

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO
E INTERNACIONALIZAÇÃO – AGEUFMA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA

RODRIGO ROSA BORBA

POLÍCIA FEDERAL E COMBATE À CORRUPÇÃO: estudo de caso do Estado do
Maranhão em tempos de pandemia de covid-19

São Luís - MA

2024

RODRIGO ROSA BORBA

POLÍCIA FEDERAL E COMBATE À CORRUPÇÃO: estudo de caso do Estado do Maranhão em tempos de pandemia de covid-19

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Linha de pesquisa: Dinâmica e efetividade das Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Claudio Alberto Gabriel Guimarães.

São Luís - MA

2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a). Diretoria
Integrada de Bibliotecas/UFMA

Borba, Rodrigo Rosa.

Polícia federal e combate à corrupção : estudo de caso do Estado do Maranhão em tempos de pandemia de covid-19 / Rodrigo Rosa Borba. - 2024.

137 f.

Orientador(a): Claudio Alberto Gabriel Guimarães.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Maranhão, 2024.

1. Corrupção. 2. Covid-19. 3. Crimes de colarinho branco. 4. Criminologia. 5. Teoria da associação diferencial. I. Guimarães, Claudio Alberto Gabriel. II. Título.

RODRIGO ROSA BORBA

POLÍCIA FEDERAL E COMBATE À CORRUPÇÃO: estudo de caso do Estado do Maranhão em tempos de pandemia de covid-19

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Aprovado em 22/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Claudio Alberto Gabriel Guimarães (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Paulo de Tarso Brandão

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Alexandre Silva Saraiva

Universidade Federal do Amazonas

Dedico este trabalho aos brasileiros e brasileiras
que perderam suas vidas para que outros
pudessem enriquecer ilicitamente.

AGRADECIMENTOS

Quando olho para a conclusão desta jornada acadêmica, não posso deixar de expressar minha profunda gratidão a Deus, minha companheira de vida Jeisy e meus professores que tanto contribuíram com seus ensinamentos. Cada um desses desempenhou um papel fundamental em minha jornada rumo à obtenção deste mestrado.

Primeiramente, quero agradecer a Deus por Sua orientação, força e graça ao longo deste caminho. Sei que sem Sua sabedoria e bênçãos, esta conquista não teria sido possível. Sua presença constante em minha vida foi uma fonte de inspiração e consolo.

Jeisy, minha amada, merece um agradecimento especial. Sua dedicação, amor e apoio inabalável foram a base sobre a qual construí minha busca pelo conhecimento. Suas palavras de encorajamento nos momentos difíceis e seu entusiasmo em compartilhar essa jornada tornaram tudo mais significativo. Obrigado por ser minha companheira e minha maior incentivadora, e pela paciência nos momentos mais difíceis.

Aos meus estimados professores, expresso minha sincera gratidão. Suas mentorias, conhecimento compartilhado, paciência e orientações críticas moldaram minha compreensão e paixão pelo meu campo de estudo. Suas valiosas contribuições deixaram uma marca indelével em minha formação acadêmica e profissional.

Ressalto aqui os preciosos apontamentos dos professores doutores Marcio Aleandro Correia Teixeira e Paulo Roberto Barbosa Ramos durante a qualificação do projeto que propiciaram o presente trabalho, dando um rumo objetivo à presente pesquisa ao podar ideais entusiasmadas de um pesquisador principiante.

Do mesmo modo, não posso deixar de agradecer os nobres professores doutores Paulo de Tarso Brandão e Alexandre Silva Saraiva que durante a qualificação da dissertação de mestrado contribuíram com as últimas pinceladas necessárias para a finalização desta obra.

Ao professor Claudio Alberto Gabriel Guimarães, ilustre mestre, um agradecimento especial, primeiramente por ter aceitado me orientar, pela sua paciência e por tantos ensinamentos compartilhados dentro e fora da sala de aula. Segundo, pelo companheirismo e conselhos que foram fundamentais para o meu desempenho neste curso. Obrigado, professor, suas orientações acadêmicas e de vida foram muito valiosas para a minha formação como pesquisador e continuam contribuindo para a minha formação como pessoa.

À minha família, amigos e a todos que contribuíram de alguma forma, saibam que o apoio de cada um foi fundamental e muito apreciado.

Sou grato pela Polícia Federal por ter servido de inspiração e fornecido dos dados que permitiram a realização da pesquisa que embasou o presente trabalho.

Este mestrado não é apenas meu, mas um esforço coletivo. Agradeço a todos que acreditaram em mim e me incentivaram ao longo desta jornada. Que este trabalho contribua de maneira significativa para a pesquisa acadêmica de forma pragmática, e que a gratidão que expresse aqui seja um reflexo de meu compromisso contínuo com a busca do conhecimento e da excelência.

Muito obrigado a todos que fizeram parte desta caminhada.

“O mundo é um lugar perigoso de se viver, não por causa daqueles que fazem o mal, mas sim por causa daqueles que observam e deixam o mal acontecer”.

Albert Einstein

RESUMO

O presente estudo problematiza os fatores contribuintes para a prática de crimes relacionados à corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19, a partir da análise de inquéritos policiais instaurados e operações policiais deflagradas pela Polícia Federal na referida unidade federativa. Para isso, inicialmente examinam-se os fatores criminológicos que contribuíram para a prática desses crimes, com o fim de compreender suas nuances. Posteriormente, identificam-se as medidas eficazes para o controle da corrupção, baseando-se na experiência de nações que obtiveram êxito nesse objetivo. Por último, analisam-se os fatores jurídicos que colaboraram com a prática de crimes relacionados à corrupção envolvendo o mau uso de verbas federais destinadas ao combate da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, apresentando dados de inquéritos policiais instaurados e de operações de polícia judiciária deflagradas pela Polícia Federal no Maranhão. Nesse sentido, a pesquisa baseia-se em um estudo jurídico-descritivo que emprega a abordagem indutiva, juntamente com métodos sociojurídico crítico e dialético, e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, sustenta-se a hipótese de que os crimes de corrupção supostamente cometidos no Maranhão durante a pandemia de covid-19 decorreram de associações diferenciais estruturadas em torno de distintos interesses, verificados por meio do estudo da criminalidade de colarinho branco, a partir da perspectiva da Teoria da Associação Diferencial e da Criminologia Crítica – que constituem o referencial teórico deste estudo –, e foram impulsionados pela flexibilização dos controles das contratações públicas no período da pandemia e pelas inconsistências do Sistema Punitivo brasileiro para o enfrentamento da corrupção.

Palavras-Chave: criminologia; teoria da associação diferencial; crimes de colarinho branco; corrupção; covid-19.

ABSTRACT

The present study problematizes the factors contributing to the practice of crimes related to corruption in the State of Maranhão during the covid-19 pandemic, based on the analysis of police investigations launched and police operations launched by the Federal Police in the federative unit. To this end, we initially examine the criminological factors that contributed to these crimes to understand their nuances. Subsequently, we identify effective measures for controlling corruption based on the experience of nations that have been successful in this objective. Finally, the legal factors that contributed to the practice of crimes related to corruption involving the misuse of federal funds intended to combat the pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus are analyzed, presenting data from police investigations launched and operations judicial police launched by the Federal Police in Maranhão. In this sense, the research is based on a legal-descriptive study that employs the inductive approach, together with critical and dialectical socio-legal methods, and bibliographic and documentary research techniques. As a result, the hypothesis is supported that the corruption crimes allegedly committed in Maranhão during the COVID-19 pandemic resulted from differential associations structured around different interests, verified through the study of white-collar crime, from the perspective of the Theory of Differential Association and Critical Criminology – which constitute the theoretical framework of this study –, and were driven by the relaxation of public contracting controls during the pandemic period and by the inconsistencies of the Brazilian Punitive System for combating corruption.

Keywords: criminology; differential association theory; white collar crimes; corruption; Covid-19.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2016 por Estado.	98
Gráfico 2 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2016 no Maranhão por unidade.	99
Gráfico 3 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2016 no Maranhão por subárea temática.	99
Gráfico 4 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2016 por Estado.	100
Gráfico 5 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2017 por Estado.	101
Gráfico 6 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2017 no Maranhão por unidade.	101
Gráfico 7 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2017 no Maranhão por subárea temática.	102
Gráfico 8 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2017 por Estado.	102
Gráfico 9 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2018 por Estado.	103
Gráfico 10 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2018 no Maranhão por unidade.	104
Gráfico 11 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2018 no Maranhão por subárea temática.	104
Gráfico 12 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2018 por Estado.	105
Gráfico 13 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2019 por Estado.	106
Gráfico 14 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2019 no Maranhão por unidade.	106
Gráfico 15 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2019 no Maranhão por subárea temática.	107
Gráfico 16 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2019 por Estado.	107
Gráfico 17 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2020 por Estado.	108
Gráfico 18 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2020 no Maranhão para apurar malversação de verbas federais destinadas ao combate à pandemia de covid-19 por unidade.	109

Gráfico 19 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2020 no Maranhão por subárea temática.	109
Gráfico 20 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2020 por Estado.	110
Gráfico 21 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2021 por Estado.	111
Gráfico 22 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2021 no Maranhão para apurar malversação de verbas federais destinadas ao combate à pandemia de covid-19 por unidade.	111
Gráfico 23 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2021 no Maranhão por subárea temática.	112
Gráfico 24 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2021 por Estado.	112
Gráfico 25 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2022 por Estado.	113
Gráfico 26 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2022 no Maranhão para apurar malversação de verbas federais destinadas ao combate à pandemia de covid-19 por unidade.	114
Gráfico 27 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2022 no Maranhão por subárea temática.	115
Gráfico 28 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2022 por Estado.	115
Gráfico 29 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados no Maranhão, de 2016 a 2022.	116
Gráfico 30 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados no Maranhão em relação a todas as áreas.	117
Gráfico 31 – Quantidade de operações especiais da CRC deflagradas pela PF no Maranhão por ano.	117
Gráfico 32 – Valores apreendidos em operações especiais da CRC no Maranhão por ano.	118
Gráfico 33 – Prisões efetuadas em inquéritos da CRC no Maranhão por ano.	119

LISTA DE ABREVIATURAS

ANP – Academia Nacional de Polícia
ANPP – Acordo de não persecução penal
BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BI - *Business Intelligence*
CCC – Índice de Capacidade de Combate à Corrupção
CGRC – Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros
CGU – Controladoria-Geral da União
COVID-19 – *Coronavirus Disease 2019*
CP – Código Penal
CPP – Código de Processo Penal
CRC – Coordenação de Repressão à Corrupção
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CRLD – Coordenação de Repressão à Lavagem de Dinheiro
DELECOR – Delegacia de Prevenção e Repressão a Crimes de Corrupção e Financeiros
DELEFIN – Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros
DG – Direção Geral
DICOR – Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado e à Corrupção
DIREN – Diretoria de Ensino da Academia Nacional de Polícia
DPF/CXA/MA – Delegacia de Polícia Federal em Caxias
DPF/ITZ/MA – Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz
DRC – Divisão de Repressão à Corrupção
ESP II – Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
ESPIN – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GRECO – Grupo de Estados contra Corrupção
GRFIN – Grupos de Repressão aos Crimes Financeiros
ICE – Indicador de Corrupção por Estados
IDH – Índice de desenvolvimento humano
IPC – Índice de percepção da corrupção
ITR – Imposto sobre a propriedade territorial rural

JF – Justiça Federal

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MP – Medida Provisória

MS – Ministério da Saúde

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEJA – Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

PF – Polícia Federal

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SARS-CoV-2 – *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*

SLT - *Social Learning Theory*

SRP – Sistema de Registro de Preços

SR/PF/MA - Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federativa

UNAC – *The United Nations Convention Against Corruption*

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	17
2.	CONTROLE SOCIAL E CORRUPÇÃO	24
2.1	Etiologia do crime e corrupção: da Criminologia Liberal à ideologia da defesa social.....	24
2.1.1	Percepções iniciais da Escola Clássica do pensamento criminal.....	27
2.1.2	Contribuições científicas da Escola Positiva	29
2.1.3	Ideologia da defesa social	33
2.2	As teorias sociológicas: a visão macrossociológica da criminalidade e os paradigmas criminológicos críticos atuais.....	35
2.2.1	A superação do determinismo ontológico: a base para o ponto de virada do novo paradigma criminológico	35
2.2.2	Indagações críticas iniciais: o paradigma da reação social.....	39
2.2.3	Teorias críticas e corrupção	40
2.3	Teoria da Associação Diferencial como explicação microssociológica da corrupção: estudo da criminalidade de colarinho branco	43
2.3.1	Primeiras teorizações sobre a criminalidade do colarinho branco.....	43
2.3.2	Atualização do conceito de crime de colarinho branco	47
2.3.3	Fatores criminológicos dos crimes de corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19.....	53
3.	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: ESTRATÉGIAS EFICAZES NO COMBATE À CORRUPÇÃO	55
3.1	O desempenho dinamarquês no combate à corrupção	56
3.2	A luta contra a corrupção no Chile.....	62
3.3	O desafio pós-comunista: os casos da Estônia e da Geórgia.....	67
3.3.1	Modernização dos serviços públicos e combate à corrupção na Estônia	68
3.3.2	Transformação institucional: as reformas administrativas da Geórgia na batalha contra a corrupção.....	72

3.4	Medidas internacionais eficazes no combate à corrupção	76
4.	CORRUPÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19	81
4.1	A atuação institucional da Polícia Federal no combate à corrupção	81
4.2	Valores destinados ao combate à pandemia de covid-19 no Brasil	86
4.3	Fatores jurídicos relevantes para a prática dos crimes de corrupção durante a pandemia de covid-19	87
4.3.1	Flexibilização dos controles das contratações públicas como “solução” emergencial.	87
4.3.2	Inconsistências do Sistema Punitivo para o enfrentamento da corrupção	91
4.4	A atuação da Polícia Federal em investigações contra a corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19	96
4.4.1	Visão geral dos dados utilizados na pesquisa	96
4.4.2	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2016	97
4.4.3	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2017	100
4.4.4	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2018	103
4.4.5	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2019	105
4.4.6	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2020	108
4.4.7	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2021	110
4.4.8	Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2022	113
4.4.9	Conclusão dos dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão	116
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	124

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno global que impacta todas as nações, inclusive o Brasil. Portanto, os debates sobre como enfrentá-la e preveni-la certamente continuarão sendo relevantes por um longo período. Essas discussões abordam as origens e os fatores que incentivam essa prática em todo o mundo, visando uma compreensão abrangente de todos os seus aspectos e a implementação de estratégias eficazes para combatê-la.

No Brasil, a prática da corrupção envolvendo dinheiro público destinado ao atendimento das necessidades básicas da população, como educação, saúde, segurança pública, assistência social, saneamento básico, dentre outros, se torna um grande óbice ao atingimento dos objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, o que dificulta a formação de uma sociedade mais justa, livre e solidária para todos, de acordo com os fins previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Nessa linha, algumas estratégias têm sido efetivadas ao redor do mundo com o propósito de resolver o problema da corrupção, incentivadas pela elaboração de acordos e convenções internacionais, dentre os quais se destacam a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – também conhecida como Convenção de Mérida ou Uncac –, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. A elaboração desses acordos demonstra a preocupação internacional sobre o tema, que se traduz em um sentimento genuíno de carência por justiça social, notadamente em países ocidentais de capitalismo tardio¹.

Em relação aos Estados brasileiros, estudos recentes demonstram que a Unidade Federativa do Maranhão se destaca como um dos Estados com números anuais elevados de indícios e materialidade de corrupção por parte de seus gestores, sendo considerado um dos Estados mais corruptos do Brasil².

¹ Não menos importante cumpre mencionar a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, concluída em Estrasburgo, em 27 de janeiro de 1999, o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999, e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003.

² Em um estudo realizado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), durante o período compreendido entre os anos de 1998 e 2008, constatou-se que o Maranhão ocupa o último lugar no *ranking* do Indicador de Corrupção por Estados (ICE), sendo, por esse motivo, considerado um dos Estados mais corruptos do Brasil (Boll, 2010, p. 51). Uma revisão de literatura realizada por Cardoso, Peres e França (2016) constatou que o Maranhão ocupa o terceiro lugar no índice de corrupção por estados, sendo o segundo Estado com o maior número de contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015 e 2016.

Essa realidade reflete diretamente nos índices de desenvolvimento econômico e social da população maranhense, sendo um dos motivos pelos quais o Estado do Maranhão se encontra classificado em penúltimo lugar no *ranking* de índices de desenvolvimento humano (IDH), elaborado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2022), se comparado com os demais 26 entes estatais que compõem a República Federativa do Brasil, incluindo o Distrito Federal, o que influencia também a manutenção e a propagação da violência estrutural nos Municípios maranhenses (Castro, 2021, p. 41-46).

No entanto, embora o Brasil seja signatário dos principais instrumentos internacionais de enfrentamento à corrupção estatal, o país ainda ocupa uma posição modesta no *ranking* que avalia a Capacidade de Combate à Corrupção na América Latina, promovido pela *Americas Society/Council of the Americas* e a *Control Risks*, após três anos seguidos de queda, ficando classificado na 8ª posição no ano de 2023, com nota 4,83, em uma escala que vai de 1 a 10 e envolve 15 países (Americas Quartely, 2023)³.

Ademais, segundo dados extraídos do índice de percepção da corrupção (IPC), elaborado anualmente pela organização global Transparência Internacional⁴, o Brasil ocupava o 106º lugar em 2019, 100º em 2020, 96º em 2021, 94º em 2022 e atualmente ocupa o 104º lugar, com *score* 36, em uma escala que vai de 0 (muito corrupto) a 100 (muito íntegro) (Transparency International, 2023)⁵.

³ *Americas Society/Council of the Americas* é um fórum dedicado à educação, debate e diálogo nas Américas, que possui como missão promover o entendimento de questões políticas, sociais e econômicas contemporâneas na América Latina, Caribe e Canadá. A *Control Risks* é uma consultoria global especializada em gestão de riscos. O índice de Capacidade de Combate à Corrupção (CCC) foi lançado pela primeira vez em 2019 e avalia a capacidade dos países latino-americanos de detectar, punir e prevenir a corrupção. Em vez de medir a percepção sobre os níveis de corrupção, o Índice CCC avalia e classifica países com base na eficácia com que podem combater a corrupção. Os países com pontuação mais alta são considerados mais propensos a ver atores corruptos processados e punidos, ao passo que os países com pontuação mais baixa são mais propensos à continuação da impunidade. O Índice CCC analisa 14 variáveis, incluindo a independência das instituições jurídicas, a força do jornalismo investigativo e o nível de recursos disponíveis para combater crimes de colarinho branco, se baseando em extensas bases de dados e em uma pesquisa exclusiva conduzida com especialistas em combate à corrupção da *Control Risks*, do setor acadêmico, da sociedade civil, mídia e do setor privado. Após um declínio de três anos no Índice, a pontuação geral do Brasil permaneceu relativamente estável em 2023, com um aumento de 1,5% em relação ao ano de 2022.

⁴ A Transparência Internacional é uma organização não governamental (ONG) internacional fundada em 1993 pelo economista alemão Peter Eigen, que quando trabalhou para o Banco Mundial na África Oriental ficou profundamente frustrado com a incapacidade do banco de garantir que os fundos de ajuda humanitária fossem destinados para as pessoas que realmente precisavam. Desde a sua fundação em 1993, a Transparência Internacional cresceu consideravelmente e a organização desempenha hoje um papel importante, entre outras coisas, a preparação de regras internacionais para combater a corrupção.

⁵ Dentre os motivos que podem ter influenciado a queda de dez posições do Brasil na última apuração do *ranking* da Transparência Internacional, no ano de 2023, destacam-se: a instabilidade política ocasionada pelos eventos violentos ocorridos na Praça dos Três Poderes, em Brasília, no dia 8 de janeiro de 2023, após a posse do novo governo federal; a ampliação e o fortalecimento da base política conhecida como “Centrão”, através da adaptação e manutenção do “orçamento secreto” – destinação de verbas do orçamento público a projetos definidos por parlamentares sem a devida identificação – para viabilizar o loteamento de espaços de poder, dissipando a corrupção em nível local; as pressões para a fragilização da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)

Todavia, na última década, o tema sobre combate à corrupção assumiu significado novo e decisivo nos debates sociais brasileiros, influenciado principalmente pela divulgação de grandes operações policiais, com destaque para a Operação Lava Jato, executada pela Polícia Federal em 80 fases, de 2014 a 2021.

Destarte, é oportuno ressaltar os impactos da pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Saúde, só no Brasil, mais de 700.000 pessoas morreram de causas relacionadas ao vírus SARS-CoV-2, que num universo de mais de 38 milhões de casos confirmados da doença, demonstra uma letalidade de 1,9% do vírus no país. Todavia, uma análise local, demonstra que o Estado do Maranhão teve 497.867 casos confirmados e 11.080 óbitos registrados, que se traduz em uma letalidade de 2,22% na referida Unidade Federativa (Ministério da Saúde, 2023).

Entretanto, para enfrentar a pandemia de covid-19 no Brasil, desde 2020 o Ministério da Saúde investiu mais de R\$ 540 bilhões, sendo R\$ 106 bilhões em crédito extraordinário, que deveriam ser investidos na habilitação de leitos de UTI Covid-19, compra de ventiladores, aquisição de medicamentos hospitalares e aquisição e distribuição de vacinas (CGU, 2021).

Nesse contexto, o presente estudo trabalha com a hipótese de que os crimes de corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19 decorreram de associações diferenciais estruturadas em torno de distintos interesses, verificados por meio do estudo da criminalidade de colarinho branco, a partir da perspectiva da Teoria da Associação Diferencial e da Criminologia Crítica – que constituem o referencial teórico deste estudo –, e foram impulsionados pela flexibilização dos controles das contratações públicas no período da pandemia e pelas inconsistências do Sistema Punitivo brasileiro para o enfrentamento da corrupção.

O reconhecimento do “estado de calamidade pública”, a partir da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 – que flexibilizou os rigores do controle dos recursos públicos dispostos no artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –

por meio da nomeação política para cargos de governança dessas empresas, com o objetivo de ampliar o loteamento político; as nomeações políticas para o Sistema de Justiça, que perpetuam o quadro de politização, perda de autonomia, *lobby* judicial e conflitos de interesses e mínima diversidade em órgãos de cúpula; o agravamento da percepção de impunidade nos casos de grande corrupção, com a anulação generalizada de condenações e sanções aplicadas a políticos e empresários; a anulação, por decisão monocrática, de provas obtidas por meio do acordo de leniência da Odebrecht (Novonor), impactando mais de uma dezena de países; a declaração da inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de dispositivos que impediam a participação de juízes em casos envolvendo escritórios de advocacia ligados a parentes; e a indicação e manutenção de altos cargos do governo de indivíduos denunciados formalmente ou pela imprensa de envolvimento em esquemas de corrupção.

e da edição das Medidas Provisórias nº 926, de 20 de março de 2020 – convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020 –, e nº 961, de 6 de maio de 2020 – convertida na Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020 –, podem ter fomentado a prática de condutas criminosas corruptas envolvendo a malversação de verbas federais destinadas ao combate da pandemia de covid-19 no Brasil, ao criarem condições ideais para a prática desses crimes.

A Medida Provisória nº 926/2020 alterou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. A Medida Provisória nº 961/2020, por sua vez, autorizou pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública, adequou os limites de dispensa de licitação e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido.

Corroborando essa hipótese, em meados do mês de julho de 2021, a Polícia Federal já havia ultrapassado a marca de 100 operações de repressão ao desvio e à utilização indevida de verbas públicas federais destinadas à saúde, durante a pandemia de covid-19. Dentre os entes com o maior número de operações deflagradas, o Estado do Maranhão apareceu em segundo lugar (Gov.com, 2020).

Nesse desiderato, o presente trabalho objetiva problematizar os fatores contribuintes para a prática de crimes relacionados à corrupção envolvendo a malversação de verbas federais destinadas ao combate da pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão, a partir da análise de inquéritos policiais instaurados e operações policiais deflagradas pela Polícia Federal no referido Estado.

