apenas de Cingapura (8ª posição, 85 pontos). A título de comparação, a China, país ao qual pertence a região administrativa de Hong Kong, ocupa a 83ª posição, com 37 pontos (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015).

Agências Anticorrupção em Cingapura

Em Cingapura, o Bureau de Investigação de Práticas Corruptas (CPIB), instituído em 1952, antes mesmo da independência da Coroa Britânica, em 1959, é a agência responsável pela prevenção e combate à corrupção. Trata-se do único órgão competente para investigar atos de corrupção. Caso algum outro órgão ou entidade de aplicação da lei se deparar com ofensa do tipo, é necessário que ele transfira o caso para o CPIB (HIN, 2011). A criação do CPIB se insere em contexto de reconhecimento, pelo governo, da necessidade de controle e redução da corrupção sistêmica, entendida como herança colonialista (HIN, 2011).

Devido às reduzidas dimensões territoriais da cidade-estado, entendeu-se que o controle da corrupção era vital para garantir a sobrevivência nacional, o crescimento econômico e a atração de investidores estrangeiros. Essa é a razão para o forte apoio político à agência, o qual gerou ambiente favorável ao desenvolvimento das competências do CPIB. A estratégia da agência é combater a corrupção, independentemente de suas formas ou dimensões. Assim, a atuação

do CPIB se estende dos pequenos atos de corrupção até as condutas criminosas de alto nível⁶.

Nesse sentido, três são as funções desenvolvidas pela agência: I) receber e investigar queixas de corrupção, tanto no setor público quanto no setor privado; II) investigar condutas desviantes e ilegais de agentes públicos; III) examinar as práticas e procedimentos no serviço público, de modo a reduzir as oportunidades para as práticas corruptas (QUAH, 2001).

A Lei de Prevenção à Corrupção (PCA, na sigla em inglês), editada em 1960, é a principal norma sobre o combate e prevenção à corrupção em Cingapura. Essa lei prevê as principais condutas tipificadas como corruptas, bem como os poderes a serem desempenhados pela agência no exercício de seu mister (por exemplo, os de busca e apreensão e quebra de sigilo bancário).

Desde a sua edição, o PCA passou por diversas modificações orientadas para o incremento dos poderes de investigação da CPIB, das punições e do aperfeiçoamento de eventuais brechas encontradas na legislação (HIN, 2011). Tal ato normativo está fundado sobre a compreensão de que a corrupção é guiada pela lógica incentivo *versus* oportunidade. Assim, a legislação anticorrupção se dedica à redução ou à remoção dos incentivos e das oportunidades que propiciam a adoção de condutas corruptas pelos indivíduos (QUAH, 2001).

Dentro do amplo escopo de atuação da CPIB, destaca-se a atribuição de investigar condutas corruptas realizadas no setor público e no setor privado: as competências da agência são exercidas tanto em face de quem oferece vantagem indevida quanto de quem recebe. Cabe destacar que a agência de Cingapura possui estrutura bem mais enxuta do que sua contraparte em Hong Kong⁷. Além disso, o CPIB está (administrativamente) localizado no Gabinete do Primeiro Ministro e, em razão de seu *status* jurídico, obtém a cooperação requerida tanto de órgãos públicos quanto de organizações privadas (QUAH, 2001).

O sucesso do CPIB, considerando sua estrutura reduzida e suas funções essencialmente investigativas, está ligado ao seu investimento em estratégias dissuasivas, como o alto valor a que pode chegar a condenação pecuniária (milhares de dólares), bem como o considerável tempo de prisão previsto para determinadas condutas corruptas. Além disso, a efetividade da agência está vinculada à notável discricionariedade que lhe é assegurada por lei, característica consonante

⁶ Cingapura pratica uma política de “tolerância zero” contra a corrupção. O CPIB tem competência para investigar desde uma oferta de suborno de um cidadão a um oficial de trânsito até condutas corruptas praticadas por servidores e agentes políticos do alto escalão (QUAH, 2001).

⁷ Enquanto o quadro permanente do CPIB possui 88 servidores, a agência de Hong Kong conta com cerca de 1.300 agentes.

com o regime semi-autoritário em que ela se insere desde sua independência da Coroa Britânica (QUAH, 2001). Considera-se que tal regime, a despeito da centralização de poder, criou as condições necessárias para a atração de investimentos que contribuíram para o crescimento econômico do país, entre as quais cita-se o recrudescimento das medidas anticorrupção.