Para isso, com o fim de compreender as nuances desses crimes, o segundo capítulo deste estudo inaugura o debate sobre as perspectivas criminológicas da corrupção, partindo da evolução cronológica do estudo do crime, com apontamentos sobre a contribuição das principais teorias criminológicas, com ênfase especial à criminalidade de colarinho branco.

Diante disso, a presente investigação se propõe a conduzir uma revisão bibliográfica sobre o conceito desse tipo de crime, seguido por um debate sobre os aspectos mais relevantes da Teoria da Associação Diferencial que, juntamente com a Criminologia Crítica, serve como referencial teórico deste trabalho, e base para a explicação dos fatores criminológicos dos crimes de corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19.

A Teoria da Associação Diferencial foi desenvolvida por Edwin Hardin Sutherland (1883-1950) em um artigo publicado em 1940 na *American Sociological Review* para explicar a criminalidade do colarinho branco. No entanto, conforme argumentado nesta dissertação, apesar da conexão praticamente direta entre os crimes de corrupção e os de colarinho branco, as teorias da aprendizagem explicam parcialmente esse fenômeno, limitando-se a uma visão microssociológica da criminalidade.

Como alternativa mais viável, recorre-se aos estudos mais recentes da Criminologia Crítica, que, partindo de parâmetros sociológicos mais amplos, questionam a solidez dos fundamentos para a utilização do Direito Penal, propondo, dentre outras medidas mais radicais, a democratização do cárcere como uma das soluções para combater a desigualdade e a marginalização por meio do Sistema de Justiça Penal.

Posteriormente, no terceiro capítulo são apresentadas algumas estratégias de sucesso implementadas em países que demonstraram eficácia na redução dos níveis de corrupção em seus respectivos territórios. Tais análises, baseadas em diversas atitudes que somadas resultaram em êxito no combate à corrupção, possuem como critérios o índice de percepção da corrupção (IPC) da Transparência Internacional (Transparency International, 2023) e o *ranking* de controle da corrupção medido pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial (World Bank, 2023), e visam identificar as práticas mais bem-sucedidas que contribuíram para o controle efetivo dos delitos relacionados à corrupção, assim como as circunstâncias que propiciaram esse êxito.

Finalmente, no quarto capítulo analisa-se os fatores jurídicos que colaboraram com a prática de crimes relacionados à corrupção envolvendo o mau uso de verbas federais destinadas ao combate da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, com a apresentação dos dados referentes aos inquéritos policiais federais instaurados e às operações policiais deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão, para apurar irregularidades na aplicação dessas verbas públicas.

Nesse mesmo capítulo é realizado um breve debate sobre os impactos decorrentes da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, além de certos aspectos legais presentes no ordenamento jurídico-penal brasileiro, que influenciam negativamente o resultado do combate à corrupção no país, com o objetivo de complementar a identificação e a problematização dos fatores jurídicos que contribuíram para a prática de crimes de corrupção durante a pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão.

Para atingir seu objetivo, a presente pesquisa realiza uma investigação jurídico-diagnóstica⁶ com a adoção do método de abordagem indutivo⁷. Assim, a partir de dados coletados de inquéritos policiais instaurados e operações policiais deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão (dados particulares), almeja-se chegar a conclusões possíveis sobre os fatores criminológicos e jurídicos que podem ter contribuído para a prática das condutas criminosas citadas.

Ademais, procedimentalmente o presente estudo adotou o método sociojurídico⁸ crítico conjugado com o método dialético⁹, uma vez que a avaliação dos dados coletados dos inquéritos policiais instaurados e das operações policiais deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão serve de base argumentativa para uma investigação jurídico-sociológica (Gustin, 2010, p. 22) fundamentada no Direito Penal e na Criminologia.

Adicionalmente, considerando a necessidade de unir elementos conflitantes – que podem ser encarados como oportunidades para estabelecer novos padrões ou modelos –, o método dialético é utilizado para realizar o exame de sistemas jurídicos que demonstraram eficiência no combate à corrupção juntamente com o Sistema de Justiça Criminal brasileiro, com vistas a alcançar conclusões fidedignas da realidade, sem se distanciar da abordagem essencialmente jurídico-descritiva do presente trabalho de pesquisa¹⁰.

Como técnica de pesquisa empregam-se a bibliográfica – materializada na utilização de livros e periódicos nacionais e internacionais referentes ao tema pesquisado – e a documental – a partir da análise dos inquéritos policiais instaurados e das operações policiais deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão¹¹.

Como resultado da pesquisa é possível observar um aumento no número de inquéritos policiais instaurados e de operações especiais de polícia judiciária deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão, com o objetivo de apurar condutas criminosas

⁶ Segundo Gustin (2010, p. 27), a investigação jurídico-diagnóstica resalta características, percepções e descrições dos problemas estudados, sem se preocupar com suas raízes explicativas.

⁷ Para Marconi e Lakatos (2010, p. 68), o método indutivo consiste em um processo mental em que o pesquisador parte de dados particulares, para se chegar a uma conclusão provável, constatando uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas.

⁸ Conforme ensinamentos de Fonseca (2009, p. 63-64), o método sociojurídico crítico visa a pesquisa do Direito na realidade social, objetivando a obtenção de um conhecimento contextualizado sobre os temas jurídicos estudados, além de empregar maior confiabilidade nas hipóteses levantadas na pesquisa.

⁹ Marques Neto (2001, p. 8) explica que a partir da dialética, a realidade sociojurídica é estudada dentro do processo histórico em que o Direito surge e se transforma.

¹⁰ Entretanto, explica Gustin (2010, p. 28), em certas ocasiões é possível a utilização da pesquisa de tipo jurídico-comparativo, a qual percebe a identificação de similitudes e diferenças de normas e instituições em dois ou mais sistemas jurídicos.

¹¹ O campo de estudo, de onde os dados foram coletados, é a Polícia Federal no Estado do Maranhão, órgão de Polícia Judiciária da União, representado pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão (SR/PF/MA) e pelas delegacias descentralizadas em Imperatriz (DPF/ITZ/MA) e Caxias (DPF/CXA/MA).

envolvendo a malversação de verbas federais destinadas ao combate da pandemia de covid-19, a partir do reconhecimento do estado de calamidade pública no Brasil.

Esses dados reforçam a hipótese inicial de que tais condutas criminosas podem ter sido aprendidas a partir de associações diferenciais estruturadas em torno de distintos interesses – verificadas por meio do estudo do fenômeno do crime de colarinho branco, sob a perspectiva da Teoria da Associação Diferencial e da Criminologia Crítica – e incentivadas pela publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, bem como pela edição das Medidas Provisórias nº 926/2020, e nº 961/2020, que criaram condições ideais para a prática de crimes envolvendo essas verbas.

2. CONTROLE SOCIAL E CORRUPÇÃO

2.1 Etiologia do crime e corrupção: da Criminologia Liberal à ideologia da defesa social

Para entender as condições criminológicas que levaram à prática dos crimes¹² de corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19, é necessário se debruçar sobre os movimentos teóricos da criminalidade que tiveram influência na história relativamente recente da humanidade, relacionando os ensinamentos de cada corrente de pensamento criminológico com a realidade ontológica existente¹³.

Em outras palavras, a análise dos ensinamentos criminológicos desenvolvidos com o passar do tempo, que resultaram no controle social vigente na atualidade, ainda podem fornecer elementos teóricos com relevância prática para a compreensão do fenômeno da corrupção, que servem para o aprimoramento de técnicas capazes de enfrentar esse problema.

Cumprido esclarecer que os estudos sobre o controle social¹⁴ percorreram um longo caminho que abrange o desenvolvimento de várias teorias que procuraram elucidar a origem e a essência das ações criminosas, assim como os motivos que justificam a necessidade de existência de aplicação de sanções, pelo Estado, aos indivíduos que transgridem as normas estabelecidas oficialmente.

¹² Para Durkheim (2004, p. 97), a criminalidade é entendida como um fenômeno social normal e o delito ocorre em todas as sociedades constituídas pelo ser humano, cumprindo a importante função de manter aberto o canal de transformações de que a sociedade precisa. Em outras palavras, o ilícito penal é a modalidade mais grave de ilícito jurídico, que, por sua vez, se caracteriza como o fato social que contraria o ordenamento jurídico. O ilícito penal é considerado penal pois lesa os bens mais importantes da sociedade.

¹³ Shecaira (2014, p. 74) credita o nascimento da Criminologia ao advento da Escola Positiva do Direito Penal, a partir dos estudos elaborados por Lombroso, que acrescentou elementos científicos e empíricos ao estudo do crime e do criminoso. Jeffery (1959, p. 4), por sua vez, explica que a Escola Positiva encontra adeptos na biologia, na psiquiatria, na psicologia, no serviço social, na sociologia e na antropologia, cada um dos quais aplica os conceitos da sua ciência ao estudo do criminoso, havendo, assim, um domínio do interesse no indivíduo infrator: a sua personalidade, constituição física, inteligência, antecedentes familiares, bairro de onde provém ou grupos a que pertence. O criminologista, com os ensinamentos propagados pela Escola Positiva do pensamento criminológico, visa desvelar a etiologia do crime a partir dos sistemas comportamentais e não dos sistemas jurídicos.

¹⁴ Pires (1995, p. 68) assevera que o conceito de controle social é flexível, permitindo que o criminologista explore o que julgar relevante para aprimorar sua compreensão e avançar na reflexão teórica sobre o fenômeno criminal. Além das considerações sobre a criação e manutenção das leis penais, sua aplicação e suas consequências, o estudo do controle social abrange uma variedade de questões, como o sistema correccional, intervenção sociopsicológica, aspectos psicossociais das respostas sociais, políticas sociais e criminais (prevenção, descriminalização, desvio, alternativas na resolução de conflitos), entre outros tópicos relevantes.

A história do controle social acompanha o desenvolvimento das teorias que justificam a necessidade de existência do Estado¹⁵ e se desenvolve com o objetivo de impedir o *bellum omnia omnes*¹⁶ que a condição natural do ser humano geraria na sociedade, pois sem uma regulação mínima das condutas humanas, a sociedade ficaria à mercê de atitudes egoísticas com a prevalência dos interesses individuais dos mais fortes. Entretanto, para justificar a existência do Estado e a legitimidade do seu *ius puniendi*, essas teorias criminológicas se valem de conceitos abstratos, muitas vezes de difícil definição, que são usados até hoje, como harmonia, paz social, bem comum, segurança jurídica, dentre outros (Guimarães, 2018, p. 433).

Dentro desse quadro, a regulação social se faz necessária para a boa convivência da comunidade, consistindo em um permanente processo de comunicação ou interação social pautado em expectativas sociais recíprocas dos indivíduos que compõem a sociedade, que podem ser resumidas na crença de respeito às normas de convivência social reguladas ou não pelo Direito.

Desse modo, a violação das expectativas sociais possui consequências diversas, se tais expectativas são ou não regulamentadas pelo Direito. Caso o Direito não regule uma conduta que, no entanto, é identificada pela sociedade como uma regra social, sua violação gera consequências de índole puramente social, a cargo dos ambientes pertencentes às instituições de controle social informal, representados pela Igreja, escolas, clubes, locais de trabalho, dentre outras.

Do outro lado, a frustração de regras oficiais regulamentadas pelo Estado – normas jurídicas previstas pelo Direito – gera efeitos jurídicos, com consequências mais graves aos violadores dessas normas, exigindo, no caso concreto, a atuação do Estado, único detentor do *ius puniendi*. Neste caso, a fim de impor a prevalência da vontade social, a implementação da ordem fica a cargo dos órgãos pertencentes ao Sistema de Justiça Criminal, legalmente constituídos para este fim – Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos de execução penal.

¹⁵ O Estado moderno surgiu a partir de quando a centralização do poder de forma duradoura se tornou possível, com a influência direta da evolução dos modos de agricultura e da escrita. Segundo Meirelles (1994, p. 56), existem várias noções de Estado, que pode ser conceituado com base em aspectos sociológico – “corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek)” –, político – “comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg)” –, jurídico – “pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia)” – dentre outros.

¹⁶ O estado natural (pré-social) da humanidade, para Hobbes (2003, p. 106-111), é descrito como a guerra de todos contra todos, evitada pela criação de um contrato social, visando resguardar a paz e a segurança social, em que os indivíduos humanos decidiram abdicar de alguns direitos individuais, com o fim de criar uma sociedade harmônica de proteção mútua de interesses coletivos.

Com o tempo, desde o desenvolvimento dos estudos criminológicos¹⁷, as diversas formas arcaicas de disciplinamentos repressivos utilizados ao longo da história¹⁸ foram substituídas pelo exercício do controle social formal atual, fundamentado na criação e manutenção, pelo Estado, de mecanismos regulatórios eficazes para a disciplina da sociedade.

Nesse diapasão, a principal ferramenta dissuasória utilizada pelos órgãos de controle social formal é o Direito Penal – ramo do direito público responsável por definir as condutas criminosas e prever as sanções jurídicas a serem aplicadas aos indivíduos desviantes. O Direito Penal se caracteriza como um ramo *valorativo*¹⁹ da ciência jurídica, pois atua a partir de valores consolidados na sociedade por meio do ordenamento jurídico, que consiste na materialização desses valores por intermédio dos representantes da sociedade. Segundo Bitencourt (2020, p. 95) o Direito Penal também é caracterizado por ser *finalista*, haja vista sua utilização como *ultima ratio*²⁰ entre os ramos do Direito, revelando sua perspectiva *funcional*, como garantidor da sobrevivência da ordem jurídica estabelecida, e, finalmente, *sancionador*, pois protege os bens jurídicos com a aplicação de sanções.

No Brasil, a sanção penal possui função preventiva e retributiva, nos termos do artigo 59 do Código Penal brasileiro. Guimarães (2007, p. 18), entretanto, sustenta que a função declarada da pena privativa de liberdade se distancia dos motivos de sua efetiva utilização no sistema de produção capitalista, na medida que serve como instrumento a serviço do poder para manutenção das desigualdades sociais²¹. Nesse panorama, Baratta (2004, p. 167) sugere que a

¹⁷ Segundo Andrade (2008), até a década de 60 do Século XX, a Criminologia, entendida como ciência causal-explicativa da criminalidade, possuía papel auxiliar ao Direito Penal e à Política Criminal, tendo como objetivo investigar, por meio do método experimental, as causas do fenômeno da criminalidade, legalmente definido e delimitado pelo Direito Penal, a fim de embasar a criação de normas e a administração de políticas concretas que servem para prevenir e punir tais condutas criminosas, a partir da aplicação de conhecimentos antropológicos e sociológicos necessários para dar um fundamento “científico” à Política Criminal. Entretanto, a partir da ascensão da Criminologia Crítica (Criminologia da reação social, Nova Criminologia, Criminologia radical, Criminologia crítica *stricto sensu*, Criminologia feminista), a Criminologia não se presta apenas como uma ciência que investiga as causas da criminalidade, mas as condições da criminalização, haja vista a construção social da Criminologia, que não existe por si própria.

¹⁸ Apesar da percepção de avanço nos métodos de punição com a introdução das prisões, Foucault (2014) alerta que essa transformação não foi inicialmente concebida por motivos humanitários, ou seja, como uma melhoria em relação aos métodos brutais de punição, como a guilhotina, e sim como uma forma adicional de consolidar o controle (dominação) e a organização da sociedade.

¹⁹ A atuação do Direito Penal é baseada em uma escala de valores consolidados pelo ordenamento jurídico que integra, aplicados por meio de critérios normativos e principiológicos próprios da própria dogmática penal. Zaffaroni (1991, p. 41) explica que o Direito Penal se refere ao conjunto normativo de leis penais que compõe o ordenamento jurídico de um Estado e o sistema interpretativo desse ordenamento em matéria criminal.

²⁰ Caso a aplicação dos demais ramos da ciência jurídica sejam ineficazes para resolver a controvérsia social, e sendo essa controvérsia baseada na proteção de um bem jurídico de alta relevância para a sociedade, cabe ao Estado lançar mão do Direito Penal como última ferramenta jurídica, com o objetivo de fazer prevalecer os anseios sociais, por meio da aplicação ou da ameaça de aplicação de uma sanção penal.

²¹ Karam (1994, p. 118) adverte que o sistema punitivo do Estado, baseado na excepcionalidade da reação punitiva, além de ineficaz e injusto gera mais violência, por provocar o isolamento, a estigmatização e a

criminalidade é um “bem negativo”, distribuído de acordo com o *status* social de cada indivíduo.

2.1.1 Percepções iniciais da Escola Clássica do pensamento criminal

Apesar da existência de posição doutrinária contrária à existência de uma Escola Clássica do pensamento criminal (Zaffaroni *et al.*, 2003, p. 576), é possível apontar a Criminologia Liberal – também chamada de Escola Clássica ou pré-científica da Criminologia – como o primeiro grupo de doutrinadores a formular ideias racionais sobre o crime e a atuação estatal na seara penal²².

Trata-se de corrente de pensamento que se desenvolveu a partir do século XVIII sob grande influência dos ideais iluministas (Baratta, 2004, p. 33), tendo como principais expoentes Cesare Bonesana²³ (1738-1794) e Francesco Carrara²⁴ (1805-1888), e que ainda hoje influencia o âmbito penal e a tomada de decisões jurídicas, trazendo alternativas humanizantes para a responsabilização dos indivíduos e a aplicação das penalidades.

A Escola Clássica do pensamento criminológico se opõe às ideias e práticas penais que vigoraram durante a Idade Média, ao pregar a igualdade dos indivíduos perante a lei, e se posicionar contra a imposição da pena de morte e a favor da abolição da tortura como meio de obtenção de provas. O principal dogma dessa corrente se baseia na crença de que o delito era entendido como um mero conceito jurídico que surgia da vontade livre do indivíduo comum, que não era visto como um ser diferente (Monachesi, 1955, p. 443).

A responsabilidade penal, portanto, fundamenta-se pelo grau de responsabilidade moral do criminoso, cuja medida corresponde à porção de livre-arbítrio que ele possui, pois, se o crime é obra exclusiva da vontade livre do delinquente, a severidade da pena deve variar de

submissão inútil de indivíduos mais desadaptados do convívio social, os quais são previamente selecionados e tendentes, por esse motivo, a praticar novos crimes, realimentando o ciclo de violência desse sistema.

²² Conforme Andrade (2015, p. 53), a Escola Clássica não constitui um bloco monolítico de concepções, caracterizando-se por uma grande variedade de tendências divergentes e em alguns aspectos opostos. Por essa razão, a unificação de vários teóricos em uma mesma escola não significa necessariamente a sua homogeneidade, o que possibilita a sua reunião é a unidade ideológica e metodológica. Bitencourt (2020, p. 238), por sua vez, esclarece que a denominação Escola Clássica não surgiu da identificação de uma linha de pensamento comum entre os adeptos do positivismo jurídico, mas sim de uma “classificação” pejorativa dada ao conjunto de ideias criminais que antecederam o positivismo jurídico, cujos postulados e valorações jurídicos careceriam de fundamentação científica.

²³ Também conhecido como Marquês de Beccaria, Cesare Bonesana foi o precursor do Direito Penal liberal e autor da obra *Dei delitti e delle pene* (*Dos Delitos e Das Penas*), considerada como as bases do Direito Penal moderno.

²⁴ O italiano Francesco Carrara é reconhecido como o pioneiro da moderna ciência do Direito Penal italiano e criador da dogmática penal.

acordo com a gravidade do delito, baseada nesse grau de responsabilidade moral (Aragão, 1977, p. 60). Considerando isso, a Escola Clássica acrescentou à pena seus contornos retributivo-preventivos (Lyra, 1956, p. 6).

Segundo Baratta (2004, p. 23) o Direito Penal e a pena são compreendidos pela Escola Clássica como formas de defender a sociedade do crime, cumprindo um papel de dissuasão criminosa, baseado na lei, que delimita sua aplicação. Nesse sistema, o dano social é o elemento fundamental da teoria do crime e a defesa social o elemento fundamental da teoria da pena.

Considerado o precursor do Direito Penal Liberal, com forte influência do direito natural, Carrara (1971, p. 19) defende que o crime é um ente jurídico, sendo composto por duas forças principais, a física e a moral, sendo esta última correspondente ao elemento subjetivo do delito. De fato, assim como Beccaria (2015, p. 73), Carrara (1971, p. 30) entende que a responsabilidade penal do indivíduo só seria possível se houvesse a responsabilidade moral decorrente do livre-arbítrio, pois o crime era visto por esses autores como obra exclusiva da vontade livre do delinquente, e a punição deveria ser aplicada proporcionalmente ao dano causado à sociedade.

Sob essas circunstâncias, a fim de justificar a existência e a aplicação da punição penal durante a Escola Clássica, são desenvolvidas três teorias sobre a finalidade da pena, que até hoje são utilizadas por criminólogos e penalistas. A primeira é a Teoria Absoluta, fundamentada nas concepções retributivas de Kant (1724-1804) e Hegel (1770-1831)²⁵. A segunda é a Teoria da Prevenção Geral Negativa, com base na teoria da coação psicológica de Feuerbach (Hassemer, 1984, p. 380). A última é a Teoria de Prevenção Especial Negativa, cujos pilares remontam às ideias propagadas por Bentham (1974) e procura evitar a prática do delito sendo voltada à correção ou eliminação do delinquente (Ferrajoli, 1995, p. 263).

Nesse sentido, para a compreensão dos crimes relacionados à corrupção, os ideais propostos pela Criminologia Liberal não contribuem para a identificação das causas dessas práticas criminosas, pois tratam o fenômeno criminoso de modo geral e abstrato, sem adentrar às raízes dos fatores sociais que o influenciaram. Esse modo de abordar o estudo da criminalidade, portanto, impede a elaboração de políticas criminais eficazes a serem

²⁵ Enquanto para Kant (1989, p. 269) a aplicação de uma pena possui uma justificativa de ordem ética, baseada no valor moral da lei violada pelo autor do crime – entendida como imperativo categórico –, para Hegel (1997, p. 101-108) a imposição de uma pena se justifica para reafirmar a ordem jurídica violada pela prática do delito, sendo a pena a negação da negação do direito.

implementadas sobretudo pela administração do Estado, no combate à corrupção e aos crimes relacionados.

Contudo, o ideal de controle social proposto pela Criminologia Liberal, notadamente por meio das teorias retributivas-compensatórias que justificam a aplicação da pena com a busca pela concretização da justiça (Guimarães, 2007, p. 104), pode ser aproveitado com a adoção de sanções penais mais eficientes para o combate aos crimes relacionados à corrupção, devido ao maior dano social agregado a essas condutas.

Apesar de não buscar um fim utilitarista para a imposição de uma pena, a retribuição-compensatória proposta pela Escola Clássica possui relevância para a reafirmação do ordenamento jurídico, nos termos da filosofia hegeliana baseada na “negação da negação do direito” (Hegel, 1997, p. 104), incipiente base da teoria da prevenção geral positiva da pena (Guimarães, 2007, p. 107).

Esse modo de encarar a aplicação da sanção penal no caso concreto vai ao encontro do ideal de defesa da ordem jurídica proposta por Carrara (1971), para quem a pena não é vista como forma de retribuição pela prática de um crime, mas sim como um meio para eliminar o perigo social que sobreviria da impunidade do crime (Baratta, 2004, p. 30).

Assim, sem adentrar aos relevantes aspectos sociais investigados pela Criminologia Crítica, a partir da perspectiva criminológica do *labeling approach* (etiquetamento ou rotulação social), é possível aproveitar a compensação retributiva já debatida pelos estudiosos da Criminologia Liberal, com destaque para Carrara (1971), com vistas à discussão sobre a criação de penas mais rígidas para combater crimes relacionados à corrupção estatal, considerado um mal social de alta gravidade²⁶.

2.1.2 Contribuições científicas da Escola Positiva

Como forma de reação ao idealismo clássico, que sustenta ser a vontade humana a única causa de todos os seus atos, surge a Escola Positiva da criminalidade – *La scuola positiva nella giurisprudenza penale* –, inaugurada em 1876 com a publicação da obra “O homem delinquente” de Césare Lombroso (1835-1909), que, juntamente com Raffaele Garofalo (1851-1934) e Enrico Ferri (1856-1929), sustentam que o crime é anterior à lei e à consciência humana, sendo um dado ontológico pré-constituído.

²⁶ Guimarães (2018, p. 434) pontua que ainda hoje prevalece a concepção de que a punição se baseia na ampla liberdade que os indivíduos têm para agir, permitindo-lhes, assim, como seres racionais, orientar suas ações pelos princípios legais.

Andrade (2015, p. 68) explica que assim como a Escola Clássica, a Escola Positiva também foi influenciada por fatores históricos e teóricos do seu tempo, como o advento do intervencionismo estatal na ordem econômica e social, fruto das ideologias socialistas, o predomínio da visão positivista da ciência e a derrocada do jusnaturalismo ao lado do surgimento da teoria evolucionista de Darwin.

No contexto econômico-social que envolveu o surgimento da Escola Positiva no século XIX, destaca-se o período de consolidação do capitalismo e do sistema de produção capitalista na Europa. Esse período coincidiu com avanços tecnológicos e o estabelecimento da produção em massa como a forma dominante de geração de riqueza, resultando na ascensão da classe proletária e na subsequente oposição à classe dominante capitalista²⁷ (White; Haines; Asquith, 2012, p. 43).

Esse panorama levou a um movimento de união da classe trabalhadora em organizações industriais, apesar de essas associações serem proibidas por lei, fomentando a ideia de criar uma sociedade sem classes, o que influenciou diretamente a formação de organizações e partidos políticos socialistas, anarquistas e trabalhistas. A visível presença do conflito de classes e da miséria social na Europa, juntamente com o crescente interesse científico e a inovação industrial, além da concepção de evolução e estágios no desenvolvimento humano, influenciaram o surgimento do positivismo como uma abordagem para questões humanas.

Sob essas condições históricas e políticas, o positivismo era fundamentado na crença de que a sociedade, ou a civilização, estava em constante progresso, sendo necessário buscar compreender como a sociedade funcionava e, em última análise, oferecer um meio racional para resolver os problemas sociais existentes, utilizando métodos científicos. Os cientistas sociais estavam empenhados em promover uma visão otimista da ordem social e em implementar intervenções positivas na vida social para promover melhorias. Isso requeria um estudo sistemático dos problemas sociais existentes e o desenvolvimento de uma ampla gama de técnicas e estratégias para lidar com questões relacionadas ao crime, educação, pobreza e vida familiar (White; Haines; Asquith, 2012, p. 44).

²⁷ Naquela época, enquanto os capitalistas acumulavam fortunas enormes e desfrutavam de estilos de vida luxuosos, a vida era extremamente difícil para os membros da classe trabalhadora, com o trabalho infantil e a clara divisão entre aqueles que trabalhavam para sobreviver e aqueles que eram relegados à miséria sendo bastante comum. Além disso, as condições de vida e de trabalho eram desafiadoras, marcadas por ambientes sujos e superlotados, criando um contraste gritante em termos de oportunidades e circunstâncias. Com esse panorama, não é surpreendente que o século XIX tenha testemunhado o início da organização da classe trabalhadora, tanto em termos industriais, políticos e, em alguns casos, até mesmo militares.

Surge, nesse cenário, uma corrente de pensamento que prioriza o empirismo em contraposição ao racionalismo vigente até aquele momento²⁸, inflamando a discussão entre a prevalência exacerbada do individualismo – materializada na defesa intransigente dos Direitos Humanos –, sobre a defesa da sociedade, cujos direitos seriam resgatados pela Escola Positiva. Busca-se agora a diminuição dos crimes e não apenas das penas.

A Escola Positiva desenvolve, assim, a ideia de *determinismo* delinquencial, sustentando que o indivíduo já nasce determinado à prática criminosa, sendo a positivação dos comportamentos na lei apenas uma questão de segurança jurídica. O delito também é entendido como um ente jurídico pela Escola Positiva, porém são acrescentados à ação humana os fatores naturais e sociais do ambiente em que o delinquente se insere²⁹ (Baratta, 2004, p. 31).

O crime, portanto, não é mais entendido apenas como um ente jurídico, mas como um fato natural e social. A adoção do livre-arbítrio é duramente criticada pela Escola Positiva, sendo considerada acientífica e equivocada, pois a vontade é na realidade um resultado, não podendo ser considerada livre e como uma causa do crime, considerando que quebra a sequência causal que inevitavelmente levaria ao delito (Andrade, 2015, p. 71).

Foi Lombroso (2001) que lançou as bases da *antropologia criminal*, influenciado pelos estudos de frenologia desenvolvidos por Francisco José Gall (1758-1828). A partir dos estudos do crânio e do encéfalo dos indivíduos, Lombroso (2001) acreditava poder determinar as características intelectuais e a personalidade de cada um, concebendo a natureza atávica do delito. Como consequência, o estudo do delito se voltou para a pessoa do delinquente e a busca das causas do crime em sua anormalidade constitutiva (Jeffery, 1959, p. 9).

Garofalo (1997) – primeiro estudioso a utilizar a nomenclatura *Criminologia*, em uma obra com o mesmo nome publicada em 1905 –, por sua vez, acrescentou os fatores psicológicos ao estudo do delito, ao afirmar que o crime se concentra no indivíduo, momento em que este revela a sua natureza degenerada. Apoiando-se na ideia de delito natural, defendia – assim como Lombroso – que o crime sempre ocorreu e não deve ser o foco do estudo, pois o

²⁸ Para Andrade (2015, p. 69-70), o método dedutivo ou de lógica abstrata era criticado por deixar o estudo do criminoso de lado. Assim, voltando a atenção para a realidade, a Escola Positiva concentrou suas observações no estudo do criminoso, com adoção do método científico, experimental ou empírico-indutivo de análise do seu objeto de estudo – o crime e o criminoso.

²⁹ Jeffery (1959, p. 4) esclarece que enquanto a Escola Clássica define o crime em termos jurídicos, concentra a atenção no crime como entidade legal, enfatiza o livre-arbítrio e teoriza que a punição deve possuir um efeito dissuasor, a Escola Positiva rejeita a definição legal do crime, concentra a atenção no ato como entidade psicológica, enfatiza o determinismo e entende que a punição deve ser substituída por um tratamento científico dos criminosos, calculado para proteger a sociedade.

delinquente fere os sentimentos morais básicos da sociedade (Jeffery, 1959, p. 5), sendo desprovido de piedade e probidade³⁰.

Finalmente, Ferri (1999) proporcionou o desenvolvimento da sociologia criminal, acrescentando aos elementos antropológicos de Lombroso (2001) e psicológicos de Garofalo (1997) os fatores sociais no cenário do delito. Apesar de negar o livre-arbítrio como gerador da conduta criminosa, Ferri (1999) defendia a ideia de que o ser humano é condicionado à prática criminosa, ao viver em sociedade, carecendo de liberdade. A defesa da sociedade era colocada acima dos direitos dos indivíduos (Jeffery, 1959, p. 14).

O crime, portanto, é visto como resultado previsível de fatores biológicos, psicológicos, físicos e sociais imputados à personalidade de uma minoria de indivíduos (Andrade, 2015, p. 73) e a pena é necessária para defesa intransigente da sociedade, como forma de prevenção e repressão do crime.

Nessa ótica, ao desprezar o livre-arbítrio e consagrar o *determinismo*, é possível afirmar que a Escola Positiva constituiu um progresso no cenário da ciência, substituindo a anterior responsabilidade moral pela responsabilidade social, fazendo com que a gravidade do fato e a culpabilidade do agente assumissem importância secundária.

Por meio da concepção criminológica positivista aflorou o que hoje é conhecido no meio acadêmico como Direito Penal do autor, pois bastava classificar os delinquentes nos diversos cenários positivistas para ser cabível a aplicação de uma pena (Schulman, 2012, p. 268), haja vista que o criminoso nasce criminoso e não se torna (Lombroso, 2001) e a intervenção penal pelo Estado é necessária para alcançar a paz social, com base na periculosidade dos indivíduos desviantes (Ferri, 1999).

Os crimes de corrupção estão inseridos em um contexto social explorado pelos positivistas, de modo que a investigação sobre as causas e motivações da prática de crimes ligados à corrupção deve levar em consideração os aspectos psicológicos e sociais como formas de se elaborar uma política criminal baseada na cientificidade jurídica.

Uma crítica que se deve fazer à Escola Positiva se baseia no fato de que seus principais autores concordam em grande medida nos estudos sobre os aspectos que contornam a criminalidade, os quais foram aprimorados com adições de novos paradigmas investigativos aos já existentes. Em outras palavras, não há divergências contundentes de pontos vistas como

³⁰ Conforme explicado por Jeffrey (1959, p. 14), Garofalo não acreditava na possibilidade de recuperação do criminoso, por isso defendeu a pena morte, isolamento em colônias ultramarinas e a prisão perpétua para aqueles que não tinham senso moral. Para o jovem infrator recomendou a pena indeterminada, reconhecendo o valor da teoria da dissuasão, embora também percebesse as suas limitações. Para as violações menos graves, entretanto, Garofalo defendeu a reparação em vez da punição.

ocorre na Criminologia Crítica, o que reforça a carga científica das investigações desta última (Sparks, 1980, p. 4).

No entanto, apesar de negarem a ação livre do indivíduo e vislumbrarem concepções de sociedade completamente divergentes dos autores clássicos, os teóricos positivistas da Criminologia, assim como na Escola Clássica, entendiam que a intervenção estatal na sociedade para controle da criminalidade era essencial para o bom funcionamento do sistema.

2.1.3 Ideologia da defesa social

Após o surgimento dos primeiros delineamentos científicos criminológicos formulados pela Escola Positiva, mas também influenciado pelas ideias da Escola Clássica, surge a ideologia da defesa social, já no século XX, cujos maiores expoentes são Franz Von Liszt (1851-1919) – primeira fase – e Filippo Gramatica (1901-1979) – segunda fase. A ideologia da defesa social é conhecida também como realismo de direita – em oposição ao que se convencionou denominar de realismo de esquerda ou teorias críticas.

A ideologia da defesa social defende pontos levantados pela Escola Clássica e pelos positivistas, motivo pelo qual não é referenciada como uma escola, mas como uma ideologia de pensamento criminológico eclético, que teve influência da *Terza Scuola* – a qual entende o crime como fenômeno social e individual, condicionado pelos fatores já apontados por Ferri (1999) – e da *Escola Moderna Alemã*, que desenvolveu o conceito de bem-jurídico e a finalidade do Direito Penal como proteção a esses bens. Entretanto, percebe-se a existência de uma partilha perceptível de valores e de identidade de métodos que justifica amplamente o reconhecimento do fenômeno como uma realidade jurídica que pode muito bem ser chamada de movimento de defesa social (Canals, 1960, p. 549).

Nessa fase do estudo da criminalidade, prega-se a ideia de que o Estado, único detentor do *ius puniendi*, e capaz de combater a criminalidade por meio das instâncias formais de controle social – Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos de execução penal – é o único legitimado a defender a sociedade do mal causado pelo crime. Por essa perspectiva, o criminoso é visto como um ser anormal e deve ser punido por não se adequar às regras postas do sistema vigente, havendo uma superavaliação do Princípio da Culpabilidade, pois o delinquente expressa uma atitude interior reprovável socialmente (Baratta, 2004, p. 36).

Supera-se, assim, o debate sobre *livre-arbítrio* – teoria da responsabilidade moral enfatizada pela Escola Clássica – e *determinismo* – oriundo da Escola Positiva –, substituindo-

o pela concepção de *antissociabilidade*, o que torna necessário a eliminação temporária ou permanente dos criminosos para a prevenção do crime, haja vista que a base da ideologia da defesa social é a periculosidade do delinquente (Yan, 2019, p. 545).

Para dividir a sociedade dessa forma, a ideologia da defesa social se baseia na estrita aplicação do Princípio da Igualdade (Baratta, 2004, p. 37), sem se atentar, contudo, aos conceitos mais modernos de igualdade formal e igualdade material. Em outras palavras, para os defensores da ideologia da defesa social, a lei é aplicada de modo igual para todos os indivíduos de uma sociedade, independente da classe social ou da posição de poder que ocupam.

Para a ideologia da defesa social, a pena, assim como já defendido por Ferri (1999), possui finalidade preventiva e retributiva das infrações penais, pois além de dissuadir a sociedade com a aplicação de um castigo, deve retribuir o mal causado pela violação da norma e da paz social.

Até aquele momento evolutivo do pensamento penal e penitenciário, a ideologia da defesa social pode ser visualizada como um progresso, ao considerar as principais indagações criminológicas vigentes e desenvolver teorizações pragmáticas para a solução do problema da criminalidade. Contudo, sob a concepção criminológica da atualidade, a ideologia da defesa social se mostra utópica e ineficaz.

A crítica central direcionada ao realismo de direita reside na promoção da concepção de que o Estado tem a responsabilidade de restabelecer a harmonia social prévia que foi rompida pela ocorrência criminosa. Isso é apresentado como se, anteriormente ao delito, a sociedade estivesse em um estado de equilíbrio pleno de forças, livre de desigualdades, onde a lei era aplicada imparcialmente a todos, sem qualquer forma de preconceito (Guimarães, 2018, p. 437).

Dessa maneira, o propósito do Direito Penal seria capacitar o Estado com mecanismos eficazes para reestabelecer o equilíbrio perturbado por uma minoria de infratores, impondo a eles sanções suficientemente apropriadas com o objetivo de preservar a harmonia da sociedade. No entanto, em algumas situações, a busca pela defesa social pode acabar justificando a aplicação seletiva do poder punitivo como peça central da estratégia de controle social (Merolli, 2010, p. 34).

2.2 As teorias sociológicas: a visão macrossociológica da criminalidade e os paradigmas criminológicos críticos atuais

2.2.1 A superação do determinismo ontológico: a base para o ponto de virada do novo paradigma criminológico

Com o desenvolvimento dos estudos sobre o crime e o criminoso, surgem as teorias sociológicas da Criminologia, que se ocupam do cenário em que está inserido o criminoso, rejeitando a ideia de livre-arbítrio e afastando os postulados vinculados a fatores biológicos, psicológicos ou atávicos dos delinquentes. Para essas teorias o crime é algo natural e corriqueiro nas sociedades e o criminoso é fruto da sociedade onde vive.

As teorias sociológicas são comumente divididas em dois grupos por alguns criminólogos como *teorias de consenso* e *teorias do conflito*, e defendem, basicamente, que as causas sociais e políticas exercem uma influência exterior, praticamente inevitável, ao indivíduo que é levado a cometer o crime. Entretanto, a divisão que se faz entre as teorias de consenso e as teorias do conflito não possui muita aplicação prática, e serve mais para fins didáticos que acadêmicos, tendo em vista que muitas das teorias sociológicas possuem teorizações e abordagens que se complementam, apesar de pertencerem a um grupo oposto (Nucci, 2021, p. 88).

Diante desse contexto emergem a *Teoria da Anomia*, surgida dos estudos sociológicos elaborados por Émile Durkheim³¹ e posteriormente desenvolvidos por Robert Merton (1910-2003), e a teoria da *Ecologia Criminal*, também conhecida como teoria da desorganização social, elaborada pela Escola de Chicago.

A Teoria da Anomia realiza uma mudança de direção nos estudos sociológicos da criminalidade, se afastando da ênfase da explicação causal do crime por meio de fatores biopsicológicos e naturais. O crime, agora visto como um fenômeno social normal, necessário e útil para o equilíbrio e o desenvolvimento da sociedade, apenas se torna negativo para quando são ultrapassados certos limites que geram uma desorganização social relevante, capazes de deslegitimar o sistema de regras existente (Baratta, 2004, p. 56-57).

³¹ Juntamente com os sociólogos alemães Karl Marx (1818-1883) e Max Weber (1864-1920), o francês Émile Durkheim (1858-1917) forma a tríade dos pensadores clássicos que criaram as primeiras bases da Sociologia. Durkheim (2004, p. 49-77) estabeleceu alguns critérios objetivos para estudos da sociologia enquanto ciência, adotando métodos desprovidos de concepções metafísicas e subjetivas nas análises.

Nessa conjuntura, Durkheim (2004, p. 37) defende a ideia de que certos fenômenos, referidos por ele como fatos sociais, manifestam-se de maneira ampla na sociedade, exercendo influência sobre os comportamentos dos indivíduos que a integram por meio de uma coerção externa. Essas práticas difundidas por um grupo ou sociedade detêm uma abrangência social tal que são capazes de influenciar uma parte significativa dessa comunidade.

Dessa forma, de acordo com a visão de Durkheim (2004, p. 39), a consciência coletiva exerce uma influência tão significativa sobre o indivíduo a ponto de determinar suas ações de maneira imperativa, ou seja, coercitiva. Além de ser externa, essa consciência (considerada um fato social) é também pré-existente ao indivíduo, não sendo resultado de sua criação.

Durkheim (2004, p. 79) classifica o fato social em normal e patológico, sendo a segunda categoria de grande importância para o desenvolvimento do presente estudo, pois está relacionada com a descontinuidade na sociedade. O crime, na perspectiva durkheimiana, é considerado um fato social normal, visto que sua existência contribui para o progresso da sociedade, fortalecendo sua consciência moral e o sistema legal. Essa nova concepção de enxergar o crime é radicalmente contrária a ideia que sustentava ser o delinquente um indivíduo antissocial, pois agora esse mesmo indivíduo é entendido como um ser necessário para a regulação da vida em sociedade.

No entanto, quando ultrapassa limites aceitáveis, a atividade criminosa pode desequilibrar a ordem social, resultando em um estado de anomia³² em que os indivíduos não aderem mais às normas sociais e morais vigentes, como ocorre em um Estado atingido por um sistema de corrupção permanente³³. Nesse novo panorama, o crime deixa de ser um fato social normal e se torna um fato social patológico, que prejudica o desenvolvimento da sociedade e gera instabilidade social.

A Teoria da Anomia faz parte do contexto das teorias funcionalistas, evitando enxergar o crime como algo anômalo, e considerando a sociedade como um organismo completo, com coesão interna. O estado de anomia, por sua vez, pode ser compreendido como uma condição social carente de normas ou leis, podendo simbolizar anarquia ou desordem.

³² Barroso (2020, p. 24-25) aponta como origens e causas da corrupção no Brasil o patrimonialismo, a onipresença do Estado e a cultura da desigualdade. Como causas mais imediatas cita o sistema político caro, com baixa representatividade e que dificulta a governabilidade, e a impunidade. Todos esses fatores podem ser considerados para explicar o estado de anomia social que se vive atualmente no Brasil, contudo, para os fins deste trabalho, a impunidade é considerada preliminarmente um aspecto jurídico, pelo fato de se relacionar diretamente à ineficácia do Sistema de Justiça Criminal.

³³ Na mesma direção, Clegg, Cunha e Rego (2016, p. 396) explicam que quando a formação das regras morais não é capaz de acompanhar o desenvolvimento da sociedade, os indivíduos que a compõem criam metas e expectativas inalcançáveis, conduzindo a um sentimento de inutilidade, que resulta no suicídio anômico.

Partindo das conclusões de Durkheim, Merton (1938) desenvolveu a teoria sociológica funcionalista da anomia, interpretando o desvio como um produto da estrutura social, que estimula o comportamento individual de cada um. Nessa perspectiva, determinadas etapas da organização social dão origem às condições em que a transgressão das normas sociais se torna uma reação normal (Merton, 1938, p. 672).

Dessa maneira, Merton (1938, p. 672-673) contrapõe *estrutura social* – conjunto das relações sociais, nas quais os membros de uma sociedade ou de um grupo estão diferentemente inseridos – e *estrutura cultural* – compõe os objetivos, propósitos e interesses culturalmente definidos pela sociedade ou pelo grupo e que regulam o comportamento dos seus membros –, para elucidar que, em um dado estágio do progresso histórico de uma sociedade, a cultura social desempenha um papel substancial no comportamento individual, ao estabelecer metas que seus membros devem alcançar. A ação anômala, assim, pode ser interpretada como um indicativo de desvinculação entre as aspirações culturalmente delineadas e os métodos socialmente estruturados (Merton, 1938, p. 674).

Em outras palavras, Merton (1938) sugere que a anomia seria a crise na estrutura cultural, que ocorre especialmente quando há uma grande discrepância entre as normas vigentes e os objetivos culturais de um lado e as oportunidades socialmente organizadas para agir de acordo com essas normas, do outro lado. Sob esse prisma, todas as formas de comportamento proibido, incluindo o crime e a corrupção, tornam-se cada vez mais comuns quando a ênfase na meta de sucesso culturalmente incentivada se distancia de uma ênfase institucional coordenada (Merton, 1938, p. 675-676).

Dessa forma, Merton (1938, p. 679) apresenta uma *teoria da tensão* do comportamento desviante, a qual sustenta que as pessoas têm maior probabilidade de buscar meios ilegítimos para alcançar metas culturalmente definidas quando enfrentam obstáculos para acessar os meios institucionalizados para atingir essas metas.

Baratta (2004, p. 64), no entanto, elabora uma crítica à explicação de Merton sobre a criminalidade de colarinho branco, fundamentada em teorias criminológicas mais modernas, ao apontar que as teorizações de Merton não levam em consideração o vínculo funcional objetivo que conecta a criminalidade de colarinho branco (bem como a criminalidade organizada) à estrutura dos processos de produção e circulação de capital³⁴.

³⁴ Em outros termos, a teoria sociológica funcionalista da anomia seria mais uma teoria relacionada ao comportamento criminoso, servindo para explicar a criminalidade daqueles indivíduos que se situam nas camadas mais baixas da sociedade. Featherstone e Deflem (2003, p. 472) alegam que a teoria da tensão de Merton, na realidade, limita o alcance e a eficácia de sua teoria da anomia. Eles argumentam que Merton não precisava restringir sua teoria do comportamento desviante apenas à tensão estrutural, mas poderia ter

A teoria da Ecologia Criminal, por sua vez, possui como principais expoentes Robert Ezra Park (1864–1944) e Ernest Burgess (1886–1966), e sustenta que a raiz do crime está na falta de organização urbana (Guimarães, 2018, p. 438). Apesar de as influências científicas remeterem ao clássico estrutural-funcionalismo de Emile Durkheim (1858-1917), com o seu foco no estudo independente dos fatos sociais ou dos comportamentos coletivos, pode-se afirmar que a clássica Escola de Chicago foi o berço a partir do qual a Criminologia urbana contemporânea surgiu contribuindo para o desenvolvimento da teoria da desorganização social (Hardyns; Pauwels, 2017, p. 123).

A Ecologia Criminal sustenta que regiões urbanas negligenciadas, deterioradas ou densamente povoadas de maneira desorganizada são reflexos dos dilemas originados por disparidades sociais, criando um contexto favorável ao surgimento de comportamentos desviantes³⁵. Dessa forma, surge uma considerável inquietação voltada para a melhoria das condições de vida urbana, procurando empreender uma análise científica para determinar a política social mais apropriada visando alcançar esse padrão.

Os estudos perpetrados pela Ecologia Criminal visam ainda analisar a influência do determinismo na prática de crimes, a partir de uma avaliação interdisciplinar, com utilização de métodos inovadores de investigação do fenômeno criminoso³⁶. Os pesquisadores da Escola Sociológica de Chicago, portanto, representam uma verdadeira ruptura no campo da Sociologia, não se limitando a análise superficial de números, mas direcionando sua atenção para a pesquisa empírica de campo e os fenômenos sociais urbanos. Eles fazem isso por meio do uso de métodos inovadores e interdisciplinares, que priorizam a interação entre o objeto de pesquisa e o pesquisador, que observa o agente de sua própria perspectiva.

explorado outras abordagens para explicar a conexão entre o estado social de anomia e a distribuição estruturalmente determinada do desvio.

³⁵ Hardyns e Pauwels (2017, p. 133) explicam que a velocidade com que Chicago se expandiu a partir do final do século XVIII, transformando-se de uma pequena localidade nas margens do Lago Michigan em uma metrópole, desempenhou um papel fundamental no estudo sistemático da urbanização e suas ramificações. As transformações rápidas trouxeram consigo consequências de grande impacto, tanto para a saúde pública quanto para a criminalidade. Sob essa ótica, é possível afirmar que essa forma geral de envolvimento social é uma característica significativa da primeira geração de pesquisadores da Escola de Chicago. Olhando para o passado, é possível afirmar que uma preocupação social similar também caracteriza os acadêmicos responsáveis pelo ressurgimento marcante da perspectiva de desorganização social na década de 1980.