Portanto, pode-se sustentar que o preconizado sucesso da estratégia anticorrupção de Cingapura se deve à intensa atuação do CPIB, calcada na Lei de Prevenção à Corrupção, visando à redução das oportunidades para a realização de práticas corruptas, bem como à repressão de condutas ilícitas. Ao mesmo tempo, conjugou-se a atuação da agência com a sistemática melhora dos salários e condições de trabalho de determinadas categorias de servidores públicos, medidas consideradas necessárias para a diminuição dos incentivos para a corrupção (QUAH, 2001).

Agências Anticorrupção nos Estados Unidos

País que apresenta modelo multiagência, de algum modo semelhante ao brasileiro, são os Estados Unidos, onde órgãos de distintas naturezas, como o FBI (Federal Bureau of Investigation), o OGE (Office of Government Ethics) e o GAO (Government Accountability Office) atuam, cada um em seus respectivos campos de competência, na prevenção e no enfrentamento à corrupção.

Enquanto o OGE, criado em 1978, possui viés mais pedagógico, atuando na qualificação do quadro funcional do Estado e na fiscalização de programa de ética no serviço público (UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS, 2016), o GAO, ligado ao Congresso, exerce o controle externo das atividades do Poder Executivo (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2016); o FBI, por sua vez, age essencialmente, e com preponderância, na repressão a crimes de corrupção (FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 2016).

A diferença entre Estados Unidos e Brasil, nesse ponto, está ligada à considerável liberdade que os entes federados daquele país possuem para organizar seus próprios sistemas anticorrupção, a qual é decorrente de um sistema constitucional que reconhece aos estados ampla autonomia organizacional, administrativa e legiferante. Essa é a razão pela qual o exame do regime e dos entes anticorrupção estadunidenses geralmente parte do sistema federal, esfera em se inserem os órgãos aqui mencionados.

O modelo multiagência é o mais comum nos países ocidentais, incluído o Brasil. A razão para a preferência por tal modelo – e não por uma construção

institucional que concentre os poderes investigativos, de prevenção e pedagógicos em um só órgão – decorre do fato de que os países, de modo geral, não fazem uma escolha deliberada pelo primeiro arranjo, ele se consolida naturalmente ao longo do tempo. Com efeito, a opção pelo modelo multiagência baseia-se no pressuposto de que a estrutura institucional existente é, em maior ou menor grau, sólida o bastante para enfrentar a corrupção.

Há exceções à regra da “consolidação natural” do modelo multiagência. Nos Estados Unidos, houve opção expressa por combater a corrupção por meio de diversas frentes institucionais, como reflexo do escândalo Watergate (MONTEIRO, 2013). Pode-se sustentar que no Brasil há, também, opção inequívoca pela estratégia de enfrentamento multiorgânico, a qual se reflete, no âmbito nacional, na ENCCCLA, abordada no subtópico anterior.

Agências Anticorrupção no Brasil

No Brasil, na esfera federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2003 e hoje com as competências transferidas ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, é um dos principais órgãos empenhados no combate à corrupção. Atua como órgão central encarregado das funções de controle interno, correição e ouvidoria, desenvolvendo, ainda, ações de promoção da transparência e de prevenção da corrupção. A CGU encampa um conjunto diversificado de funções, de natureza investigativa, preventiva, pedagógica, de monitoramento e de pesquisa, o que a aproxima da categoria de multiagência.

Sustentam-se inúmeras críticas ao modelo multiagência. Dentre elas, destaca-se a sobreposição de uma visão orgânica à visão holística do problema da corrupção, uma vez que neste modelo não há previsão de uma estrutura orgânica inteiramente voltada ao combate à corrupção (SANTOS, 2009; ROCHA, 2008).

Sustenta-se, neste trabalho, a ideia de que o modelo multiagência não compromete a efetividade dos esforços anticorrupção necessariamente, visto que a produção de resultados palpáveis pode depender muito menos da multiplicidade de órgãos de prevenção e combate e muito mais da estrutura legal subjacente a tais órgãos, bem como da organização e concatenação das medidas e estratégias contra a corrupção. O que se discute no tópico a seguir é se o modelo de agência única, da forma como estruturado nos países em que tais iniciativas são consideradas bem-sucedidas, constitui alternativa viável no contexto brasileiro, com as necessárias adaptações às peculiaridades locais.

Condições para a institucionalização de agências anticorrupção no Brasil

É preciso reconhecer que a criação de uma agência anticorrupção não é uma panaceia. Não se trata de uma estratégia capaz de solucionar, por si só, o problema da corrupção. Essa afirmação é corroborada não apenas pela natureza multifacetada do fenômeno da corrupção, mas também pelos seus múltiplos fatores causais.