³⁶ Corroborando esse raciocínio, Sales (2023, p. 51-52) explica que além do pioneirismo do estudo a partir da cidade, a abordagem interdisciplinar inovadora das pesquisas estabelece um diálogo claro com outras disciplinas, como antropologia, filosofia e psicologia, resultando em inovações metodológicas e novas ferramentas para a pesquisa científica, pois os sociólogos da Ecologia Criminal desenvolveram métodos de investigação originais, que não se limitam a uma abordagem puramente qualitativa ou quantitativa, mas incluem a utilização de documentos pessoais, a realização de entrevistas, a coleta de dados estatísticos, a obtenção de históricos, o trabalho de campo sistemático e a exploração de diversas fontes documentais, entre outros.

2.2.2 Indagações críticas iniciais: o paradigma da reação social

Foi no contexto dessas teorias que emergiram concepções inovadoras sobre o crime e a criminalidade, marcando uma clara quebra com o conhecimento anteriormente gerado no campo das Ciências Criminais (Guimarães, 2018, p. 438-439). Novas perspectivas surgiram em diversos domínios científicos, todas centradas em uma análise crítica do conhecimento previamente estabelecido.

Contudo, importante pontuar que as discussões atuais adquirem relevância somente quando baseadas em uma compreensão genuína da evolução histórica dessas teorias de investigação criminal e do ambiente circundante em que emergiram. Ainda que os acadêmicos contemporâneos possuam à sua disposição uma ampla gama de dados, empreguem análises estatísticas avançadas e utilizem modelos de teste que incorporam ciclos de retroalimentação e interações em diversos níveis, os estudos atuais partem do pressuposto de que o contexto social desempenha um papel crucial.

Dentro desse cenário, surgem as teorias macrossociológicas, dentre as quais se encaixa a Teoria do Etiquetamento (*Labeling Approach*), a qual surgiu para rejeitar a concepção do crime e da criminalidade como entidades ontológico-naturais preexistentes. Em vez disso, são consideradas “realidades construídas” pelas agências de reação social, através de processos e interações entre aqueles que detêm o poder de definição e aqueles que são definidos por esse poder³⁷.

A partir dessa nova forma de abordar a Ciência Criminal, a Criminologia deixa de concentrar-se exclusivamente no crime e no criminoso, passando a direcionar sua atenção para as entidades oficiais responsáveis pelo controle social. Isso ocorre em consonância com uma realidade social que é moldada por meio de interações sociais complexas, as quais necessitam ser analisadas de forma crítica (Baratta, 2004, p. 84).

Inaugura-se, assim, o paradigma de reação social, estruturado com base no interacionismo simbólico e na etnometodologia, a partir dos trabalhos de autores como Harold Garfinkel (1917-2011), Erving Goffman (1922-1982), Aaron Cicourel (1928-2023), Howard Becker (1928-2023), Thomas Scheff, Edwin Lemert (1912-1996) entre outros, pertencentes à

³⁷ Conforme explica Becker (1963), as definições de desvio podem variar significativamente à medida que se abrange os diferentes grupos e classes que compõem a vida social. Dado que não existe um critério único que possa ser aplicado para determinar quais comportamentos são considerados desviantes e quais não são, a única maneira de desenvolver uma compreensão razoável desse problema é estudar o contexto em que um grupo de pessoas atribui um rótulo de desvio a outro. O ponto central sobre o comportamento desviante, portanto, é que ele é uma construção social.

“Nova Escola de Chicago” com o questionamento do paradigma funcional até o momento dominante dentro da Sociologia norte-americana (Andrade, 1995, p. 27-28).

Nesse novo cenário, aponta-se que até então é frequente a atribuição do crime a indivíduos pertencentes às classes sociais menos privilegiadas ao mesmo tempo que se observa uma notável escassez de estudos aprofundados sobre comportamentos criminosos associados à classe dominante (Pearce, 1976, p. 158)³⁸.

Porém, o crime não constitui uma realidade ontológica; ao contrário, a identificação dos criminosos resulta de intrincados processos de interação social. Esses processos são moldados desde a formulação das leis que definem os crimes até a operação dos componentes do sistema penal voltados ao controle social.

Sob essas premissas, percebe-se que as notórias diferenças nas relações de poder existentes na sociedade influenciam diretamente na atuação das instâncias de controle social formal, o que reflete na construção de políticas criminais. Por esse motivo, direcionar a atenção da investigação para as variáveis ligadas à capacidade de determinar quais ações merecem ser consideradas criminosas, e para aquelas que apontam quem deve ser sujeito à criminalização, emerge como uma abordagem consideravelmente mais promissora na compreensão do fenômeno criminal do que as teorias de natureza antropológica, psicológica ou biológica.

2.2.3 Teorias críticas e corrupção

Essa nova perspectiva de análise dos fatores que influenciam a prática criminosa criou um terreno fértil para o desenvolvimento da Criminologia Crítica³⁹, que utiliza essa

³⁸ Como contraponto, Tombs (2007, p. 541) argumenta que muitas nações foram perdendo a capacidade de regulamentação das atividades corporativas, sendo ofuscadas pelo poder do capital transnacional.

³⁹ Embora haja um ponto de concordância que conecta todas as teorias criminológicas críticas, ainda persiste alguma confusão fora dos círculos mais amplos da Criminologia sobre como nomear essas teorias. Os principais criminologistas frequentemente se referem ao campo como “teoria do conflito”, que se encontra em desuso na atualidade. Nesse desiderato, Schwartz e Brownstein (2015, p. 302) explicam que as teorias do conflito eram apenas um fragmento do vasto cenário de teorias que emergiram na reta final do século XX, e apenas alguns teóricos ainda se autodenominam dessa forma. Alguns criminologistas tradicionais também se referem ao campo como “Criminologia radical”, um termo usado por criminologistas radicais de conflito há muito tempo. Contudo, a designação apropriada para o campo é Criminologia Crítica, um termo que tem sido empregado desde a década de 1970 para abarcar teóricos de uma ampla gama de estruturas teóricas, todos eles baseando suas análises em desigualdades de poder que se manifestam em termos de classe social, raça, etnia e gênero. Parte da confusão deriva do fato de que as teorias do conflito desfrutaram de popularidade durante boa parte do século XX. Estavam, de fato, arraigadas em uma análise dos embates econômicos entre grupos na sociedade, literalmente examinando os confrontos e as lutas entre esses grupos. Embora algumas dessas teorias fossem críticas, sendo verdadeiramente radicais ou marxistas, outras se envolviam nessa análise de uma maneira que muitas vezes se encaixava facilmente em uma abordagem conservadora e não crítica.

discussão como estopim inicial para uma investigação mais profunda da criminalidade, agregando aspectos políticos e socioeconômicos não considerados pelo *Labeling Approach*.

Diante disso, sociólogos e defensores da Criminologia Crítica assinalam que o atual Sistema Penal, surgido na era pós-moderna sob a influência direta da globalização do sistema capitalista de cunho neoliberal, gera marginalização social. Seu propósito primordial parece ser a salvaguarda dos interesses financeiros das classes dominantes, o que contraria a pretensão declarada do Direito Penal de resguardar os valores legais mais essenciais à sociedade. Na prática, o Sistema Penal em vigor opera de forma seletiva para proteger os interesses econômicos das elites, rotulando certos comportamentos como criminosos de forma arbitrária, a fim de atender a agendas ocultas⁴⁰.

Uma abordagem racional propugnada pela Criminologia Crítica se focaliza na busca dos princípios constitucionais de enfrentamento das disparidades econômicas e de fomento ao bem-estar social⁴¹. Contudo, as instituições de controle social formais persistem em privilegiar a gestão e resolução de conflitos das classes dominantes, em detrimento dos Direitos Fundamentais da maioria da população que, por ocupar a base da hierarquia social, acaba quase que integralmente excluída desse modelo.

Dessa forma, o Direito Penal desempenha uma função utilitária, exercendo influência direta sobre a democracia⁴², visto que desloca todas as ramificações do modelo de

⁴⁰ Conforme ensinamentos de Guimarães (2018, p. 397), a amplificação da ação penal dirigida aos indivíduos que se encontram na base da hierarquia social é, portanto, uma abordagem estratégica, contando com defensores mesmo entre aqueles afetados por ela. Isso se assemelha à maneira como a seletividade do sistema prisional espelha a disparidade na distribuição de direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança pública. Na visão atual, uma vez que os estratos mais desfavorecidos geralmente habitam áreas mais propensas à violência e estão mais diretamente expostos ao crime, acabam por se tornar as principais vítimas das profundas lacunas sociais. Essa situação estimula os marginalizados a endossar a retórica da política de “tolerância zero” em relação ao crime. No entanto, dado que o Sistema Penal em sua totalidade é concebido e operado visando salvaguardar os interesses das classes dominantes – que já desfrutam de maneira excessivamente desigual dos direitos fundamentais, incluindo a segurança pública – essas elites utilizam o próprio sistema como uma ferramenta para subjugar aqueles à margem da sociedade, dando ênfase ao papel do desempenhado pelo Direito Penal como forma de manutenção do *status quo*.

⁴¹ A Constituição Federal brasileira foi promulgada em 5 de outubro de 1988, prevendo em seu artigo 1º que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito. Com esse compromisso assumido pelo legislador constituinte, a partir da nova ordem constitucional inaugurada em 1988, o Brasil deveria prezar pela defesa dos direitos humanos de sua população, diminuição das desigualdades sociais e participação de todos no processo democrático de tomada de decisões da nova nação. Por conseguinte, primeiro inciso do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, elenca como um dos objetivos fundamentais da república a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária.

⁴² Guimarães (2018, p. 65-75) adverte que em seu aspecto formal, o conceito de democracia se encontra vinculado a normas, procedimentos e conjunto de regras pré-estabelecidas que definem as relações de poder, com consequente respeito à decisão da maioria da população, às formalidades do processo eleitoral, como o voto direto, secreto, universal e periódico, e o sufrágio universal. Por outro lado, a democracia material (substancial) se fundamenta na efetivação da cidadania e do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento lógico de todos os demais princípios constitucionais, necessária à manutenção e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

gestão advindo do neoliberalismo para a grande parcela desamparada que é rotulada como criminosa, simplesmente por não se enquadrar nos moldes estabelecidos pelo paradigma capitalista.

No entanto, mesmo diante da utilização pragmática, ocasional e potencialmente discriminatória do sistema de Direito Penal, sua permanência ainda se apresenta como um elemento relevante para a preservação das liberdades fundamentais. Isso se deve ao fato de que abolir esse sistema transferiria a responsabilidade de regulação para outras estruturas de controle social, que poderiam ser igualmente ou até mais intrincadas que o próprio aparato penal. É importante recordar que, antes do estabelecimento do atual formato do Direito Penal, as sociedades já haviam empregado mecanismos de regulação social, muitos dos quais eram mais brutais do que o próprio sistema penal contemporâneo (Foucault, 2003, p. 119).

Por esse motivo, a alternativa mais apropriada não parece residir na eliminação do sistema de Direito Penal, mas sim na restauração de sua legitimidade que foi comprometida. Isso poderia ser alcançado por meio da implementação de um conjunto de políticas criminais voltadas para o fortalecimento da segurança pública e a proteção dos direitos humanos, visando assim estabilizar as dinâmicas das relações sociais, privilegiando a legalidade que deve imperar no Estado Democrático de Direito (Guimarães, 2018, p. 564).

Portanto, surge a imperatividade de democratizar o sistema prisional como uma medida corretiva no enfrentamento das disparidades na execução do controle social. Isso pode ser alcançado através do fortalecimento das sentenças impostas aos delitos que verdadeiramente impactam na preservação do bem-estar coletivo, incluindo notavelmente os crimes de natureza financeira e atos de corrupção, que abarcam as fraudes licitatórias, os crimes de corrupção ativa e passiva, os desvios de recursos públicos, os crimes contra a administração pública, a lavagem de capitais, os crimes eleitorais de compra de votos, o “caixa dois”, dentre outros.

Nesse desiderato, ao ultrapassar a fronteira do modelo reativo da sociedade (Andrade, 1995, p. 27), a Criminologia Crítica introduz um diálogo crucial para a análise empreendida no presente estudo. Essa análise se concentra nos elementos criminológicos e legais que cercam as condutas criminosas ligadas à corrupção, as quais se revelam como infrações de extrema gravidade e impacto para a sociedade como um todo. Isso se dá devido ao potencial destrutivo que tais atos possuem sobre os recursos que o Estado deveria empregar para cumprir seu objetivo constitucional de fomentar o bem-estar social.

2.3 Teoria da Associação Diferencial como explicação microssociológica da corrupção: estudo da criminalidade de colarinho branco

2.3.1 Primeiras teorizações sobre a criminalidade do colarinho branco

Retornando ao contexto das teorias microssociológicas⁴³ da criminalidade, surgem, no início do século XX, as teorias da aprendizagem⁴⁴, que sustentam que comportamentos criminosos são adquiridos e perpetuados por meio de processos de aprendizagem, podendo ser replicados por diversos mecanismos de reforço positivo, os quais podem se originar a partir de fatores internos e externos do indivíduo⁴⁵.

Com isso em mente, é possível atribuir o ápice de difusão das teorias da aprendizagem a um evento ocorrido no dia 27 de dezembro de 1939, quando, durante a 34ª reunião anual da *American Sociological Society*, que ocorreu simultaneamente com a 52ª reunião da *American Economic Association*, o sociólogo norte-americano Edwin Hardin Sutherland⁴⁶, da Universidade de Indiana, estabeleceu uma revolução aos estudos criminológicos de sua época, ao ministrar a palestra intitulada “*The White Collar Criminal*”, na qual Sutherland direcionou sua atenção para uma forma de criminalidade que, até aquele

⁴³ Como observado na seção anterior, as teorias macrossociológicas aprofundam a exploração do fenômeno da criminalidade no contexto do processo de criminalização promovido pelas entidades do sistema de justiça penal. Essas teorias analisam o crime à luz das influências que as estruturas de poder exercem sobre as instituições sociais e o sistema formal de controle social em vigor. Em outras palavras, a investigação se desloca dos controlados para os controladores (Andrade, 1995, p. 30). As teorias microssociológicas, por sua vez, se fixam na análise das interações, delimitando objetos específicos de indagação social (Baratta, 2004, p. 17-18).

⁴⁴ Nas últimas décadas, a Teoria da Aprendizagem Social – *Social Learning Theory* (SLT) –, proposta por Akers (1985), destacou-se como um dos principais paradigmas teóricos da Criminologia. Ela argumenta que a estrutura social influencia indiretamente o comportamento criminoso e conformista por meio das variáveis de aprendizagem social, como a associação diferencial e a imitação. Essa teoria é uma abordagem integrada que combina os princípios de aprendizado do condicionamento operante e respondente com a Teoria da Associação Diferencial de Sutherland (1940), conforme explicado por Akers, Sellers e Jennings (2016).

⁴⁵ Um estudo conduzido por Wood *et al.* (1997), que envolveu 300 detentos em uma instituição de segurança máxima e 150 estudantes universitários, investigou as sensações e emoções que os infratores experimentam ao cometer diferentes tipos de crimes. As conclusões do estudo sugerem que a maioria das pessoas que cometem crimes de forma recorrente percebe essas ações como intrinsecamente prazerosas, especialmente no caso de crimes violentos. Esse prazer decorre da interseção entre os significados simbólicos dos atos cometidos e de uma resposta neurofisiológica intensificada que essas ações provocam. Além disso, argumenta-se que as recompensas intrínsecas associadas aos crimes violentos e contra a propriedade alimentam a recorrência da transgressão e a prática profissional do crime.

⁴⁶ Jeffery (1959, p. 9) registra que Gabriel Tarde (1843-1904), por meio da obra “*Les Lois de l’imitation*” (“As leis da imitação”), de 1890, já havia identificado que a causa do comportamento criminoso estava ligado à imitação, e seu trabalho conjugado com o desenvolvimento da escola ecológica da criminalidade nos Estados Unidos, por meio dos trabalhos de Park, Burgess, Shaw e McKay, foram a base da formulação da teoria de Sutherland.

momento, na visão dele, havia sido negligenciada pelos criminologistas (Sutherland, 1983, p. IX)⁴⁷.

Sutherland (1939) observou que as teorias criminológicas que atribuíam a culpa pela prática de crimes a fatores externos, como a pobreza, distúrbios psicológicos e traumas infantis resultantes de ambientes familiares disfuncionais, não conseguiam explicar as condutas criminosas de pessoas bem-educadas e mentalmente sãs que ocupavam posições de grande poder na sociedade, salientando que esses indivíduos se envolviam em outros tipos de comportamentos criminosos, como fraudes bancárias, roubo de segredos comerciais, violações antitruste, inserção de declarações falsas em demonstrativos financeiros das empresas, manipulação dos mercados, suborno comercial, corrupção de funcionários públicos, propaganda enganosa, crimes praticados em detrimento da administração pública, fraudes fiscais, crimes falimentares, entre outros delitos, e o faziam com uma frequência e escala significativas, prejudicando a sociedade de uma forma muito mais abrangente⁴⁸.

Assim, em um artigo do ano seguinte, intitulado “*White-Collar Criminality*”, e publicado na *American Sociological Review*, Sutherland elaborou as bases teóricas de suas pesquisas sobre essa nova criminalidade – que ele chamou de “colarinho branco” –, como aquela “relacionada aos negócios” e praticada por criminosos com elevada respeitabilidade e bom *status* social.

Ao lançar as bases de sua teorização, Sutherland (1940, p. 1) ressaltou que menos de 2% das pessoas presas em um ano pertenciam às classes mais altas da sociedade⁴⁹, e que os criminologistas utilizaram esses dados para reforçar a ideia de que o crime se encontra vinculado direta ou indiretamente à pobreza, ou a condições psicopáticas ou sociopáticas

⁴⁷ Ferraz (2017) argumenta que as bases das teorias propostas por Sutherland podem ser rastreadas até as contradições históricas e sociológicas que ele testemunhou nos Estados Unidos no final do século XIX e início do século XX. Essas contradições foram influenciadas pelo intenso fluxo de migração vivenciado pelo país naquela época, o que resultou em um aumento correspondente dos conflitos sociais. No campo da Criminologia e da Sociologia, Sutherland foi diretamente influenciado pelo trabalho da Escola de Chicago e pelas investigações realizadas no âmbito da desorganização social, que incluíam a análise dos fatores ambientais na etiologia do fenômeno criminal. Além disso, é possível que Sutherland tenha sido inspirado pela teoria da imitação social previamente desenvolvida por Gabriel de Tarde em sua obra *Les Lois de l'imitation* (“As Leis da Imitação”), publicada em 1890.

⁴⁸ Sutherland (1940) notou que essas infrações legais não recebiam o devido tratamento por parte da sociedade e dos meios de comunicação. Essa situação provavelmente ocorria porque a imprensa não tinha interesse em expor as grandes corporações, uma vez que essas empresas eram uma fonte de receita significativa por meio de anúncios publicitários. Da mesma forma, os Juízes não encaravam com a mesma seriedade as atividades criminosas cometidas por empresários e executivos corporativos, uma vez que essas pessoas viviam nas mesmas áreas que os aplicadores da lei e faziam parte dos mesmos círculos sociais, frequentando igrejas, faculdades, clubes e outros locais similares. Portanto, os crimes do colarinho branco não são apenas prejudiciais para as vítimas individuais, mas também têm um impacto fundamentalmente negativo nas instituições sociais.

⁴⁹ Segundo Baratta (2004, p. 63), Sutherland fundamentou seus estudos em dados, minuciosamente analisados por ele, da lacuna existente na percepção (cifra negra) da criminalidade de colarinho branco, buscando assim desenvolver uma teoria alternativa à teoria funcionalista, gerando a sua Teoria da Associação Diferencial.

ligadas à pobreza. Entretanto, apesar de admitir uma tendência central do comportamento criminoso à pobreza, Sutherland (1940, p. 9-10) rechaça a ideia de que esta seja a única fonte do comportamento criminoso⁵⁰.

A fim de incluir casos reais de criminalidade praticada em setores mais elevados da sociedade, Sutherland defendeu que os criminólogos devem utilizar dados provenientes de agências que cuidam de casos ligados à criminalidade do colarinho branco, como conselhos administrativos, departamentos ou comissões. Além disso, para Sutherland as pesquisas devem considerar os casos de violações legais que não chegam a se tornar um caso de condenação criminal, seja por desinteresse do sistema penal em julgá-lo ou pela absolvição baseada em falta de provas⁵¹. O critério, neste caso, deve estar ligado a *condenabilidade* da conduta e não a condenação real, desde que os dados estejam baseados em evidências confiáveis, as quais podem ser encontradas em processos civis (Sutherland, 1940, p. 6).

Interessante pontuar que Sutherland (1940, p. 4) também utiliza os crimes praticados em contextos corporativos para traçar uma comparação com a criminalidade do colarinho branco na política. Todavia, o autor assevera que comparado aos criminosos profissionais dos negócios, o político médio é considerado um mero amador. Não é difícil concluir, contudo, que muitos indivíduos que ocupam cargos públicos e políticos atualmente se encontram vinculados ao ramo empresarial⁵².

Segundo Sutherland (1940, p. 8), o que diferencia a criminalidade do colarinho branco da criminalidade de classes mais baixas é a atuação oficial das leis criminais sobre cada um. Enquanto os crimes praticados pelas classes mais baixas da sociedade são objeto de investigações policiais mais incisivas, que culminam em punições mais severas após a atuação dos demais atores do sistema penal, os crimes praticados pelas classes altas da sociedade raramente são objeto de ações incisivas do mesmo sistema, resultando, quando descobertas, em ações de indenização civil ou punições administrativas. Quando envolve o sistema penal, a

⁵⁰ Para Sutherland (1940, p. 2) as explicações convencionais criminológicas para as causas do crime estavam incorretas, pois se baseavam em amostras tendenciosas que desconsideravam algumas áreas de comportamento criminoso, como os crimes praticados pelos “homens de negócio” e profissionais. A restrição dos dados se daria por ignorância ou conveniência dos criminologistas que baseavam suas conclusões e observações provenientes de casos criminais julgados em tribunais (Sutherland, 1940, p. 10).

⁵¹ Sutherland (1940, p. 6) citou como um fator dificultador na coleta de dados relacionados aos crimes de colarinho branco, a pressão sofrida por tribunais e agências fiscalizadoras, por indivíduos poderosos, que não poupam esforços para constranger outros indivíduos ligados aos processos, como testemunhas e vítimas.

⁵² Sutherland (1940, p. 7) ressalta ainda que o custo financeiro das práticas criminosas do colarinho branco é diversas vezes maior que o custo de outros crimes, causando prejuízos milionários. Contudo, as perdas financeiras causadas pela criminalidade do colarinho branco não se comparam ao prejuízo causado às relações sociais, tendo em vista a quebra de confiança em larga escala causada por esses crimes, o que não é observado com tanta ênfase em outras práticas criminosas.

criminalidade do colarinho branco é objeto de sanções penais mais brandas do que as aplicadas aos crimes comuns, como advertências, perdas de licença profissional e, somente em casos mais graves, pagamento de multas e prisão⁵³.

A monografia de Sutherland sobre crimes do colarinho branco foi o destaque editorial da década de 1940 na Criminologia. Uma pesquisa concluída em 1978, com os 100 escritores mais citados na área, indicou que o livro de Sutherland foi considerado “a contribuição mais importante” feita naquele período de 10 anos (Wolfgang *et al.*, 1978)⁵⁴. Em uma pesquisa sobre os acadêmicos mais citados na teoria criminológica, Sutherland ficou em segundo lugar na lista dos 50 mais referenciados (Wright; Rourke, 1999).

Após 10 anos desde a palestra “*The White Collar Criminal*”, Sutherland publicou sua monografia com detalhes teóricos sobre o crime do colarinho branco no ano de 1949, com a obra “*White Collar Crime*”. Suas teorizações partiram de estudos de casos reais, envolvendo grandes corporações norte-americanas, cujos dados identificadores foram omitidos na publicação do trabalho final, tornando-o mais científico e objetivo, além de evitar represálias judiciais, haja vista que o livro se referia a certas corporações como se fossem “criminosas”, apesar de não terem sido formalmente processadas⁵⁵.

Com base nas observações que realizou da sociedade americana, Sutherland (1940, p. 11) propôs a implementação de uma teoria criminológica que explique não apenas os crimes praticados pelos indivíduos que compõem as classes sociais mais baixas, como também os crimes do colarinho branco. Com base nisso, trabalha com a hipótese de que o crime é aprendido

⁵³ O crime de colarinho branco não vai contra o sistema, mas é justamente o que permite e assegura a reprodução do referido sistema, e o papel da Criminologia deveria ser o de redefinir o delito com o objetivo de proteger os indivíduos mais vulneráveis da sociedade e não os marginalizar ainda mais (Anitua, 2008, p. 689).

⁵⁴ Jordanoska e Schoultz (2020, p. 3-4) explicam que, embora Sutherland tenha falecido em 1950, apenas um ano após a publicação de seu ensaio, seus estudos serviram como base para inúmeras discussões em todo o mundo. Esses estudos foram traduzidos para vários idiomas, resultando na incorporação do termo “crime de colarinho branco” ao vocabulário acadêmico internacional, bem como aos campos jurídico e criminológico, incluindo a imprensa. 84 anos após a palestra “*The White Collar Criminal*”, é possível encontrar numerosas coleções de artigos acadêmicos, monografias e anais de simpósios dedicados exclusivamente ao tema do crime de colarinho branco. Além disso, a pesquisa de Sutherland contribuiu para estabelecer uma definição precisa desse tipo de criminalidade, ajudando a delinear seus limites científicos, impulsionando o debate sobre as causas desse tipo de crime para um nível mais sofisticado. Desde a criação da teoria, o termo, por vezes conhecido como “crime econômico” ou “crime ocupacional”, foi até mesmo adotado pelas Nações Unidas para descrever o “abuso de poder”. No entanto, é inegável que Sutherland, ao cunhar o termo “crime de colarinho branco”, criou um rótulo amplamente compreendido que se tornou um ponto de referência para esforços de reforma direcionados à corrupção, exploração e à ampla gama de outros comportamentos examinados em sua obra de 1949.

⁵⁵ Embora tenha havido um entusiasmo inicial com o discurso de Sutherland em 1939, o interesse diminuiu rapidamente, sendo novamente “reacendido” após a polêmica envolvendo o caso Watergate na década de 1970. Ao que parece, no final da década de 1940, o interesse pela ordem social parecia predominar. Diante desse cenário, Clinard e Yeager (1980) revisaram os acontecimentos das décadas de 1960 e 1970, descrevendo as ocasionais conspirações corporativas e abusos ambientais que chamaram a atenção do público e observaram como as sanções brandas aplicadas aos infratores do caso Watergate contrastavam fortemente com as penas de 10, 20, 50 e até 150 anos aplicadas a ladrões e assaltantes.

pelo indivíduo, que se encontra afastado do cumprimento da lei, a partir do contato direto ou indireto com pessoas que já praticaram a conduta. Sutherland denominou essa forma de apreensão de comportamentos desviantes como processo de associação diferencial⁵⁶, o qual pode ser mais intenso se forem mais frequentes e íntimos os contatos entre os indivíduos⁵⁷.

2.3.2 Atualização do conceito de crime de colarinho branco

Após as primeiras teorizações realizadas por Sutherland sobre os crimes de colarinho branco, muitos estudiosos buscaram entender os fatores responsáveis pela prática dessa forma de criminalidade, como forma de complementar ou até mesmo refutar as conclusões alcançadas pela Teoria da Associação Diferencial. Porém, praticamente toda teoria elaborada com base nos crimes de colarinho branco girava em torno do ofensor e não da ofensa praticada⁵⁸.

Essa visão permaneceu praticamente inalterada até que Edelhertz (1970, p. 3) definiu o crime de colarinho branco como sendo “um ato ilegal ou uma série de atos ilegais cometidos por meios não físicos e por ocultação ou dolo, para obter dinheiro ou propriedade, para evitar o pagamento ou perda de dinheiro ou propriedade, ou para obter vantagem comercial

⁵⁶ Sutherland e Cressey (1978, p. 80-82) elencaram as etapas de apreensão (aprendizagem) do comportamento criminoso na sua obra “Princípios de Criminologia”, que serviram como base teórica da associação diferencial desde então. Diante disso, o indivíduo aprende o comportamento criminoso a partir de interações com outras pessoas, que terão maior influência nesse processo se pertencerem a grupos pessoais íntimos do indivíduo. Após a aprendizagem do comportamento criminoso, que inclui a apreensão de técnicas simples e complexas, o indivíduo realiza uma ponderação utilitarista das direções favoráveis e desfavoráveis que a legislação lhe permite, que influencia o cometimento do crime pelo delinquente caso julgue haver uma prevalência de benefícios para a violação da lei sobre as consequências desfavoráveis. Além disso, é importante observar que as associações diferenciais podem variar em termos de frequência, duração, prioridade e intensidade. O processo de aprendizado do comportamento criminoso, por meio da associação com padrões criminosos e não criminosos, engloba todos os mecanismos presentes em qualquer outro processo de aprendizagem. É relevante ressaltar que, embora o comportamento criminoso seja uma manifestação de necessidades e valores gerais, ele não pode ser totalmente explicado por essas mesmas necessidades e valores, uma vez que o comportamento não criminoso também reflete essas mesmas necessidades e valores.

⁵⁷ Sutherland (1940, p. 11) culpa também a desorganização social da comunidade pelo resultado da associação diferencial. A desorganização social afeta as duas classes de maneira semelhante. Para Sutherland a associação diferencial pode resultar na prática de crimes, tendo em vista que a comunidade não se encontra organizada solidamente. Há, portanto, uma pressão legal para que os indivíduos ajam de um modo, mas a expectativa social pressiona em sentido contrário. Sutherland argumenta que a desorganização social afeta as classes sociais de forma parecida. Um empresário honesto, por exemplo, pode ser levado a praticar condutas criminosas por agir como seus concorrentes.

⁵⁸ Nesse cenário, com base nas descobertas de Sutherland, Cressey (1953) conduziu um estudo que abrangeu três instituições penitenciárias americanas, onde entrevistou 133 indivíduos que estavam detidos por “abuso de confiança financeira”. Sua pesquisa concluiu que o comportamento criminoso nessas circunstâncias é praticado por pessoas que percebem certos atos como soluções viáveis para seus problemas financeiros que, porém, não podem ser compartilhadas com outras pessoas. Em outras palavras, o criminoso racionaliza suas ações, considerando que a quebra da confiança é compatível com seus padrões usuais de comportamento. Cressey (1953) constatou ainda que toda pessoa pode cometer crimes, independente do *status* socioeconômico, classificados como do colarinho branco, que Cressey denominou de “crimes ocupacionais”.

ou pessoal”⁵⁹. A adesão à essa definição de crime de colarinho branco promoveria a investigação de crimes contra a propriedade comum, como a fraude com cartões de crédito ou a fraude da seguridade social, bem como as fraudes comerciais do mundo superior, não se limitando à prática de crimes por pessoas pertencentes ao topo da pirâmide social.

Após realizar uma ampla revisão de literatura sobre o controle social do crime de colarinho branco, a fim de repensá-lo através de uma perspectiva da sociologia do conhecimento, Poveda (1994) concluiu que os criminologistas que se filiaram a abordagem de estudo do crime de colarinho branco com foco na violação normativa dominaram as opiniões entre os membros do sistema de justiça, a partir da proposta elaborada por Edelhertz (1970). Houve, assim, uma desvinculação entre a classe social do infrator e o crime de colarinho branco.

Nesse desiderato, Wheeler *et al.* (1988, p. 332) destacaram que o crime do colarinho branco teve seu conceito associado a diversos significados ambíguos, denotando os crimes praticados por indivíduos de alto *status* social para alguns e abarcando condutas ilegais praticadas por organizações ou pessoas pertencentes a determinados ramos profissionais para outros, além de haver aqueles que consideram as consequências da ofensa como determinante para a classificação. A fim de identificar o que seriam crimes do colarinho branco, e dotar o requisito subjetivo do “alto *status* social” de maior objetividade e cientificidade acadêmica, Wheeler *et al.* (1988, p. 333-334) elaboraram um estudo envolvendo criminosos condenados e oito condutas criminosas – fraude em valores mobiliários, violações antitruste, suborno, ofensas fiscais, peculato bancário, fraude postal e eletrônica, afirmações e declarações falsas e fraude em instituições de crédito e empréstimos – que julgaram serem incluídas em praticamente todas as conceituações de conduta criminosa do colarinho branco.

O estudo de Wheeler *et al.* (1988, p. 340-341) constatou que mais de 78% dos infratores do colarinho branco tinham completado o ensino médio, ao passo que 69% do público em geral possuía a mesma graduação, em contraste com os réus de crimes comuns não violentos, em que menos da metade havia completado o ensino médio. Em nível superior o contraste fica ainda maior, pois menos 4% dos criminosos comuns não violentos tinham se formado em uma faculdade, ao passo que mais de 27% dos criminosos do colarinho branco possuíam graduação superior. Contudo, o estudo revelou que pouco mais de 70% dos réus acusados de crimes do colarinho branco não haviam concluído o ensino superior, carecendo,

⁵⁹ Tradução livre de “*an illegal act or series of illegal acts committed by nonphysical means and by concealment or guile, to obtain money or property, to avoid the payment or loss of Money or property, or to obtain business or personal advantage*”.

pelo menos neste quesito, de uma das características que os distinguiria como “pessoas de alto status social”, defendida por Sutherland.

Ademais, a composição racial da amostra analisada comprovou que mais de 81% dos criminosos do colarinho branco eram brancos, contrastando com as estatísticas dos criminosos comuns não violentos, em que a amostra analisada revelou que apenas pouco mais de 34% eram praticados por pessoas brancas. O experimento revelou ainda que mais de 85% dos criminosos do colarinho branco eram homens, em comparação com pouco mais de 68% de homens nos crimes comuns não violentos, e cerca de 10 anos mais velhos que os criminosos comuns não violentos (Wheeler *et al.*, 1988, p. 342). Essa constatação evidencia as diferenças discriminatórias profissionais que existem na sociedade, demonstrando que os homens brancos possuem maiores vantagens de acesso a altos cargos em comparação às mulheres e aos negros.

Verificou-se ainda diferenças nos casos de prisões anteriores, em que apenas 34% dos criminosos do colarinho branco haviam sido presos, em comparação com 46% dos criminosos comuns não violentos, e nos dados relativos à residência própria, em que mais de 46% dos infratores de colarinho branco possuem suas próprias casas e apenas 6% dos réus de crimes comuns não violentos (Wheeler *et al.*, 1988, p. 340-341).

A conclusão geral do estudo de Wheeler *et al.* (1988, p. 357) é a de que os fatores diferenciadores dos crimes de colarinho branco e dos crimes comuns são a complexidade e o grau de vitimização, bem como os cargos ocupados. Além disso, os crimes de colarinho branco mais significativos em termos de prejuízos causados e valores desviados exigem, como regra, que seus perpetradores atuem em locais com acesso ao dinheiro ou aos mecanismos de sua administração, sendo o alto *status* social e o prestígio do criminoso ou da organização uma característica meramente incidental, que fornece maiores oportunidades para que os indivíduos cometam crimes de colarinho branco, dando acesso ao dinheiro ou à administração do dinheiro em uma organização, além de dar aparência de legitimidade nas ações do criminoso (Wheeler *et al.*, 1988, p. 351-352).

Através da pesquisa realizada, pode-se compreender por que os gestores de organizações corporativas estão em uma posição mais favorável para cometer crimes de colarinho branco, devido à confiança e ao acesso que detêm. Além disso, torna-se evidente que o *status* social do infrator é menos determinante do que sua posição ocupada, uma vez que mesmo indivíduos pertencentes às camadas sociais menos privilegiadas podem se envolver na prática de crimes de colarinho branco.

Também se debruçando sobre a definição científica do crime de colarinho branco, Shapiro (1990, p. 346) realizou um estudo que sugere que os criminosos de colarinho branco

violam as normas de confiança da sociedade. Para isso, desenvolveu uma concepção de confiança, demonstrando que organização social do abuso de confiança confunde os sistemas tradicionais de controle social. Por conseguinte, a clemência concedida aos criminosos de colarinho branco se deve à organização social de seus delitos e aos problemas de policiamento e punição de seus crimes, ao invés de seu *status*.

Para Shapiro (1990, p. 347) as definições de crime de colarinho branco, como sendo “*um crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e alto status social no curso de sua ocupação*” tinham em comum um problema conceitual ignorado pelos criminólogos, ao confundir as *características das ações cometidas*, das normas infringidas e do *modus operandi* dessas ações com as *características dos infratores*. Embora algumas características do infrator, como, por exemplo, idade, sexo ou estado mental, possam, ocasionalmente, ser condições necessárias para a aplicação de certos rótulos criminais, eles nunca são suficientes.

Importante mencionar que no Direito Penal brasileiro, o crime pode ser conceituado em diversos aspectos⁶⁰, mas nenhum leva em consideração características inerentes aos criminosos. Assim, Shapiro (1990, p. 347) argumenta que a definição de ações criminosas por meio das características de seus perpetradores confunde conceituação com explicação, o que exclui a possibilidade de explorar empiricamente a relação entre classe social e crime. Sob essa ótica, desenvolve uma noção de crime do colarinho branco como uma violação e manipulação das normas de confiança (Shapiro, 1990, p. 350) e que as características inerentes a maioria desses indivíduos possuem importância explicativa na medida que desvenda a origem das oportunidades para ações criminosas.

Em outras palavras, as características do ofensor, como classe social ou posição organizacional, são importantes para se determinar a criação de oportunidades para a prática de crimes de colarinho branco, bem como para entender a frustração do processo de controle social a esses indivíduos, compostos por estereótipos tradicionais que não são incomodados pelo sistema de justiça criminal (Shapiro, 1990, p. 362). Porém, para compreender o problema e elaborar estratégias eficientes de combate aos crimes de colarinho branco, deve-se explorar o

⁶⁰ No Brasil o conceito formal de crime se encontra no artigo 1º da Lei de Introdução do Código Penal, que considera crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa. Nessa linha, Muñoz Conde e García Arán (2010, p. 201-202) sustentam que qualquer esforço para conceituar o crime além dos parâmetros estabelecidos pelo Direito Penal atual resulta em sair do domínio do campo jurídico e adentrar em territórios como a filosofia, religião ou moralidade. Contudo, um conceito estritamente formal de crime não fornece informações sobre os elementos necessários para que uma conduta seja passível de punição com uma pena, sendo fundamental elaborar um conceito de crime que abranja as características gerais que são comuns a todos os crimes específicos. Assim definem o crime como conduta típica, ilícita, culposa e punível (Muñoz Conde; García Arán, 2010, p. 205).

modus operandi dos seus perpetradores e as formas pelas quais eles estabelecem e exploram a confiança social (Shapiro, 1990, p. 363).

Dessa forma, o fator preponderante para a prática dos crimes do colarinho branco reside no abuso de confiança cometido por aqueles indivíduos que utilizam as posições de poder que ocupam como forma de aproveitamento de oportunidades para o cometimento de crimes, burlando os deveres de transparência, probidade e finalidade, notadamente relacionada à prevalência do interesse público sobre o privado. Nessa conjuntura particular, portanto, o *status* social do indivíduo se refere tão somente à característica necessária ao indivíduo para se estabelecer como merecedor dessa confiança.

Bucy *et al.* (2008), por sua vez, ao realizarem um estudo detalhado a partir de entrevistas com 45 especialistas reconhecidos nos Estados Unidos da América por atuarem na área dos crimes de colarinho branco, também tentaram responder os motivos pelos quais pessoas bem-sucedidas arriscam sua reputação e suas carreiras para obter vantagens nem sempre tão vantajosas. Desse modo, dividiram os criminosos do colarinho branco em duas categorias: “líder” ou “seguidor”, sendo o primeiro grupo composto por indivíduos que realmente praticam o crime do colarinho branco e o segundo por aqueles que auxiliam ou incitam esse tipo de crime. As estratégias de dissuasão do crime de colarinho branco se diferem de acordo com cada categoria, tendo em vista que ambas são compostas por pessoas com perfis de personalidade diferentes.

Ao final do estudo, Bucy *et al.* (2008, p. 406-407) concluíram que a ganância foi o motivo mais citado pelos entrevistados para o cometimento dos crimes de colarinho branco pelos indivíduos componentes do grupo de “líderes”. Porém, destacam-se também a oportunidade, senso de direito, arrogância, competitividade e racionalização como outros fatores preponderantes. Dentro desse cenário, levantou-se a hipótese de que áreas corporativas específicas praticavam condutas criminosas para manter seu estilo de vida, por terem medo do fracasso. A competitividade do mundo dos negócios também deve ser destacada, por influenciarem certos comportamentos baseados na pressão pelo atingimento de metas, fazendo com que certos criminosos atuem convencidos de que suas ações fazem parte do campo em que trabalham.

Em relação aos “seguidores” quatro motivos se destacaram: (i) subserviência ao líder; (ii) falso senso de justiça estimulado por seguirem um líder forte que confiam ou temem; (iii) ganância por ascensão social e/ou profissional, somada à crença de que se bajularem o líder serão recompensados; e (iv) medo de perder o emprego ou de sofrerem represálias (Bucy *et al.*, 2008, p. 409).

Nesse desiderato, a partir dos diversos estudos envolvendo “amostras” de criminosos condenados por condutas criminosas de colarinho branco, é possível observar que a ampla maioria não era integrante da elite social, mas egressos da classe média, o que contrasta com a primeira definição dessa espécie de crime proposta por Sutherland, como “*uma violação da lei penal por pessoa de classe socioeconômica alta no exercício de suas atividades ocupacionais*”⁶¹, que, todavia, o próprio autor classificou como arbitrária e não muito precisa (Sutherland, 1941, p. 112).

Por esse motivo, a definição inicial do crime de colarinho branco gerou uma enxurrada de críticas à própria base teórica da associação diferencial sobre as causas da criminalidade⁶². Considerando isso, propõe-se a retirada das características atribuídas ao infrator, a fim de realizar uma conceituação objetiva do crime do colarinho branco como sendo uma conduta criminosa praticada com abuso de confiança relacionado à posição profissional do criminoso, que se utiliza do contexto funcional ou negocial originalmente lícito em que está inserido para obter vantagem ilícita⁶³.

E com essa definição mais objetiva de crimes de colarinho branco, focada na ofensa e não no ofensor, é possível inserir os crimes de corrupção, envolvendo a malversação de verbas federais destinadas ao combate da pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão, como espécies desses delitos.

⁶¹ Tradução livre de: “*a violation of the criminal law by a person of the upper socioeconomic class in the course of his occupational activities*”.

⁶² Ao conduzir uma revisão da literatura sobre as principais críticas à Teoria da Associação Diferencial, Ferraz (2017) aponta como relevantes as seguintes questões: a falta de consideração pelos fatores individuais de personalidade, uma simplificação excessiva na descrição do processo de aprendizagem, a exclusão das diversas aptidões individuais para a aprendizagem, a restrição da aplicação dessa aprendizagem apenas à prática de crimes, a falta de correspondência entre a aprendizagem e a adoção de comportamentos criminosos por outros indivíduos expostos a ela, e a negligência em reconhecer a conexão entre desigualdade social, econômica e cultural e o fenômeno do desvio.

⁶³ Outros estudiosos também teorizaram sobre as possíveis definições de “crime de colarinho branco”. Clinard e Quinney (1973), por exemplo, se debruçando em trabalhos como de Cressey (1953), e utilizando quatro variáveis sociológicas para a construção de sua tipologia – (1) até que ponto o comportamento criminoso faz parte da carreira do infrator, (2) a presença de apoio grupal para o comportamento criminoso, (3) correspondência entre padrões de comportamento criminoso e padrões de comportamento legítimos em termos dos objetivos procurados e dos meios utilizados para atingir tais objetivos, e (4) a natureza da reação da sociedade ao comportamento criminoso –, criando oito tipos de sistemas de comportamento criminoso – (1) crime pessoal violento, (2) crime ocasional contra a propriedade, (3) crime ocupacional, (4) crime político, (5) crime contra a ordem pública, (6) crime convencional, (7) crime organizado e (8) crime profissional. Coleman (1994), por sua vez, se referiu aos crimes de colarinho branco como “*violações da lei*”, abrangendo condutas que envolvem a posição de poder do infrator. Assim sendo, Friedrichs (2002, p. 244), inspirado nos trabalhos desenvolvidos por Green (1990; 2001), observa que a fusão conceitual de atividades fundamentalmente diferentes dificulta o progresso teórico, empírico e político no campo dos estudos sobre crimes de colarinho branco, haja vista que aqueles que escrevem sobre o crime do colarinho branco optam por abordar a questão da definição muito brevemente, quando o fazem.

2.3.3 Fatores criminológicos dos crimes de corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19

A crise pandêmica sem precedentes de 2020 a 2022 serviu para evidenciar de maneira notável várias das principais preocupações contemporâneas da Criminologia relacionadas à dominação, desigualdade e injustiça dentro de uma economia política capitalista predominante na maioria das nações. Este novo cenário que se apresentou à humanidade destacou a importância da expansão das pesquisas no campo da Criminologia Crítica, cujas investigações se concentram precisamente nessas novas formas de controle social baseadas na dominação de um grupo social posicionado em um patamar superior (Friedrichs; Weis, 2021, p. 132).

Apesar da conexão quase imediata entre as condutas criminosas corruptas praticadas durante a pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão e os crimes de colarinho branco, compreendidos por Sutherland (1940) através da Teoria da Associação Diferencial, é possível perceber que as teorias da aprendizagem explicam parcialmente os crimes relacionados à corrupção estatal, por partirem de uma visão microssociológica da criminalidade, limitada a uma abordagem concentrada no entendimento do crime a nível individual e interacional.

Dito de outra forma, a análise dos processos e interações sociais que levam a comportamentos criminosos, como as interações sociais cotidianas, as relações interpessoais e os contextos específicos que influenciam o comportamento criminoso, são ferramentas utilizadas por Sutherland (1940; 1941; 1978; 1983), incentivado pelos princípios da Escola de Chicago – influenciada pela industrialização americana e pela mudança radical dos espaços urbanos – para elaborar uma explicação etiológica geral do crime, que abrange também os crimes praticados pelas elites sociais, ignorados pela Criminologia até o advento da Teoria da Associação Diferencial.

No entanto, o tipo de enfoque dado por Sutherland deixa de lado o exame de fatores sociais amplos, como desigualdade econômica, estrutura social e políticas públicas, bastante problematizados pela Criminologia Crítica contemporânea que, após considerar uma variedade de aspectos, detalhes e circunstâncias sociais, direciona seu foco de indagações às injustiças criminais ocasionadas pela globalização imposta pelo sistema liberal-capitalista ainda vigente.

Considerando esse aspecto, cabe frisar que a própria Escola de Chicago, que exerceu forte influência nas teorizações de Sutherland (1940), já levava em consideração alguns fatores macrossociológicos – como o ambiente social – em seus estudos e experimentos, além

das interações entre os indivíduos, ao focar sua atenção na ecologia urbana, desorganização social, subculturas e anomia.

Ademais, Merton (1938) também já havia elaborado uma teoria funcionalista com viés macrossociológico que explicava todas as formas de comportamento desviantes – incluindo o crime e a corrupção – que basicamente atribuiu ao incentivo cultural ao atingimento de metas de sucesso – que podem ser as mais variadas a depender do ambiente social em que os indivíduos se encontram inseridos –, aliado à incompetência do Estado em regular as interações sociais de forma eficaz, a criação dos fatores determinantes para o surgimento de um estado de anomia que estimula a busca por meios ilegítimos para atingir as metas culturalmente definidas.

Nesse diapasão, a problematização fidedigna sobre os fatores criminológicos dos crimes relacionados à corrupção, portanto, se encontra alicerçada à percepção macrossociológica que descreve o domínio das elites sobre as classes mais baixas como fundamento do Direito Penal, o que só foi possível a partir do paradigma da reação social surgido com o *Labeling Approach*.