São poucas as agências que obtiveram êxito no exercício de suas atribuições, a despeito da considerável quantidade de órgãos instituídos nas últimas décadas em diversos países do globo (HIN, 2011; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2005; QUAH, 2001). Mas “[...] não obstante a ideia de um modelo de agência permaneça mais uma preocupação teórica do que operacional, não podemos subestimar o crescente mimetismo e isomorfismo institucional nesse domínio.” (SOUSA, 2008, p.35).

Os modelos considerados bem-sucedidos devem muito de seu sucesso ao contexto político de criação e desenvolvimento de atividades. A mera incorporação acrítica de experiências exitosas de outros países não garantirá o bom desempenho de uma agência anticorrupção.

Um dos requisitos necessários à criação e ao funcionamento de uma agência anticorrupção é o amplo apoio político (SANTOS, 2009). Tendo em vista as funções sensíveis que desenvolvem, é imprescindível que tais agências contem com suporte político nas mais diversas esferas da vida pública. Contudo, há de se reconhecer que este apoio não pode redundar em ingerência política sobre a agência.

Relacionado ao primeiro requisito, está o da necessária independência política e operacional da agência (SOUSA, 2008), o que demanda transparência no procedimento de escolha do titular desse órgão, o qual deve ter mandato assegurado contra pressões políticas. É necessária, também, a existência de um Judiciário e de um Ministério Público independentes.

Outro requisito necessário à criação e ao bom funcionamento da agência anticorrupção é o apoio da sociedade civil (HIN, 2011), extremamente relevante, o qual deve ser fomentado por campanhas educacionais e de conscientização sobre o papel do órgão. O próprio *framework* legal sobre o qual a agência se sustenta deve ser sólido e abrangente, de modo a dar esteio à atuação autônoma e independente do órgão anticorrupção, garantindo-se a sindicabilidade, assim como a responsabilização em caso de eventual abuso.

A agência deve ser dotada de amplos poderes investigativos incidentes sobre o destino dos recursos públicos, devendo ser instrumentalizada com prerrogativas que propiciem o bom desempenho de suas funções. Como exemplo, pode-se citar a possibilidade de obtenção dos dados fiscais e patrimoniais atinentes à evolução incompatível com a renda de servidores estatais, entre outros.

Por fim, a agência deve ser estruturada com recursos humanos, financeiros e técnicos adequados: o seu pessoal deve ser qualificado, ter suas demandas de natureza técnica atendidas (a exemplo daquelas concernentes à tecnologia da informação) e deve contar com recursos financeiros em montante suficiente para satisfazer às finalidades estabelecidas.

Institucionalizar as ações anticorrupção é reconhecer a gravidade do problema e torná-lo um elemento constante da agenda governamental, não apenas como um item de programa de governo. Trata-se de instrumento por meio do qual se estabelecem formas de ação permanentes, porém aperfeiçoáveis, visando ao tratamento de um problema. A institucionalização, nesse sentido, é via para o desenvolvimento e a implementação de estratégias e mecanismos de combate à corrupção, abarcando a perspectiva organizacional. O combate à corrupção transforma-se, assim, em política pública.

Em outra perspectiva, uma vez atendidos os requisitos atinentes à criação e bom desempenho das agências e definidos os objetivos a serem buscados, tais órgãos devem desenvolver estratégia holística de prevenção e enfrentamento da corrupção, adotando medidas preventivas, investigativas e de conscientização e instrução dos jurisdicionados acerca das práticas corruptas.

Nessa perspectiva, a agência deve atuar dentro de um sistema de integridade, submetendo-se ao controle externo, dentro de um sistema de “freios e contrapesos”, que evita excessos, bem como estar sujeita a responsabilização em caso de cometimento de abusos.

Com a absorção em 2016 da CGU pelo recém-criado Ministério da Transparência, houve maior afastamento do primeiro órgão do ideal de agência independente e especializada preconizado pelos estudiosos do tema da corrupção. O Ministério em menção, abarcando as atribuições da CGU, congrega uma série de funções que englobam o controle interno, a correição e a ouvidoria e está subordinado ao Executivo Federal.

Diante dos desafios da atualidade, realçados pelo desnudamento de um esquema de corrupção com a proporção e as repercussões do escândalo da Petrobrás, não se afigura desejável que as funções de prevenção e combate à corrupção fiquem diluídas no novo Ministério.