Assim, são as indagações da Criminologia Crítica e da Criminologia do Conflito, cujas investigações se concentram nas desigualdades sociais, estruturas de poder e na busca por mudanças sistêmicas para abordar as questões relacionadas ao crime e à justiça, que melhor explicitam o uso do Sistema de Justiça Criminal como forma de manutenção do *status quo* para a perpetuação das desigualdades sociais.

Essa estrutura institucionalizada, que abrange os Poderes constituídos e os órgãos de controle social formal, age diretamente na elaboração, interpretação e aplicação da norma penal, promovendo o endurecimento do cárcere aos mais necessitados ao mesmo tempo que fomenta a impunidade dos criminosos do colarinho branco, dentre os quais podem ser incluídos os indivíduos investigados pela malversação de verbas destinadas ao combate da pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão.

3. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: ESTRATÉGIAS EFICAZES NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Não restam dúvidas de que a corrupção desencadeia, de forma direta e indireta, o agravamento da pobreza em diversos estados e países. Isso ocorre porque o impacto que a corrupção exerce é desproporcional sobre as pessoas mais pobres e vulneráveis – maiores necessitados das prestações estatais –, elevando seus custos de vida e diminuindo o acesso aos serviços públicos, tais como saúde, educação, infraestrutura e justiça.

Como resultado, a corrupção estatal contribui para a perpetuação das desigualdades sociais, provocando o aumento das áreas periféricas nas cidades e o consequente crescimento da quantidade de crimes violentos (Hardyns; Pauwels, 2017, p. 124). Ademais, mesmo quando não ocorre nas instituições oficiais dos Estados, a corrupção no setor privado mina a confiança da sociedade no governo, devido à impunidade e à aplicação seletiva do Sistema de Justiça Criminal em relação aos criminosos de colarinho branco, ocasionando a quebra das expectativas no contrato social (Shapiro, 1990, p. 350).

Essa constatação fica evidente ao examinar os índices de desenvolvimento humano (IDH) elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) de países classificados como menos corruptos, conforme o índice de percepção da corrupção (IPC) confeccionado pela Transparência Internacional. Os 10 primeiros colocados nesse índice – Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia, Noruega, Singapura, Suécia, Suíça, Holanda, Alemanha e Luxemburgo (Transparency International, 2023) – são reconhecidos mundialmente como nações que oferecem alta qualidade de vida a sua população, notadamente devido aos elevados patamares de desenvolvimento econômico e social alcançados.

Contudo, o combate à corrupção é um desafio contínuo em nível global, independentemente do estágio de desenvolvimento de um país. Assim, algumas nações emergentes têm implementado reformas eficazes para enfrentar a corrupção, enquanto alguns países desenvolvidos podem se deparar com desafios específicos.

Não obstante essa percepção, as autoridades confrontam desafios crescentes ao lidar com o problema da corrupção, que se intensificou com o avanço tecnológico, que ampliou e acelerou a disseminação de informações relacionadas a métodos de contornar os controles oficiais, ao mesmo tempo em que possibilitou o aprimoramento das técnicas de lavagem e ocultação de bens e dinheiro.

Diante desse contexto, embora uma parcela significativa da corrupção no Brasil esteja centrada em fraudes nos processos de compras públicas, envolvendo o uso de empresas

fictícias, empresários laranjas e funcionários públicos corruptos, é plausível que experiências bem-sucedidas no combate à corrupção em outras nações, como a Dinamarca, o Chile, a Estônia e a Geórgia, possam fornecer *insights* valiosos para a pesquisa e o desenvolvimento de soluções para esse problema em escala nacional. Ademais, uma perspectiva comparativa sobre a corrupção fornece informações sobre o papel desses crimes em diversas culturas e estágios de desenvolvimento (Zimring; Johnson, 2005, p. 793).

Entretanto, é fundamental reconhecer que cada um desses países, com suas características geográficas distintas, possui um processo de formação histórico-cultural singular, o qual influencia diretamente na estruturação de seus respectivos sistemas jurídicos-administrativos, bem como na percepção do que se traduz como um comportamento ético ou anormal.

Antes de prosseguir com a subsequente exposição, convém esclarecer que, embora algumas manifestações revelem uma inclinação expositiva crítica, as ideias reproduzidas são delineadas de maneira descritiva, em conformidade com a abordagem diagnóstica adotada no âmbito do presente trabalho.

Os países foram selecionados a partir do bom desempenho que tiveram no controle da corrupção em seus territórios, tendo como parâmetro o índice de percepção da corrupção (IPC) da Transparência Internacional (Transparency International, 2023) e o *ranking* de controle da corrupção medido pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial (World Bank, 2023).

Diante desse quadro, devido à variedade de estratégias disponíveis, com exceção da Dinamarca, optou-se por descrever aquelas pertencentes a países que conseguiram diminuir significativamente seus índices de corrupção nas últimas décadas, apesar de não ocuparem o topo da lista.

3.1 O desempenho dinamarquês no combate à corrupção

O Reino da Dinamarca⁶⁴, nação nórdica e membro da União Europeia, atualmente lidera o índice de percepção da corrupção (IPC) da Transparência Internacional, com nota 90,

⁶⁴ Ardigó (2018, p. 2) esclarece que a trajetória do atual estado democrático dinamarquês teve início formalmente com o declínio da monarquia absoluta em 1849, dando lugar a uma monarquia constitucional. A Constituição de 1849 designou o monarca como Chefe de Estado, conferindo a um Parlamento democraticamente eleito o poder de selecionar um Primeiro-Ministro para desempenhar o papel de Chefe de governo. No início do século XX, diversas reformas laborais e de mercado foram implementadas, estabelecendo os alicerces para a formação do estado de bem-estar social na Dinamarca. Desde 2007, o país é dividido em cinco regiões administrativas (*regioner*, em dinamarquês) e 98 Municípios (*kommuner*). As regiões são gerenciadas por conselhos regionais

seguida da Finlândia e da Nova Zelândia, empatadas com nota 87, e da Noruega, com nota 84 (Transparency International, 2023). A Dinamarca também é o país líder do *ranking* de controle da corrupção medido pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial (World Bank, 2023).

Reforçando os pontos expostos na parte introdutória deste capítulo, a Dinamarca, fundamentada em seu modelo econômico misto que combina aspectos capitalistas e de bem-estar social (Esping-Andersen, 1990), possui índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,940 (United Nations Development Programme, 2020) e se destaca como uma nação que proporciona elevados padrões de vida à sua população, ostentando um dos mais altos níveis de igualdade social global (World Inequality Lab, 2022). Todos esses feitos, naturalmente, refletem diretamente na qualidade de vida de sua população.

Esses dados evidenciam a interligação direta entre baixos índices de corrupção e elevados níveis de desenvolvimento social e ressaltam uma importante constatação: a redução da corrupção em um país transcende à simples aplicação de normas penais aos infratores e a democratização do sistema prisional. Trata-se de medida necessária para a promoção da implementação adequada dos direitos humanos e a mitigação da pobreza.

A significativa eficácia da Dinamarca no controle da corrupção é em grande parte atribuída à efetivação de leis anticorrupção em nível geral e à notável consciência jurídica dos seus cidadãos, correlacionada aos elevados índices de educação do país (OECD Better Life Index, 2023). Isso contribui para a manutenção de uma cultura que condena comportamentos corruptos não apenas por parte dos funcionários públicos, mas por toda a sociedade dinamarquesa, promovendo assim um ambiente contrário a ganhos ilícitos.

Dentro desse panorama, é relevante observar que, à semelhança da Finlândia e da Nova Zelândia – países notáveis nos *rankings* globais de combate à corrupção –, a Dinamarca não dispõe de uma agência nacional anticorrupção, o que sugere que a presença de órgãos dessa natureza não é indispensável para realizar um controle efetivo da corrupção em um país (Quah, 2013). Além do que uma agência de fiscalização ou uma autoridade de auditoria somente pode ser eficaz se puder operar com independência, o que só é possível em locais onde há vontade política e uma cultura institucional de integridade (Hidayat; Yunus; Helmi, 2023, p. 2382).

encarregados dos serviços nacionais de saúde, serviços sociais e desenvolvimento regional (regiões dinamarquesas 2012), enquanto os Municípios são administrados por conselhos municipais responsáveis pelos serviços urbanos públicos, como coleta de resíduos, água e saneamento. Além disso, há duas áreas administradas de maneira autônoma: as Ilhas Faroé, que obtiveram autonomia governamental em 1948, e a Groenlândia, que recebeu autonomia em 1979 e maior autonomia em 2009. Em 1973, a Dinamarca ingressou na Comunidade Econômica Europeia (posteriormente União Europeia), mantendo sua própria moeda, a coroa.

Diante desse pano de fundo, em que pese não existir uma agência central de combate à corrupção, alguns agentes se destacam no sistema anticorrupção da Dinamarca, dentre os quais o Procurador Público para Graves Problemas Econômicos e Crime Internacional (SØIK)⁶⁵, o Escritório nacional de auditoria (*Rigsrevisionen*)⁶⁶, a Secretaria de Lavagem de Dinheiro (MLS)⁶⁷ e o Provedor de Justiça Parlamentar Dinamarquês⁶⁸. Deve-se creditar à eficácia do sistema anticorrupção dinamarquês ainda a atuação independente dos meios de comunicação⁶⁹ e a participação da sociedade civil⁷⁰.

Convém salientar a atenção especial que o governo dinamarquês dispense na prevenção e no enfrentamento da corrupção envolvendo questões comerciais, com forte atuação, além do Ministério da Justiça Dinamarquês, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (DANIDA)⁷¹, do Conselho

⁶⁵ O Ministério Público para Graves Problemas Econômicos e o Crime Internacional existe desde 1973 e possui uma equipe multidisciplinar composta por Promotores e investigadores. Trata-se do principal órgão responsável pela investigação da corrupção, incluindo o suborno de funcionários no estrangeiro, e encontra-se subordinado ao Ministério da Justiça Dinamarquês (Anklagemyndigheden, 2023).

⁶⁶ O Escritório Nacional de Auditoria foi criado na sua forma atual em 1º de janeiro de 1976 e possui a atribuição de determinar se as contas públicas estão corretas (auditoria financeira), examinar se as agências e empresas financiadas pelo governo cumprem as leis e regulamentos (auditoria de conformidade) e avaliar se a administração se concentra na economia, eficiência e eficácia (auditoria de desempenho). O Auditor Geral é escolhido pelo Parlamento (*Folketing*), que após a escolha o submete à aprovação pela Comissão Parlamentar. O Escritório Nacional de Auditoria possui 300 funcionários e responde perante o Comitê Dinamarquês de Contas Públicas – estabelecido pela Constituição Dinamarquesa de 1849 –, ao qual deve apresentar todas as auditorias e relatórios anuais de desempenho (Rigsrevisionen, 2023).

⁶⁷ A Secretaria de Lavagem de Dinheiro é a unidade nacional de inteligência financeira, responsável pela análise de potencial lavagem de capitais, financiamento do terrorismo e fluxos financeiros ilícitos, podendo solicitar e obter informações financeiras adicionais detidas pelo setor privado por meio de ordem judicial (Prosecution Service, 2023).

⁶⁸ De acordo com Johnston (2013, p. 36-37), o Provedor de Justiça Parlamentar Dinamarquês (*Folketingets Ombudsmand*) desempenha um papel crucial no eficiente sistema burocrático do país. Essa figura, que necessariamente possui formação em ciências jurídicas, possui uma equipe composta por 100 pessoas e lida principalmente com reclamações relacionadas à administração pública. Além disso, tem o poder de iniciar investigações por conta própria, respondendo a queixas dos cidadãos e supervisionando o desempenho do governo. O Provedor de Justiça parlamentar dinamarquês é escolhido pelo Parlamento para um mandato de 10 anos e pode apresentar críticas ou apontar falhas nas políticas públicas, além de recomendar que as autoridades reavaliem casos ou reconsiderem decisões para modificar sentenças de casos já encerrados.

⁶⁹ O índice mundial de liberdade de imprensa de 2023 da organização Repórteres Sem Fronteiras, classificou a Dinamarca em 3º lugar entre 180 países, com uma pontuação de 89,48, tendo caído uma posição desde 2022, ano em que teve pontuação de 90,27 (Reporters Without Borders, 2023).

⁷⁰ Na Dinamarca a liberdade de associação e de reunião são direitos garantidos constitucionalmente, o que permite à sociedade civil dinamarquesa a cobrança ativa de seu governo, que consulta seus cidadãos regularmente sobre questões de transparência, governação e luta contra a corrupção.

⁷¹ A DANIDA se encontra subordinada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca e é responsável pelo planejamento, implementação e garantia de qualidade da cooperação para o desenvolvimento da Dinamarca, combatendo a pobreza por meio da promoção dos direitos humanos e do crescimento econômico (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2023a).

Comercial Dinamarquês (TCD)⁷² e da Confederação dos Industriais da Dinamarca (DI)⁷³ (Petrenko *et al.*, 2019).

Com base nessas premissas, é possível concluir que o governo da Dinamarca, que disponibiliza serviços públicos de alta qualidade à sua população, como saúde, educação e infraestrutura, consegue direcionar seus esforços para o compromisso significativo de promover o bem-estar social. Isso permite que também se concentre na preservação da integridade da concorrência comercial e na melhoria da eficiência de sua economia⁷⁴.

Ademais, a legislação anticorrupção na Dinamarca é notoriamente rigorosa, considerando como ato de corrupção a obtenção de qualquer vantagem ou privilégio por parte de membros do poder público. Isso abrange desde o pagamento de despesas em restaurantes até a concessão de passagens aéreas, prestação de garantias e outros benefícios particulares. Os ganhos provenientes de atos corruptos podem ser confiscados, e as penalidades incluem multas e a pena de prisão de até seis anos (LBK nº 1.028, de 22 de agosto de 2013)⁷⁵.

Em tal contexto, à semelhança da legislação penal brasileira, o Código Penal Dinamarquês – notadamente dos artigos 122 a 144 –, complementado por diversas leis penais, tipifica crimes como suborno ativo e passivo, concussão, comércio de influência, peculato, fraude, quebra de confiança, lavagem de dinheiro – artigo 290 do Código Penal Dinamarquês –, suborno de funcionários públicos estrangeiros, suborno entre empresas e corrupção praticada por indivíduos agindo em nome de pessoas jurídicas.

Vale notar que a legislação dinamarquesa não faz distinção entre subornos e pagamentos relacionados à concessão de benefícios, incentivos e privilégios ilegais, considerando que os elementos mentais do infrator (motivação, finalidade, culpa) são suficientes para caracterizar a infração (Petrenko *et al.*, 2019).

⁷² O Conselho Comercial Dinamarquês encontra-se subordinado ao Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca, e possui a função de promover as exportações, auxiliar a internacionalização das empresas dinamarquesas e atrair investimentos (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2023b).

⁷³ A Confederação dos Industriais da Dinamarca é uma organização empresarial e de empregadores da Dinamarca, abrangendo indústrias transformadoras e de serviços em setores como transportes, energia, TI, saúde, comércio e serviços profissionais (Danish Industry, 2023).

⁷⁴ A concentração do governo na preservação da integridade da concorrência comercial sugere que busca criar um ambiente empresarial equitativo, em que as empresas possam competir de maneira justa e transparente. Isso não apenas promove o desenvolvimento econômico, mas também assegura que os benefícios desse crescimento se traduzam em melhorias tangíveis para a população. Além disso, a ênfase no aumento da eficiência econômica destaca a preocupação do governo em otimizar recursos e promover práticas que impulsionem o crescimento sustentável. Isso pode envolver a implementação de políticas que incentivem a inovação, a produtividade e a eficácia dos setores econômicos, contribuindo assim para um ambiente mais próspero.

⁷⁵ Embora as penalidades previstas para crimes relacionados à corrupção no Código Penal dinamarquês possam não ser tão severas, sua efetiva aplicação e cumprimento contribuem para fortalecer a confiança da população no sistema jurídico-penal.

Essa realidade contrasta significativamente com a experiência vivenciada no Brasil, onde é comum a concessão de benefícios públicos a ocupantes de cargos elevados, e a aplicação da lei penal é limitada nas camadas mais privilegiadas da sociedade. Na Dinamarca, por outro lado, membros da classe política e ocupantes de cargos públicos de destaque frequentemente utilizam veículos próprios ou preferem se deslocar para o trabalho por meios de transportes simples, como bicicleta⁷⁶.

Dentre outros fatores que corroboram diretamente os bons resultados da Dinamarca no *ranking* da Transparência Internacional, também merecem destaque a sólida integridade política, o elevado grau de liberdade da imprensa, o acesso à informação sobre despesas públicas, os padrões mais rigorosos de ética para os funcionários públicos e o Sistema Judicial independente (Zadorozhna, 2022, p. 82).

Os funcionários públicos na Dinamarca possuem um alto nível de proteção social, recebendo serviços médicos e educacionais custeados pelo Estado, plano de aposentadoria e até seguro de vida, o que reduz significativamente a probabilidade de praticarem condutas corruptas. Desde 2007, a Dinamarca possui um código de conduta para funcionários públicos que trata de aspectos práticos que descrevem situações que podem surgir na administração pública, incluindo valores e princípios fundamentais, liberdade de expressão, dever de confidencialidade, imparcialidade e aceitação de presentes. Além disso, o Parlamento Dinamarquês também obriga os Ministros a publicarem mensalmente informações sobre as suas despesas com viagens e presentes (Ardigó, 2018, p. 10).

Como resultado de todas as medidas adotadas em nível nacional, a Dinamarca figura entre os 10 países menos corruptos do mundo desde 1995 – ano em que a ONG Transparência Internacional começou a publicar o índice de percepção da corrupção (IPC) –, ocupando o primeiro lugar no ano de 2023⁷⁷.

⁷⁶ Por mais simbólica que a conduta de figuras políticas de alto escalão irem para o trabalho de bicicleta possa parecer, ela possui um reflexo no reforço de valores de igualitarismo, responsabilização e serviço ao povo, contrastando com eventuais pessoas públicas que forem flagradas recebendo propina ou grandes somas em dinheiro frutos de corrupção.

⁷⁷ Apesar da reputação internacional como país que enfrenta a corrupção, Johnston (2013, p. 28) argumenta que existem poucos estudos acadêmicos em inglês sobre a atuação da Dinamarca no combate efetivo à corrupção, haja vista a ausência de casos prontamente disponíveis, bem como poucas matérias jornalistas sobre o assunto. A maioria dos materiais existentes são artigos de opinião ou relatórios sobre as iniciativas da Dinamarca para suspender a ajuda ao desenvolvimento em sociedades altamente corruptas, além dos cinco pontos do programa anticorrupção da Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (DANIDA) – agência de ajuda externa do país. Ademais, Johnston (2013, p. 28) destaca que nenhuma das séries de dados utilizados para medir a eficiência do país no combate à corrupção inclui a Groelândia, região autônoma que apesar de se localizar na América do Norte, é politicamente ligada ao Reino da Dinamarca. No entanto, deve-se destacar que a relação entre a Groelândia e a Dinamarca é baseada no princípio da autonomia, pois a Groelândia possui seu próprio governo autônomo, que lida com questões locais, enquanto a Dinamarca é responsável pelos assuntos externos, defesa e política monetária.

Contudo, deve-se pontuar alguns fatores naturais que influenciam no controle da corrupção pelo governo dinamarquês. O primeiro deles é a ampla homogeneidade social⁷⁸ da Dinamarca, que tende a contribuir para um forte consenso da sua população sobre o certo e o errado, o que alivia certos desafios logísticos para a aplicação da lei e reduz a probabilidade de divisões sociais profundas (Johnston, 2013, p. 32). Desse modo, a heterogeneidade social de países de grande extensão territorial, como o Brasil, pode ser considerada em algum nível como um fator dificultador da aplicação da lei para o enfrentamento e a prevenção da corrupção, por não haver um pleno consenso de valores sociais.

Outro elemento natural que merece ser citado é a cultura política dinamarquesa, caracterizada por sua natureza relativamente consensual, comunitária e igualitária (Johnston, 2013, p. 33). No Brasil, por sua vez, a política nunca foi consensual, havendo grupos totalmente opostos que de tempos em tempos se revezam no poder, maculando a imagem do outro grupo desde a transição de governo até o fim do mandato.

No entanto, é importante notar que a característica da consensualidade política pode gerar suas próprias desvantagens, permitindo desencorajar a denúncia de irregularidades e aumentar os incentivos para que elites e jornalistas minimizem a corrupção, buscando manter uma imagem internacional positiva para a nação dinamarquesa como um todo (Rothstein; Uslaner, 2005).

Cumprido ressaltar ainda a alta eficácia do governo dinamarquês, que figura em quarto lugar no *ranking* que mede o índice de eficácia de 214 governos nacionais⁷⁹ (World

⁷⁸ A homogeneidade social refere-se à semelhança ou uniformidade nas características, comportamentos, valores e estilos de vida de um grupo de pessoas em uma sociedade. Em uma sociedade socialmente homogênea, os indivíduos compartilham características comuns, como cultura, língua, religião, valores sociais e econômicos. Isso implica que há uma coerência e uniformidade nas formas de vida e nas experiências compartilhadas pelos membros desse grupo. Por outro lado, uma sociedade heterogênea é caracterizada pela diversidade em termos de características individuais, culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas e outras. A heterogeneidade social implica uma variedade de perspectivas, estilos de vida e valores dentro da sociedade. Ambos os conceitos – homogeneidade social e a heterogeneidade social – são úteis para entender as dinâmicas sociais e as relações entre os membros de uma comunidade ou sociedade. É importante notar que a realidade social é frequentemente uma combinação de elementos homogêneos e heterogêneos, e as sociedades podem exibir diferentes graus de homogeneidade em diferentes aspectos.

⁷⁹ Conforme explicam Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010), o índice de eficácia governamental – *Government effectiveness index* – é um *ranking* desenvolvido pelo Grupo do Banco Mundial que mede a qualidade dos serviços públicos, formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso de um governo em melhorar ou manter esses aspectos. O índice analisa 32 fontes diferentes de dados, incluindo o Banco Africano de Desenvolvimento e o *Global Insight Business Conditions and Risk Indicators*, e utiliza 47 variáveis que abrangem desde a qualidade da burocracia até à infraestrutura para a distribuição de bens e serviços. O índice de eficácia do governo é apenas uma das seis dimensões medidas pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial – *Worldwide Governance Indicators* (WGI), medidos desde 1996. Os indicadores medem ainda: Voz e Responsabilidade, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção. Os indicadores agregados baseiam-se em diversas variáveis subjacentes individuais, extraídas de uma ampla variedade de fontes de dados existentes que

Bank, 2023). Neste contexto específico, a eficiência nos serviços públicos cria um ambiente que desencoraja a corrupção, ao mesmo tempo em que fortalece a capacidade do Estado de investigar e punir as práticas corruptas quando ocorrem.

Importante esclarecer que apesar de compor os menores índices de corrupção no mundo há décadas, possuindo um dos mais eficientes sistemas para dissuadir, detectar e sancionar a corrupção, a Dinamarca não está imune a esse problema, tendo enfrentado um recente escândalo público envolvendo lavagem de capitais no maior banco dinamarquês – *Danske Bank* (The Guardian, 2018). Todavia, um pouco diferente do que ocorre no Brasil, as áreas mais problemáticas de corrupção na Dinamarca situam-se no setor privado, com destaque especial para as atividades que envolvem financiamento público e privado e os territórios ultramarinos das Ilhas Faroé e da Groelândia.

Há ainda outros pontos de vulnerabilidade como a relativamente alta evasão fiscal, a lavagem de dinheiro, a baixa transparência na supervisão da declaração de bens dos Deputados, os casos de conflito de interesses e de *lobby*, a baixa eficiência nas investigações de suborno estrangeiro, o sistema de financiamento político pouco transparente⁸⁰, a falta de políticas empresariais anticorrupção e a ausência de procedimentos de denúncia de irregularidades no setor privado, com proteção eficiente para denunciadores de atos corruptos (Ardigó, 2018, p. 11).