Monteiro (2013) apregoa alguns requisitos e caracteres a serem observados na criação e no desempenho das funções da agência anticorrupção no Brasil, a saber:

- I) a instituição mediante lei como uma espécie de agência reguladora (ou seja, uma autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público, apenas vinculada, e não subordinada, ao poder central);
- II) o titular dessa agência deve ser indicado por um conselho integrado por órgãos como a CGU, o MPF e o TCU para um mandato de quatro anos, preferencialmente não coincidente com as eleições gerais ou municipais (o objetivo, nesse caso, é reduzir a influência política sobre a agência);
- III) pessoal admitido mediante concurso, para integrar carreira bem remunerada, como reflexo de um esforço de atração de profissionais qualificados e de estímulo à permanência na carreira; autonomia orçamentária;
- IV) foco na inteligência, de modo que a prioridade não seja a quantidade de casos investigados, mas sim a qualidade da investigação, que deve ser preferencialmente centrada em casos previamente selecionados com base em critérios estratégicos, em uso massivo de informação e com esteio em estratégias como mapeamento e gerenciamento de riscos.

Em síntese, tais agências devem estar fundadas no tripé: independência funcional e autonomia; operações lastreadas em trabalho de inteligência e de tecnologia da informação; pessoal qualificado e bem treinado. Tais caracteres já se encontram contemplados em órgãos constitucionais autônomos brasileiros centenários, os quais, com o decorrer das décadas, ainda carecem de plena efetividade no combate e na prevenção à corrupção, quais sejam, os Tribunais de Contas.

Ainda no cenário de proposição de um arranjo institucional anticorrupção, Santos (2009) aponta que o sistema brasileiro (na órbita federal) de combate ao fenômeno, composto essencialmente pela CGU, pelo MPF, pela PF e pelo TCU, é integrado por instituições que atuam de forma coordenada, mas que estão submetidas a ordenamentos distintos, nos quais o tratamento do problema da corrupção recebe “peso” diferenciado. Mais do que isso: nenhuma das instituições indicadas se dedica exclusivamente ao combate da corrupção.

Nesse contexto, Santos (2009) defende a especialização dos citados órgãos, sem perder de vista a necessidade de ação coordenada entre eles. Assim, as funções de prevenção e combate à corrupção devem ser concentradas em um só órgão. Nesse modelo, o MPF, ao lado da PF, se centraria na função de aplicação coercitiva da lei (denominada genericamente de atuação “processual”), enquanto à PF caberia a atribuição de investigar, subsidiariamente à CGU, os casos de corrupção.

Não se propõe a criação de uma “super agência”, com poderes amplos e extensos para investigar todo e qualquer caso de corrupção, mas sim que, dentro de sua especialidade, o órgão estatal anticorrupção desenvolva ações efetivas de prevenção e combate à corrupção, atuando sobre casos ou temas selecionados, nas esferas local, regional e federal, e estruturando-se nos seguintes eixos: investigação, prevenção, função pedagógica, processamento e punição.

Uma política de “tolerância zero”⁸, tal como praticada por algumas das agências citadas como referenciais neste trabalho, em especial, as asiáticas, não é transferível à realidade brasileira, por uma série de razões, duas, fundamentalmente: em primeiro lugar, observa-se uma falta de clareza a respeito do que exatamente “tolerância zero” significa na prática. Entre outros problemas, tal indefinição pode ocasionar a falta de flexibilidade para lidar de modo adequado com as vicissitudes dos casos individuais; em segundo lugar, os custos de investigar todo e qualquer caso de corrupção podem provocar a progressiva inefetividade da agência, em razão do volume excessivo de trabalho e da ausência de foco, embora se reconheça o efeito preventivo que uma cultura de combate à impunidade, em qualquer ordem de relevância, pode gerar.

Pelas razões expostas, a abordagem da corrupção na linha da “tolerância zero” pode ser desejável, conquanto se reconheça a potencialidade de acarretar efeitos contrários aos vislumbrados pelo Estado quando da implementação da estratégia de prevenção e combate à corrupção. É de caráter primordial ajustar a matriz de vulnerabilidade (ou matriz de risco) de modo a centrar esforços na prevenção e no enfrentamento à corrupção. Afasta-se, assim, e a favor dos interesses da coletividade, a abordagem ampla e potencialmente indevida da política de tolerância zero (SANTOS, 2009; SOUSA, 2008).