3.2 A luta contra a corrupção no Chile

O Chile é um dos países americanos que mais se destaca no índice de percepção da corrupção (IPC) da Transparência Internacional, ocupando o 29º lugar, com 66 pontos. Na América Latina se encontra atrás apenas do Uruguai, que ocupa atualmente o 16º lugar do *ranking*, empatado com a Bélgica e o Japão, todos com 73 pontos (Transparency International, 2023). No *ranking* de controle da corrupção medido pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial, o Chile aparece em 44º lugar (World Bank, 2023).

refletem as opiniões sobre a governação dos entrevistados e dos especialistas do setor público, do setor privado e de ONGs em todo o mundo.

⁸⁰ Ardigó (2018, p. 7) explica que o financiamento de campanhas e de partidos políticos na Dinamarca é regulamentado pela Lei de Contas dos Partidos Políticos e pela Lei de Financiamento Público, as quais criam regulamentos básicos, como a natureza pública das finanças partidárias e a divulgação obrigatória de todas as doações acima de 2.700 euros. No entanto, não existem limites para doações provenientes do estrangeiro, de pessoas coletivas ou de doadores anônimos, e não existem restrições quanto aos montantes que podem ser doados aos partidos.

Embora não possua os melhores indicadores de combate à corrupção da América Latina, o Chile possui índice de desenvolvimento humano (IDH) muito elevado – 0,851 –, à frente de todos os demais países sulamericanos, segundo a metodologia adotada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano do ano de 2020, elaborado pelas Nações Unidas (United Nations Development Programme, 2020). Com base nesse bom desempenho conjunto – de corrupção controlada e qualidade de vida alta – mostra-se relevante descrever os mecanismos chilenos que permitiram esse resultado.

Em 1810, na época da independência, o Chile, assim como o Brasil, não estava isento da típica corrupção colonial que ocorria em toda a América Latina⁸¹. Nessa perspectiva, tanto a Coroa espanhola quanto a portuguesa fizeram vista grossa às práticas corruptas da administração colonial, desde que pudessem partilhar os seus lucros. Ademais, a história relativamente recente do Chile demonstra que o país não é culturalmente marcado pela integridade⁸².

Primeiramente, vale ressaltar que, assim como o Brasil, atualmente o Chile também é uma república democrática relativamente estável, com sistema presidencialista de governo. A constituição chilena, sancionada em 1980, sob a ditadura de Augusto Pinochet, proíbe a reeleição do Presidente da República e prevê a composição bicameral do Congresso Nacional, com 38 Senadores e 120 Deputados, os quais se reúnem na cidade de Valparaíso. Sua organização geográfica é composta por 15 regiões administrativas, comandadas por um Intendente, as quais são subdivididas em províncias, chefiadas por um Governador.

No âmbito jurídico-penal, vale registrar que entre os anos 2000 e 2015 o Chile reformou profundamente o seu sistema processual penal com a adoção gradual de um novo Código de Processo Penal que passou a vigorar em todas as regiões do país, mudando de um

⁸¹ Pollack e Matear (1996, p. 372) explicam que não há registros empíricos que documentem até que ponto a corrupção, em suas diversas manifestações, representou um problema no Chile durante a era colonial. No entanto, os eventos históricos sugerem que, de maneira semelhante a outros países latino-americanos, práticas corruptas não eram estranhas, embora possivelmente se manifestassem de forma mais discreta ou moderada do que em outras partes do continente. Em vez de envolver predominantemente suborno, a corrupção no estilo chileno foi caracterizada pelo uso de influência por meio da manipulação de laços familiares, amizades, valores e/ou perspectivas ideológicas, políticas, profissionais, educacionais, religiosas ou sectárias compartilhadas.

⁸² Segundo Pollack e Matear (1996, p. 375), o período do regime militar no Chile, de 1973 a 1989, marcou uma ruptura dramática em relação aos modelos anteriores de consenso, nos quais a classe política compartilhava o governo e os poderes do Estado com base em interesses comuns e laços familiares que permeavam todo o espectro político. A reestruturação política e econômica do país entre 1973 e 1990 também abriu novas oportunidades para a ocorrência de práticas corruptas entre os setores público e privado, assim como grupos de interesses específicos vinculados aos militares. Os governos democráticos desde 1990 mantiveram essas conexões entre o setor estatal e as empresas privadas, com os políticos assumindo agora o papel de fornecedores dessas ligações, em contraste com os militares.

sistema notadamente inquisitorial, em que todos os poderes – investigação⁸³, processo e julgamento – eram concentrados nas mãos do Juiz do tribunal penal⁸⁴, para um sistema processual penal contraditório, com a introdução da figura do Ministério Público⁸⁵ (Rifo, 2023, p. 34). A reforma mudou as agências envolvidas na luta contra o crime e na condução das investigações, com a necessidade de destinar Procuradores e polícias especializadas em investigações de corrupção, com foco em crimes financeiros (Ortega, 2009, p. 68).

O Código Penal chileno é de 1874, e possui um capítulo inteiro dedicado a crimes e contravenções relacionados a condutas corruptas denominado “*De Los Crímenes Y Simples Delitos Cometidos Por Empleados Públicos En El Desempeño De Sus Cargos*”, previstos nos artigos 216 a 260, cujos tipos penais tipificam condutas de desvio ou apropriação indébita de fundos públicos, desvios de bens por um funcionário público, fraude contra propriedade pública, subornos ativo e passivo de funcionários públicos nacionais, suborno de funcionários públicos estrangeiros e funcionários de organizações públicas internacionais, tráfico de influência, abuso de funções, abuso de autoridade e enriquecimento ilícito, sem prejuízo da criminalização de outras condutas relacionadas à corrupção tipificadas em leis especiais, como a lavagem de dinheiro.

Apesar da ligeira semelhança entre as legislações jurídico-criminais, algumas medidas despenalizadoras existentes no Brasil não estão disponíveis no Chile⁸⁶, que prevê a

⁸³ Segundo Ortega (2009, p. 66), a investigação criminal no Chile possui duas fases, uma preliminar e uma formal, sendo que a diferença básica é que na segunda há a ciência do investigado e duração máxima de dois anos. Geralmente, quando a investigação envolve crimes relacionados à corrupção, existe uma longa fase informal, de modo que quando a investigação é formalizada, há pouco risco para a investigação devido à divulgação do processo. Nas investigações de crimes de lavagem de dinheiro, entretanto, o sigilo pode ser mantido por um período máximo de seis meses, se o Juiz das Garantias não decretar prazo menor para a sua conclusão.

⁸⁴ Conforme registrado por Gimenes (2019, p. 17), com a reforma processual penal chilena foram criados os Tribunais de Garantia, compostos por Juízes de Garantia, com a incumbência de decidir sobre questões processuais penais que envolvam os direitos fundamentais das pessoas envolvidas em investigações criminais. Esses Tribunais também podem decidir em casos menores (aqueles que têm associadas sanções mais baixas), como a maioria dos crimes de corrupção. Os Tribunais de Primeira Instância Criminal apreciam casos de crimes de todos os tipos, incluindo corrupção. Os Tribunais de Recurso, por sua vez, são responsáveis por apreciar os recursos, os quais podem ser revistos posteriormente pelo Supremo Tribunal.

⁸⁵ Rifo (2023, p. 33) explica que o Ministério Público chileno é chefiado pelo Procurador Nacional, escolhido pelo Presidente da República de uma lista elaborada pelo Supremo Tribunal, com posterior aprovação pelo Senado.

⁸⁶ Com a promulgação do novo código penal chileno, foram incorporados os institutos dos procedimentos abreviado (artigo 406 e seguintes) e simplificado (artigo 388 e seguintes), os quais, mesmo passando por algumas modificações legais subsequentes, consolidaram-se como práticas comuns no cenário jurídico do país latino-americano. O procedimento abreviado consiste em um acordo sobre a pena, aplicável a casos de prisão de até cinco anos para qualquer crime, ou até 10 anos para delitos patrimoniais, com algumas exceções legais. Já o procedimento simplificado é empregado no processo de delitos simples e faltas, desde que o Ministério Público pleiteie a imposição de pena de prisão ou reclusão entre 61 e 540 dias. Além disso, o código prevê a possibilidade de suspensão condicional do processo (artigo 237) e do acordo reparatório (artigo 241).

“pena de presídio perpétuo” (prisão perpétua), desde a abolição da pena de morte no país em 2001, o que garante a aplicação da lei de forma direta aos perpetradores de condutas corruptas.

No âmbito da política, Gephart (2013, p. 15) menciona que após a democratização, o Chile passou por um período marcado por diversos escândalos de corrupção estatal, que culminaram em políticas nacionais anticorrupção baseadas na transparência quase absoluta dos gastos públicos. Para isso, em 1994, o Poder Executivo chileno implementou uma Comissão Nacional de Ética Pública, cujas recomendações foram incorporadas na Lei nº 19.563/1999, sobre probidade administrativa.

Posteriormente, o Chile firmou um acordo político-legislativo para modernização do Estado, com ênfase na transparência⁸⁷, sem deixar de lado a promoção do crescimento econômico do país, dando origem à Lei nº 19.882/2003. Além disso, a probidade e a transparência no setor público receberam estatuto constitucional. Outras medidas incluíram a regulamentação do financiamento de campanhas políticas e a implementação do “ChileCompra”, um sistema nacional informatizado responsável pela gestão de contratações públicas, que opera baseado na transparência, eficiência, universalidade, acessibilidade e não discriminação (ChileCompras, 2023).

A transparência com a coisa pública no Chile é uma preocupação compartilhada por todos os partidos políticos⁸⁸. E mesmo após grandes medidas terem sido tomadas nessa área, o Congresso chileno aprovou a Lei nº 20.285/2008, a qual desencadeou uma mudança radical no acesso à informação pública, criando um conselho para a transparência, com o objetivo de garantir o direito de acesso à informação pública, zelando pela sua acessibilidade, aplicação legal e disponibilidade. Trata-se ainda hoje de uma das leis mais importantes no âmbito informacional do Chile.

Na esfera administrativa, em novembro de 2006 o governo chileno implementou um programa anticorrupção coordenado pelo Ministro da Economia, que inclui o chefe da *Transparency International Chile*, acadêmicos e outras autoridades, com o objetivo de elaborar um Código de Probidade que deveria ser obrigatório para todos os funcionários públicos enquanto desempenham suas funções. Graças a essas mudanças, no Chile, os funcionários públicos são obrigados a denunciar atos de corrupção de que tiverem ciência, sob pena de

⁸⁷ Rehren (2008, p. 7) destaca que a implementação da agenda de transparência na política e na administração do Chile ocorreu de forma gradual, e é resultado de um processo que envolveu tentativa e erro, uma dinâmica característica dos sistemas democráticos de tomada de decisões, nos quais considerações político-eleitorais desempenham um papel significativo.

⁸⁸ A transparência política é uma das áreas de foco do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD Chile, que opera no país desde 1965.

responderem conjuntamente, no âmbito cível, penal, disciplinar e administrativo. Destarte, os funcionários públicos possuem a garantia de proteção ao denunciarem casos de corrupção, nos termos da Lei nº 20.205/2007 (Ortega, 2009, p. 68).

A sociedade chilena também pode fazer denúncias, mas os relatos da maioria dos casos de corrupção provêm de agências com poderes de supervisão e, secundariamente dos funcionários públicos. Durante a década de 1990 a consciência pública sobre a transparência, a probidade e a necessidade de participação dos cidadãos aumentaram sistematicamente no Chile, levando à criação de diversas organizações da sociedade civil ativas neste domínio. Assim, em 1998, foi fundado o Chile Transparente, o capítulo chileno da Transparência Internacional, seguido pela ONG *Fundación Ciudadanía Inteligente* em 2009, e em 2012 foi criada a ONG *Espacio Público*.

Os grandes escândalos de corrupção e o conseqüente aumento da atenção pública para a corrupção percebida na classe política proporcionou uma oportunidade para que esses grupos influenciasses o primeiro relatório da Comisión Engel, implementada em 2015 com o objetivo de propor medidas de combate e prevenção à corrupção no Chile (Schorr, 2020, p. 7).

Outra medida relevante que deve ser citada se refere à edição da Lei nº 20.393/2009, conhecida como *Ley de La responsabilidad Penal de Las Personas Jurídicas*, similar à Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção do Brasil (Ceren; Carmo, 2018, p. 39). A nova legislação chilena possibilitou a responsabilização criminal de entidades jurídicas por atos de corrupção, sujeitas a penalidades como dissolução da pessoa jurídica ou cancelamento de sua personalidade jurídica; restrição temporária ou permanente para celebrar atos e contratos com o Estado; perda parcial ou total de benefícios fiscais, ou mesmo proibição completa de recebê-los por determinado período; aplicação de multas vinculadas a benefícios fiscais; e imposição de penalidades acessórias.

Segundo Kurtenbach e Nolte (2017, p. 1), os baixos níveis de corrupção e violência em alguns países da América Latina – Chile, Uruguai e Costa Rica – bem como a diminuição geral desses casos, estão ligados à elevação dos padrões de responsabilização democrática. No Chile, especificamente, a reação do governo e do Congresso aos vários escândalos de corrupção ocorridos no país, ocorreu por meio da aprovação de diversas leis anticorrupção, incluindo uma sobre partidos políticos e financiamento de campanhas. Dessa forma, a maneira como a política e o Sistema Judicial reagem aos escândalos de corrupção revela muito sobre a qualidade da democracia de um país.

Interessante notar que, assim como na Dinamarca, país líder de controle da corrupção no mundo, uma das maiores preocupações do Chile no combate à corrupção se

concentra no financiamento ilegal de partidos políticos e de campanhas, o que revela que este é um problema comum nas principais democracias mundiais. Nessa ótica, a implementação e aplicação de leis que regulam o financiamento dos partidos e das campanhas pode ser um passo importante para reduzir a corrupção a nível nacional.

Outra preocupação sempre presente é o *lobby* de empresas para aprovação de leis de interesse corporativo. Apesar de ser válida a apresentação do ponto de vista de uma empresa ou de um setor em relação a um projeto legislativo, com o objetivo de influenciar a opinião de todos os setores envolvidos nesse projeto – social, cultural e privado –, deve-se atentar que os principais escândalos de corrupção no mundo estão relacionados a atuação indevida de funcionários públicos e agentes políticos, influenciada por suborno de empresas, o que gera a apropriação indevida de recursos públicos (Gephart, 2013, p. 18).

De qualquer forma, em sua história recente o Chile enfrentou graves problemas de corrupção, mas conseguiu avançar bastante nesse enfrentamento, com união política imparcial que visou o desenvolvimento da nação, independente de ideologias políticas. Isso permitiu a implementação de reformas significativas e medidas anticorrupção rigorosas nas últimas décadas, como reformas no sistema de financiamento de campanhas políticas, maior transparência e a criação de órgãos de supervisão e fiscalização mais eficazes.

Como resultado, o Chile melhorou consistentemente sua posição no índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional e é agora considerado um dos países menos corruptos da América Latina.

3.3 O desafio pós-comunista: os casos da Estônia e da Geórgia

Após a dissolução da União Soviética, em 1991, as novas nações⁸⁹ que se formaram passaram por problemas estruturais decorrentes de uma herança caracterizada por uma cultura da corrupção que se estendia desde a época czarista, que parecia ser a única alternativa para superar salários baixos e um regime de escassez (Buckley, 2018, p. 5).

Apesar de enfrentarem uma série de desafios significativos, como questões de governança, pobreza, corrupção, má gestão, desconfiança, emigração, crime, conflitos, além de sistemas e instituições econômicas desgastadas, alguns países conseguiram alcançar resultados notáveis na luta contra a corrupção, refletindo em melhorias substanciais na qualidade econômica e na governança (Gvindadze, 2023).

⁸⁹ Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Estônia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Letônia, Lituânia, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

Os exemplos mais notáveis de progresso no controle da corrupção são observados em nações como a Estônia e a Geórgia, que ainda possuem resquícios de medidas clientelistas pós-comunistas, mesmo três décadas após o colapso da União Soviética.

Embora as tendências de governança no mundo pós-comunista sugiram uma limitada influência externa, esses países demonstraram superação, e seus êxitos decorrem de esforços internos sistemáticos. Esses sucessos compartilham semelhanças, destacando-se a significativa redução de oportunidades e recursos para a corrupção por meio de políticas neoliberais. Essas políticas incluem a eliminação da burocracia, o aumento da transparência, a redução de gastos discricionários do governo e a implementação de impostos fixos (Mungiu-Pippidi, 2014, p. 25).

3.3.1 Modernização dos serviços públicos e combate à corrupção na Estônia

A Estônia, país báltico situado na Europa Setentrional, ocupa atualmente o 12º lugar no índice de percepção da corrupção (IPC) da Transparência Internacional, com 76 pontos, empatada com o Canadá (Transparency International, 2023). No *ranking* de controle da corrupção medido pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial, a Estônia aparece em 20º lugar (World Bank, 2023).

Além disso, a Estônia possui índice de desenvolvimento humano (IDH) muito elevado – 0,892, segundo a metodologia adotada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano do ano de 2020, elaborado pelas Nações Unidas (United Nations Development Programme, 2020), sendo considerado ainda um dos países com o melhor nível de educação do mundo (OECD Better Life Index, 2023), resultado direto da boa gestão do país nos índices de corrupção estatal.

Entretanto, nem sempre foi assim. Após conquistar a independência da União Soviética, a Estônia enfrentou desafios significativos relacionados à corrupção e à má administração pública⁹⁰. Esse panorama foi mudado graças a implementação de reformas estruturais abrangentes, incluindo a digitalização de muitos serviços públicos, que contribuíram para reduzir drasticamente as oportunidades de suborno e melhorar a eficiência do governo. Atualmente, a nação é elogiada por suas boas práticas de governança, uma vez que logrou a

⁹⁰ Segundo Johannsen e Pedersen (2011, p. 106), a cultura de corrupção estabelecida durante os regimes comunistas levou a uma situação em que a corrupção se tornou um comportamento socialmente esperado. A Estônia, no entanto, conseguiu implementar reformas significativas na sua estrutura judicial e administrativa, se destacando de outros países que não conseguiram se desvencilhar dos costumes soviéticos tão eficazmente, como a Bulgária.

transição de um sistema autoritário para uma democracia liberal em um intervalo de tempo relativamente pequeno (Kubbe, 2017, p. 264).

A organização política da Estônia é baseada em um sistema parlamentarista de governo, com a figura do Presidente da República como chefe de Estado, o qual indica o Primeiro-Ministro para o Parlamento (*Riigikogu*). Este é formado por 101 Deputados, eleitos por voto direto da população, e que não podem ser reeleitos (Riigikogu, 2023).

Assim como no Brasil, o Sistema Judicial estoniano é baseado na Constituição e o acesso à justiça é garantido a qualquer pessoa. O Poder Judiciário estoniano possui três instâncias, sendo composto por quatro Tribunais Distritais, dois Tribunais Administrativos e o Supremo Tribunal (Kohtusüsteem, 2023).

O Supremo Tribunal é independente de forças políticas, sendo composto por 19 membros, e separado dos Tribunais de primeira e segunda instâncias. Além disso, possui orçamento e estrutura próprios e atribuições relativas a todo o Sistema Judicial, incluindo a seleção e formação de Juízes⁹¹. Os Juízes do Supremo Tribunal são nomeados pelo *Riigikogu* após indicação do Presidente do Supremo Tribunal. Este, por sua vez, é nomeado pelo Ministro da Justiça após indicação do *Riigikogu* (Kohtusüsteem, 2023).

No âmbito legislativo-penal, o Código Penal estoniano fornece uma base bastante sólida para a criminalização dos vários tipos de corrupção, como os crimes econômicos previstos no Capítulo 21 – dos artigos 372 a 402 –, dentre as quais se incluem as atividades econômicas ilegais, crimes corporativos, crimes falimentares, fraudes fiscais, lavagem de dinheiro, crimes contra a circulação de valores mobiliários, fraudes em concorrências públicas e suborno no setor privado (Riigi Teataja, 2002).

Além do seu sistema de justiça independente e eficiente e da legislação criminal forte, outro fator que contribuiu para os bons resultados no controle da corrupção se relaciona com a sua liberdade econômica isenta de burocracias excessivas⁹², motivos pelo qual o país se encontra em sexto lugar no índice de liberdade econômica da Heritage Foundation (Instituto Monte Castelo, 2023).

A Estônia passou também por um largo processo de privatizações no setor público, o que diminuiu a possibilidade de barganhas de cargos públicos e subornos de funcionários

⁹¹ Kubbe (2017, p. 264) explica que a Estônia reformulou completamente o seu Sistema de Judicial em relação ao existente na época soviética, substituindo a maior parte dele e reiniciando praticamente tudo com novos magistrados. Porém, recorda a preocupação da época em relação à independência do Poder Judiciário, haja vista que o Sistema Judicial estoniano é formalmente administrado pelo Ministério da Justiça.

⁹² Uma das reformas liberais de grande relevância realizadas pela Estônia é a implementação do imposto fixo, utilizado para combater a evasão fiscal e a economia informal.

públicos para atender interesses escusos⁹³. Além disso, o desmantelamento da antiga estrutura administrativa soviética contribuiu para retirar antigos privilégios e, conseqüentemente, manter a corrupção sob controle (Johannsen; Pedersen, 2011, p. 106).

No âmbito administrativo, os funcionários públicos da Estônia têm o dever de denunciar crimes de suborno ou qualquer outro ato de corrupção ao chefe da sua agência, às Polícias ou ao Ministério Público. Ao denunciar casos de corrupção o funcionário possui direito ao anonimato. Trata-se de um direito garantido também pelo Código de Processo Penal a testemunhas em casos específicos. Não relatar casos de corrupção, no entanto, pode resultar em multa e/ou sanções disciplinares, incluindo a demissão do servidor (Kasemets; Lepp, 2010, p. 27).

O baixo grau de tolerância da população estoniana com a corrupção oficial também deve ser mencionado. Assim sendo, os meios de comunicação da Estônia são numerosos e livres, e cumprem um importante papel ao divulgar de maneira sistemática os casos de corrupção do país, ajudando a fomentar a pressão pública contra a corrupção (Kasemets, 2012, p. 43). Além disso, denunciante, ativistas anticorrupção, investigadores e jornalistas desfrutam de proteção legal, havendo poucos motivos para não se sentirem seguros em investigar e reportar casos de suborno e corrupção ocorridos no país (Kasemets; Lepp, 2010, p. 18).

Ademais, muitos líderes políticos na Estônia que foram ativos na política anticorrupção e na elaboração de leis na década de 1990, também participaram do movimento de independência do país entre os anos de 1985 e 1991 (Kubbe, 2017, p. 265). Nesse cenário, observa-se que, do mesmo modo como ocorreu no Chile, quanto mais fortes se tornaram os mecanismos democráticos da Estônia, melhores foram seus resultados no combate à corrupção. Isso se revela, pois a insatisfação com os rumos do país também pode funcionar como incentivo para o envolvimento em negócios corruptos, mantendo assim a corrupção como um comportamento de orientação social (Johannsen; Pedersen, 2011, p. 96).

Finalmente, deve-se destacar que a Estônia é considerada um dos países mais transparentes e avançados tecnologicamente em todo o mundo⁹⁴, graças às iniciativas de *e-Governance* implementadas, fortemente influenciadas pela Lei de Informação Pública (Riigi

⁹³ Johannsen e Pedersen (2011, p. 103) explicam que a rápida recuperação econômica da Estônia após a independência do país da União Soviética tornou possível o pagamento de salários públicos mais elevados, o que influenciou na diminuição da corrupção no país.

⁹⁴ Conforme destacado por Mungiu-Pippidi (2014, p. 24), a presença generalizada de pontos de acesso gratuito à internet em todo o país e a disponibilidade de conexão online em todas as escolas da Estônia renderam ao país a alcunha de “E-stonia” no cenário internacional. Além disso, a Estônia se destaca como o único país europeu onde é possível quitar impostos e multas de estacionamento utilizando o mesmo bilhete de identidade digital empregado para o exercício do voto em eleições nacionais. Os cidadãos têm a conveniência de efetuar pagamentos eletrônicos e acessar informações oficiais de seus registros por meio do portal oficial do governo.

Teataja, 2001). O sistema de contratação pública eletrônica e o mais recente sistema online de monitoramento de despesas da Estônia também desempenham papéis significativos na redução da corrupção⁹⁵ (Mungiu-Pippidi, 2014, p. 24).