⁸ A política de “tolerância zero” representa o comprometimento do Estado em investigar, processar e punir todas as manifestações de determinados tipos de transgressão à lei, não importa o quão graves eles sejam. Aplica-se a ilícitos que variam desde a criminalidade de rua até o abuso de drogas. Conquanto estudiosos reconheçam a diminuição da criminalidade no contexto de aplicação dessa política, diversas críticas são feitas a ela, a exemplo da ausência de proporcionalidade, da falta de flexibilidade na aplicação da lei, da discriminação na aplicação da lei, do enfraquecimento ou violação ao devido processo legal (SIMONE; TAXELL, 2013).

Nesse sentido, a atuação de qualquer órgão de controle deve se pautar pela seleção de casos a serem investigados, segundo critérios de materialidade, relevância e risco. O processo de seleção deve ser transparente e bem delineado, com a exposição dos parâmetros de escolha, de modo a propiciar os adequados freios e contrapesos. Tal processo deve se pautar por critérios como materialidade, verificabilidade e custo-benefício (não apenas econômico, devendo-se levar em conta, também, a relevância do caso e a probabilidade de a investigação levantar evidências suficientes para sustentar uma alegação).

A efetividade da atuação da agência fica condicionada, assim, à sua especialização. Ao mesmo tempo, deve-se atentar para a necessidade de atuação conjunta e coordenada da agência com outros órgãos cujas competências versem sobre a prevenção e o enfrentamento da corrupção.

As evidências apontam que a opção por um modelo institucional de agência anticorrupção com extensos poderes e significativa capacidade de controle está diretamente ligada à reduzida dimensão da área geográfica em que tal órgão se insere (HEILBRUNN, 2004). As agências anteriormente mencionadas como modelos mundiais no combate à corrupção estão localizadas em países ou regiões administrativas de pequena dimensão territorial e/ou com uma população reduzida, características que não são ostentadas pelo Brasil. Esses, contudo, não são os únicos fatores capazes de explicar a efetividade das agências em tais contextos - pois, acima de tudo, requer-se um verdadeiro compromisso político no enfrentamento da corrupção. Daí que se pode afirmar que o modelo de órgão único dotado de amplos poderes, nas três esferas políticas da federação brasileira, tem reais chances de prosperar no Brasil, país de dimensão continental e com uma sociedade marcadamente plural.

O desafio imposto pelo fenômeno multifacetado da corrupção leva à necessidade de concepção e implementação de estratégias e medidas adequadas ao enfrentamento de um problema que compromete a democracia e gera questionamentos quanto à legitimidade dos poderes públicos. Nesse contexto, destaca-se o necessário processo de institucionalização de uma política pública de prevenção e combate à corrupção, abarcando o viés organizacional e reformas constitucionais (SOUSA, 2008).

Considerações Finais

No Brasil, em face da recente eclosão de casos de corrupção de grande proporção, notadamente, aqueles relacionados à empresa estatal Petrobrás, passou-se a examinar com mais profundidade os efeitos da corrupção, sejam eles econômi-

cos, políticos ou sociais. Nesse cenário, crescem as vozes que demandam a criação de uma agência anticorrupção apta a enfrentar os desafios existentes. Apesar de, na esfera federal, contar com a CGU, órgão que desempenha, entre outras tarefas, as funções de prevenir e combater a corrupção, a análise da literatura especializada sobre o tema não permite classificar tal órgão, com as características que ostenta na atualidade, como uma “verdadeira” agência anticorrupção.

Essa conclusão tem esteio na falta de especialização da CGU, que não desempenha exclusivamente uma função anticorrupção. O exame de algumas das agências internacionais anticorrupção permitiu observar que a especialização é a principal e mais importante característica a ser adotada pelo órgão brasileiro encarregado do combate à corrupção. Considera-se que a concentração dos esforços de prevenção e combate da corrupção em um órgão especializado incrementa a efetividade da política pública voltada ao enfrentamento do complexo fenômeno.

A especialização da CGU não afasta a necessidade de atuação coordenada e articulada do Estado e da sociedade brasileira no combate à corrupção, sobretudo no campo normativo: legislações que tratam de orçamentos, licitações e contratos e repasse de recursos a ONGs. A modificação da aplicabilidade do orçamento brasileiro (que deixaria de ser autorizativo para tornar-se impositivo) constitui um importante instrumento no combate à corrupção. Tal medida se faz necessária dada instabilidade das previsões orçamentárias e a constância de decisões discricionárias que influenciam no bom curso das relações entre empresas contratadas e o governo, por exemplo. Quanto às licitações e contratos, persiste a necessidade de fiscalizações sobre os dispositivos contratuais. Restrições de competitividade, possibilidade de fracionamento contratual ou, ainda, de dispensa da licitação sob a alegação de “urgência” são problemas frequentes identificados na prática da administração pública com as contratações.

Com o objetivo de auxiliar a atuação da “nova CGU”, a criação de juizados especializados no trato das questões relacionadas à corrupção pode gerar maior efetividade das ações punitivas e reduzindo a sensação de impunidade que paira sobre a esfera judiciária brasileira.

Há de se reconhecer que para combater a corrupção é fundamental obter a confiança dos cidadãos no Estado como instituição. É preciso acreditar e fazer que é possível combater e reduzir a corrupção a níveis mínimos. Assim será possível obter o apoio e a participação de uma sociedade civil ativa e independente.

REFERÊNCIAS

AIDT, T. Corruption, institutions and economic development. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 25, n. 2, p. 271-291, 2009.

ANTI-CORRUPTION AUTHORITIES. Country Profiles. **The Anti-Corruption Authorities (ACAs) Portal**. [S. l.]: The World Bank Group, [2016]. Disponível em: <http://www.acauthorities.org/>. Acesso em: 04 ago. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Brasília: CGU, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 ago. 2018.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. **What we investigate**: Public Corruption. [Washington]: FBI, 2016. Disponível em: <https://www.fbi.gov/investigate/public-corruption>. Acesso em: 04 jun. 2017.

FERREIRA, L. V.; FORNASIER, M. D. O. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre Brasil e outros países. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1583-1601, 2015.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, p. 386-421, 2009.

FURTADO, L. R. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **About GAO**. Washington: Government Accountability Office, 2016. Disponível em: <http://www.gao.gov/about/index.html>. Acesso em: 04 nov. 2017.

HEILBRUNN, J. R. **Anti-corruption comissions**: panacea or real medicine to fight corruption? [S. l.]: World Bank Institute, 2004.

HIN, K. T. **Corruption control in Singapore**. [2011]. The 13th International Training Course on the Criminal Justice Response to Corruption, [S. l., 2011]. Disponível em: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf. Acesso em: 19 jul. 2016.

HUSSMAN, K.; HECHLER, H.; PEÑAILILLO, M. Institutional arrangements for corruption prevention: considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6. **U4 Issue**, Bergen, v. 4, p. 1-26, 2009. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6>. Acesso em: 22 jun. 2018.

INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION. **Brief History**. [S. l.]: ICAC, 2016. Disponível em: http://www.icac.org.hk/mobile/en/about_icac/bh/index.html. Acesso em: 18 jun. 2018.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

MOISÉS, J. A. A corrupção afeta a qualidade da democracia? **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, p. 27-37, 2010.

MONTEIRO, F. M. **Anti-corruption agencies: solution or modern panacea?** Lessons from Ongoing Experiences. Washington: The George Washington University School of Business: Institute of Brazilian Issues, 2013.

QUAH, J. S. T. Combating corruption in Singapore: what can be learned? **Journal of Contingencies and Crisis Management**, Chichester, n. 1, p. 29-35, 2001.

ROCHA, L. G. O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. **Revista da CGU**, Brasília, ano 3, n. 5, p. 70-82, 2008.

SANTOS, R. A. D. Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado. **Revista da CGU**, Brasília, ano 4, n. 6, p. 85-109, 2009.

SIMONE, F. D.; TAXELL, N. Donors and “zero tolerance for corruption”: from principle to practice. **U4 Brief**, Bergen, v.2, p.1-4, 2014. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/donors-and-zero-tolerance-for-corruption-from-principle-to-practice>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SOUSA, L. D. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. **Revista da CGU**, Brasília, ano 3, n. 4, p. 20-45, 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2015**: data and methodology. Berlin: Transparency International, 2015. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2015>. Acesso em: 02 nov. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Institutional Arrangements to Combat Corruption**: a comparative study. Bangkok: United Nations Development Programme, 2005.

UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Missions and Responsibilities**. Washington: United States Office of Government Ethics, 2016. Disponível em: <https://www.oge.gov/Web/OGEnsf/Mission%20and%20Responsibilities>. Acesso em: 04 ago. 2017.

VIEIRA, F. M. Cultura brasileira e corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, Ano 3, n. 4, p. 46-62, 2008.

Recebido em 21 de junho de 2018

Aprovado em 6 de novembro de 2018