A digitalização do serviço público na Estônia permitiu a criação de sistemas transparentes e eficientes, nos quais as transações governamentais são registradas eletronicamente. Isso reduz a possibilidade de manipulação de registros e aumenta a prestação de contas. Ademais, a automação de processos burocráticos eliminou muitos dos pontos de contato nos quais a corrupção poderia ocorrer. Isso simplificou os procedimentos, reduziu a complexidade e minimizou as oportunidades para práticas corruptas.

A Estônia implementou ainda uma infraestrutura de identificação digital avançada que permite que os cidadãos assinem documentos eletronicamente. Isso não apenas agiliza os processos, mas também cria uma trilha digital segura que dificulta a falsificação e a corrupção. Isso foi aliado a criação de plataformas digitais usadas para envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões e na supervisão do governo, criando uma cultura de vigilância, onde as atividades governamentais são mais visíveis e passíveis de escrutínio público.

Para completar, a digitalização melhorou a eficiência dos serviços públicos, reduzindo a necessidade de interação física entre os cidadãos e os funcionários do governo. Isso minimiza as oportunidades para a prática de subornos ou outros tipos de corrupção. Nesse cenário, ao adotar a digitalização como meio para modernizar e estabelecer uma administração pública eficiente, a Estônia se destacou como líder no desenvolvimento do governo eletrônico, impactando positivamente os níveis de corrupção do país.

Em suma, a digitalização na Estônia não apenas assegurou a transparência governamental, mas também facilitou a troca segura de dados, contribuindo para uma população saudável e educada com acesso a serviços sociais. Além disso, criou um ambiente propício aos negócios, resultando na diminuição da corrupção e da burocracia (Sheryazdanova *et al.*, 2020, p. 45).

⁹⁵ Sanka e Cheung (2019) acrescentam que a Estônia é um dos países que utiliza a tecnologia de blockchain – que fornece segurança de dados, autonomia, transparência, auditabilidade, velocidade, custo reduzido e eficiência aos sistemas – para administração dos seus registros, saúde, legislação, comércio e segurança. Todos os estônios possuem uma identidade digital e podem utilizar assinatura digital para aceder a serviços públicos eletrônicos. A Geórgia, por sua vez, é o primeiro país a armazenar títulos de propriedade na blockchain Bitcoin. Essa tecnologia surgiu com o bitcoin e, além de criptomoedas, pode ser utilizada em várias outras aplicações como saúde, bancos, seguros, gerenciamento de identidade, dentre outros.

3.3.2 Transformação institucional: as reformas administrativas da Geórgia na batalha contra a corrupção

A Geórgia, por sua vez, ocupa o 49º lugar no índice de percepção da corrupção (IPC) da Transparência Internacional, com 53 pontos, empatada com Chipre, Granada e Ruanda (Transparency International, 2023). No *ranking* de controle da corrupção medido pelo Grupo Banco Mundial, por meio dos indicadores de governança mundial, a Geórgia aparece em 63º lugar (World Bank, 2023).

Em que pese não dispor de resultados de qualidade de vida e controle da corrupção melhores que os da Estônia, a Geórgia também possui índice de desenvolvimento humano (IDH) muito elevado – 0,812, segundo a metodologia adotada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano do ano de 2020, elaborado pelas Nações Unidas (United Nations Development Programme, 2020).

O destaque da Geórgia no controle da corrupção interna encontra-se relacionado à busca por padrões democráticos, com o fim de atender demandas ligadas à integração internacional. Considerando isso, o país enfrentou pressões e incentivos externos para adotar medidas anticorrupção como parte de acordos internacionais que firmou com vistas ao seu desenvolvimento econômico. Essa interação forçada contribuiu direta e significativamente para a redução da corrupção na Geórgia.

Nesse cenário, a Geórgia, assim como outros países do Cáucaso, aderiu a redes internacionais anticorrupção, como o Grupo de Estados contra Corrupção (GRECO) em 1999, implementando suas recomendações, além de ratificar e dar execução às principais convenções internacionais sobre a luta contra a corrupção, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2008 e o Conselho das Convenções de Direito Civil e Penal da Europa em 2004 e 2008 (Börzel; Hüllen, 2014, p. 17).

Visando atender às suas responsabilidades internacionais e às exigências da União Europeia, o governo da Geórgia implementou uma série de modificações em suas instituições de governança. Foram desenvolvidos estratégias e planos de ação anticorrupção, concebidos pelo Conselho Anticorrupção, cuja execução é supervisionada por comissões especializadas. Adicionalmente, a Geórgia promulgou alterações legislativas, promovendo a criação de novas leis e a modificação das existentes. O governo também fortaleceu a autoridade do Ministério Público, incumbindo-o da investigação e persecução de delitos associados à corrupção.

Dessa maneira, é possível constatar que a União Europeia desempenhou um papel crucial na promoção da reforma das instituições e políticas formais anticorrupção na Geórgia,

fortalecendo assim as capacidades do país para enfrentar de maneira eficaz o problema da corrupção. Como consequência, a Geórgia registou uma das mais elevadas taxas de crescimento econômico real, atraiu investimento estrangeiro significativo e fez progressos importantes na sua luta contra a corrupção (Gvindadze, 2017, p. 95).

No entanto, o processo jurídico e administrativo resultante das alterações exigidas pela União Europeia impôs desafios significativos à sobrevivência política das elites no poder, frequentemente dependentes de redes de clientelismo altamente organizadas. Estas, historicamente enraizadas na esfera pública, que antes desempenharam um papel crucial na manutenção de um equilíbrio estável de instituições informais no país, passaram a ser combatidas (Börzel; Pamuk, 2011, p. 10).

Após a sua independência da União Soviética, a Geórgia enfrentou altos níveis de corrupção, que abalaram o país e freavam seu desenvolvimento econômico (Stefes, 2008, p. 2). Todavia, desde o início dos anos 2000, o país implementou reformas abrangentes no governo, incluindo a modernização dos serviços públicos, o fortalecimento das instituições anticorrupção e a promoção da transparência. Essas medidas resultaram em uma melhoria significativa na classificação da Geórgia no índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional (Zhghenti, 2017, p. 199).

A Geórgia se destaca de outros países provenientes da União Soviética por ter tomado medidas precoces e radicais para eliminar em grande parte a corrupção, saindo de um ponto de partida profundamente corrompido. Isso só foi possível devido à existência de uma vontade política⁹⁶ para uma reforma anticorrupção abrangente e rápida que tem sido sustentada desde então e construiu a sua imagem de sucesso como país reformador (Di Puppò, 2014, p. 112). Apesar da relutância inicial de que essas medidas só trariam resultados de curto prazo, o fato é que a Geórgia conseguiu garantir um bom resultado no controle da corrupção por bastante tempo, e atualmente é considerada um dos países menos corruptos de toda a Europa pós-comunista.

Sob essa ótica, apesar da influência internacional, Chêne (2011, p. 2) explica que o impulsionamento das reformas anticorrupção ocorridas na Geórgia tem suas raízes na Revolução Rosa, um movimento político ocorrido no país no final de 2003, sob a administração do Presidente Mikheil Saakashvili, que reestruturou completamente o sistema formal de autoridade da Geórgia, bem como o sistema político informal de corrupção (Stefes, 2008, p. 9). Isso resultou no fim de uma era de corrupção no governo nepotista vigente até aquele momento,

⁹⁶ Börzel e Hüllen (2014, p. 10) explicam que a indignação social na Geórgia pressionou as elites políticas a partir de baixo, facilitando a mobilização interna por políticas anticorrupção.

que foi procedida por um forte movimento público de apoio a medidas radicais anticorrupção (Kandelaki, 2006, p. 3).

Importa notar que desde 2005 o governo georgiano adotou documentos com planos de ação e estratégia anticorrupção de âmbito nacional, que na prática não são vistos como os principais impulsionadores da política anticorrupção do país. Contudo, a estratégia elencou como principais prioridades a prevenção da corrupção, propondo como soluções a reforma institucional, a liberalização do ambiente de negócios, a ratificação e implementação de convenções internacionais anticorrupção, bem como a participação pública nos esforços anticorrupção (Urushadze, 2013).

Após a Revolução Rosa, o governo da Geórgia adotou um método bastante implacável, com a abolição completa de instituições e suas funções⁹⁷, em vez de realizar reformas graduais. A lógica subjacente a isto era que uma abordagem passo a passo não produziria resultados tangíveis a curto prazo.

Aliado a isso, a Geórgia implementou, com amplo apoio político, a liberalização econômica a partir da desregulamentação⁹⁸, juntamente com as reformas anticorrupção, que resultou na extinção de regulamentos, regras e requisitos administrativos que oneravam as empresas e estimulavam atitudes corruptas (Emerson *et al.*, 2017, p. 3).

Dentre as atitudes principais que resultaram na diminuição da corrupção destacam-se ainda a introdução de legislações fortes e o estabelecimento de órgãos anticorrupção como o Conselho Institucional Anticorrupção da Geórgia – órgão anticorrupção criado para coordenar o trabalho da estratégia anticorrupção, presidido pelo Ministro da Justiça, com sistema de coordenação interagências –, que funciona desde 2008 coordenando agências públicas, ONGs, empresas e organizações parceiras/doadoras internacionais (Emerson *et al.*, 2017, p. 7).

⁹⁷ Di Pippo (2014, p. 110) cita o evento que culminou na demissão de cerca de 16.000 policiais, praticamente da noite para o dia, sendo substituídos por uma nova polícia de patrulha. As reformas das forças policiais abrangeram ainda investimentos em equipamentos modernos, criação de uma nova academia de polícia, exames e treinamentos obrigatórios para os policiais e aumentos consideráveis nos salários. Börzel e Pamuk (2011, p. 18), por sua vez, citam que uma força especial de 30.000 homens e mulheres ligados ao Ministério do Interior foi dissolvido e todos os membros demitidos. Isso demonstra que as reformas anticorrupção realizadas pelo governo georgiano estão intimamente associadas à ambição do país de fortalecer a sua condição de Estado e introduzir uma nova mentalidade na administração pública através de uma nova geração de jovens funcionários não corruptos.

⁹⁸ Chêne (2011, p. 3) descreve que a desregulamentação e a liberalização econômica introduzida pelo governo da Geórgia após a Revolução Rosa reduziram a burocracia, o comércio clandestino e a fraude fiscal amplamente disseminada no país, o que na prática eliminou muitas oportunidades de pequenos subornos em setores como o registro de propriedades, o licenciamento de empresas e a administração fiscal, onde os cidadãos interagem mais frequentemente com o Estado.

Ademais, a Geórgia realizou uma reforma no serviço público do país, otimizando o setor público⁹⁹, com a redução de servidores públicos, que existiam em número desnecessariamente elevado. Isso foi implementado juntamente com uma política de elevação considerável dos salários dos funcionários públicos remanescentes, a fim de prevenir a corrupção e os subornos e atrair recursos humanos qualificados para trabalhar para o governo (Kupatadze, 2015, p. 2), assim como a introdução de modernas regras para preenchimento de cargos públicos de alto nível por meio de concursos, e a aprovação de um Código de Ética rigoroso (Resolução nº 200, 2017).

A obrigação das declarações de ativos a funcionários públicos, contudo, se limita aos altos funcionários do governo. Em 2010, foi lançado um Sistema de Declaração de Bens Online para substituir o sistema de declaração em papel. Os funcionários são obrigados a submeter informações relativas a si próprios e aos seus familiares imediatos relativamente a imóveis, automóveis, joias, contas bancárias, dinheiro, ações e outros bens com valor superior a 5.000 euros (ანტიკორუფციული ბიურო, 2023).

A exemplo do Chile, o sistema de compras públicas da Geórgia é totalmente eletrônico e, apesar de algumas críticas relacionadas a falta de um serviço padronizado e penetrante em todas as camadas sociais (Tregle Jr., 2023), a modernização dos serviços públicos na Geórgia já recebeu prêmios internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) por sua eficiência e transparência (Nielsen; Goderdzishvili, 2017, p. 72).

A legislação criminal da Geórgia também evoluiu bastante a partir da Revolução Rosa e atualmente o Código Penal inclui a criminalização de subornos ativo e passivo, a responsabilização de pessoas jurídicas e a lavagem de dinheiro, com sanções a partir de 44.000 euros de multa e seis anos de prisão. A legislação processual do país inclui ainda o confisco de bens auferidos ilegalmente e a proteção extensiva aos denunciadores e seus familiares de atos de corrupção. Além disso, a prescrição para crimes de suborno é de 15 anos e os Deputados gozam de ampla imunidade garantida constitucionalmente (Emerson *et al.*, 2017, p. 14).

⁹⁹ Zhghenti (2017, p. 199) destaca que ainda existem muitas empresas governamentais funcionando na Geórgia, a maioria com lucros negativos e situação financeira precária. Nesse panorama, destaca que determinadas políticas que resultaram na redução da escala do aparato estatal exerceram impacto em diversos setores privados, tendo em vista que a transição da economia planejada para a economia de mercado com destaca a rápida e abrangente privatização como uma das condições primordiais, considerando que as empresas sob controle governamental constituem propícios canais para a prática de corrupção. Além disso, a substituição dos proprietários estatais por agentes privados emerge como uma estratégia eficaz na redução dos níveis de corrupção nas empresas governamentais georgianas. Além de eliminar a corrupção, a privatização pode atrair mais investimentos e torná-los rentáveis, haja vista que a maioria dessas empresas opera com prejuízos.

Interessante mencionar que o Sistema Judicial georgiano é dividido em três níveis, com a existência do Tribunal Distrital, Tribunal de Recurso e o Supremo Tribunal, compostos por Juízes independentes e vitalícios, com procedimento de nomeação competitivo. Os Juízes que compõem o Supremo Tribunal do país, contudo, possuem períodos probatórios e mandatos fixos. O Poder Judiciário possui autonomia financeira e regras de ética profissional específicas (ფუტკარაძე, 2021, p. 11-16).

A sociedade civil na Geórgia também possui papel relevante, com a participação ativa de ONGs na elaboração, implementação e monitorização de planos de ação anticorrupção. As ONGs participam efetivamente de grupos de trabalho temáticos do Conselho Anticorrupção, que são copresididos pela sociedade civil e incluem ONGs como membros (Di Pippo, 2011, p. 164-165). Nesse diapasão, conforme constatado no Chile e na Estônia, é possível observar que o fortalecimento dos mecanismos democráticos também foi fundamental para reduzir os níveis de corrupção na Georgia.

Contudo, é importante destacar que a relação entre democracia e corrupção não é uma regra absoluta, mas existem tendências observadas em diversos contextos. Na Geórgia, houve uma série de desenvolvimentos que contribuíram para essa coincidência como o aumento da transparência e a responsabilização (*accountability*) dos órgãos governamentais, o que permitiu que a sociedade e a mídia exercessem pressão sobre as autoridades para garantir a responsabilidade e a integridade nas ações governamentais.

3.4 Medidas internacionais eficazes no combate à corrupção

Por todo o exposto, é possível identificar, com base nas experiências internacionais apresentadas, as melhores práticas que podem ser eficazes para uma administração governamental comprometida em reduzir os índices de corrupção.

Não se busca apresentar uma fórmula mágica infalível que solucionará os problemas globais relacionados à corrupção, mas sim listar políticas públicas anticorrupção que, se implementadas de maneira adequada, têm o potencial de auxiliar alguns países com dificuldades a mitigar suas adversidades no enfrentamento desse problema.

Os países abordados neste capítulo não se encontram isentos completamente de corrupção. Cada uma dessas nações enfrenta desafios específicos em função de sua história, os quais moldaram a cultura de sua sociedade. Essas influências têm impacto direto na abordagem que o governo de cada país adota no enfrentamento da corrupção.

Porém, após analisar suas experiências, não há como negar que uma política anticorrupção eficiente é multifacetada, e emprega diversos instrumentos simultaneamente que trabalham interligados. As agências anticorrupção são importantes, mas a eficácia pressupõe uma reforma econômica, um Sistema de Justiça que funcione bem e uma condenação pública credível da corrupção.

Além disso, a experiência internacional demonstra ser crucial adotar uma abordagem abrangente que leve em conta as deficiências de governança específicas de cada país, a fim de erradicar a corrupção. Isso requer uma determinação política para estabelecer instituições fiscais robustas, promovendo a integridade e a responsabilidade em todo o setor público (Gaspar; Mauro; Medas, 2019).

Os obstáculos para aprimorar as áreas de governança estatal podem variar entre os países em diversos estágios de desenvolvimento. Contudo, essa abordagem deve englobar aprimoramentos na qualidade regulatória, eficácia da administração pública, participação e responsabilização, além da aplicação da lei (Chuah; Loayza; Myers, 2020, p. 3).

Anualmente, a Dinamarca evidencia ao mundo que a preservação de uma nação íntegra e praticamente isenta de corrupção está intrinsecamente ligada a um sistema educacional bem estruturado e a um ambiente contrário à corrupção que vem de berço. A integração desses fatores engendra uma cultura institucional de integridade que permeia os setores público e privado do país, modelada pelo exemplo dos ocupantes de cargos elevados no setor público, os quais fazem questão de usar os serviços prestados pelo Estado e atuam de maneira transparente na gestão de suas vidas públicas.

Nessa perspectiva, a Dinamarca se destaca como uma nação que considera a obtenção de qualquer vantagem em razão de uma função pública, por menor que ela seja, como indevida e passível de punição. Tais práticas são divulgadas pela imprensa como totalmente incompatíveis com os princípios de boa governança, contando com amplo respaldo da população. Não é por acaso que poucos países no mundo alcançaram esse nível de controle sobre a corrupção que, na prática, dispensa a necessidade de instituições de grande porte dedicadas exclusivamente ao combate da corrupção.

Adicionalmente, apesar de ser reconhecido como um dos países mais liberais do mundo, o Reino da Dinamarca demonstra que a valorização do serviço público desempenha um papel crucial no controle da corrupção, por meio do pagamento de bons salários e da garantia de proteções sociais financiadas pelo Estado aos seus servidores públicos, como serviços médicos e educacionais. Ademais, essas medidas simples potencializam a eficácia do governo,

e permitem que este se concentre mais na garantia do bem-estar social de sua população do que na repressão da corrupção.

O desdobramento dessa abordagem é a prestação eficiente e qualitativa de serviços públicos à população, abrangendo áreas como os serviços policiais e judiciários, resultando, conseqüentemente, em um fortalecimento da capacidade do Estado para investigar e sancionar práticas corruptas quando estas ocorrem.

A experiência do Chile, por sua vez, é um bom exemplo de como é possível obter resultados expressivos no enfrentamento à corrupção, mesmo em um país marcado por décadas de corrupção colonial e uma cultura clientelista enraizada desde a ditadura. Nesse diapasão, destaca-se a abrangente reforma no sistema jurídico-penal do país, que teve um impacto direto no enfrentamento desse problema ao introduzir a figura do Ministério Público e modificar seu sistema processual penal.

Aliado a isso, o Chile promulgou leis que asseguram que atos corruptos cometidos por pessoas jurídicas não permaneçam impunes, resultando na responsabilização não apenas dos sócios ou gestores das empresas, mas da própria entidade. Como parte das sanções, a empresa fica proibida de usufruir de benefícios fiscais e de firmar contratos com o setor público.

Contudo, o que mais se destaca no contexto chileno é o aperfeiçoamento das ferramentas de transparência pública do país, como a criação de um portal eletrônico que concentra informações sobre contratações públicas e a implementação de mecanismos que facilitam a obtenção de dados de interesse público de maneira abrangente e acessível. O impulso pela ampliação da transparência no âmbito público estimulou a mobilização da sociedade civil chilena, resultando na revelação de diversos casos que se tornaram escândalos de corrupção de conhecimento público.

Na Estônia, o êxito parece residir na eficiência dos serviços públicos, fundamentada na utilização da tecnologia, transparência e controle, por meio de processos adequadamente gerenciados, automatizados e eficazes, que registram eletronicamente todas as transações governamentais, reduzindo as oportunidades para práticas corruptas (Karv, 2015, p. 17). Dessa forma, o país demonstrou que é possível mitigar as chances de corrupção ao limitar as brechas e lacunas que poderiam ser exploradas para tal fim¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Karv (2015, p. 46) esclarece que a implementação de um governo eletrônico contribui para a redução da corrupção, promovendo maior transparência, responsabilização eficaz, eliminando intermediários e estreitando a lacuna entre os funcionários públicos e os cidadãos. Avaliar se esses fatores de fato impactam a corrupção é crucial. Após a implementação e expansão do governo eletrônico na Estônia, a utilização da internet para interações com as autoridades públicas experimentou um rápido aumento. Isso implicou numa diminuição dos encontros presenciais com funcionários públicos, excluindo-os dessa equação. A redução desses encontros presenciais parece correlacionar-se com uma diminuição nos casos de corrupção registrados.

A eficiência na administração governamental dos serviços públicos estonianos também leva em consideração a remuneração justa e a oferta de condições de trabalho adequadas aos funcionários públicos. Essa medida tem potencial de diminuir a tentação de buscar ganhos ilícitos, uma vez que colaboradores devidamente remunerados e que desfrutam de boas condições de trabalho são menos propensos a se envolver em práticas corruptas para complementar suas rendas.

É relevante ressaltar que os serviços públicos eficientes da Estônia frequentemente estão associados a sistemas transparentes e a mecanismos sólidos de prestação de contas, auditorias e fiscalizações. Isso demonstra que quando as operações governamentais são transparentes, torna-se mais difícil para indivíduos envolvidos em atividades corruptas ocultarem seus atos.

Por fim, a Geórgia evidenciou que a adesão a padrões internacionais, aliada à determinação política, pode desempenhar um papel significativo na promoção de uma cultura que repudia a corrupção, envolvendo toda a população. Nesse cenário, a Geórgia mostrou que o país necessita principalmente de coragem para implementar reformas abrangentes, enfrentando interesses elitistas em prol do bem coletivo da sociedade.

Em decorrência de seus esforços, a Geórgia experimentou uma das mais altas taxas de crescimento econômico real dos países pós-comunistas, atraiu investimentos estrangeiros substanciais e alcançou avanços significativos em sua empreitada contra a corrupção (Gvindadze, 2017, p. 95).

Além disso, assim como os países mencionados anteriormente, a Geórgia demonstrou que a modernização dos serviços públicos, aliada à promoção da transparência e ao fortalecimento de instituições anticorrupção, constitui um conjunto eficaz de ingredientes institucionais para capacitar o país a combater a corrupção. Ademais, a experiência georgiana evidenciou que os resultados dessas medidas surgem rapidamente e mantêm-se estáveis por um longo período.

Como é possível observar, uma das principais chaves para o êxito dos países analisados tem sido uma abordagem holística em direção à boa governança, em contraposição a campanhas anticorrupção fragmentadas, que têm pouco sucesso em locais onde a corrupção se encontra institucionalizada. A boa governança, neste caso, se refere à redução da burocracia estatal, com a necessária desregulamentação do país em favor da liberdade econômica.

A simplificação de regras e regulamentos se mostrou essencial para os bons resultados, uma vez que a burocracia e suas múltiplas camadas não apenas frustram os cidadãos que aguardam a prestação eficaz de serviços governamentais, bem como abrem brechas para a

busca oportunista de ganhos por parte de indivíduos que atuam como guardiões desse sistema. Desse modo, verifica-se que um ambiente regulamentar e jurídico simples e previsível não apenas impulsiona a eficiência e a produtividade, como também limita o espaço para decisões discricionárias e arbitrárias baseadas no exercício excessivo de poder.

O veredicto geral desta parte da discussão sugere que controlar a corrupção está intrinsecamente ligado aos maiores desafios de uma governança eficaz, justa e previsível. Isso requer uma participação mais ativa da sociedade civil, que não deve se restringir apenas à participação no processo eleitoral do país, mas que mantém uma vigilância social constante, assegurada pelo próprio governo. Trata-se, portanto, de uma postura viável apenas em países cujas lideranças priorizam as necessidades da população.

Além disso, as experiências do Chile e da Geórgia ilustram que o fortalecimento da democracia, ao promover a participação ativa dos cidadãos, concede-lhes uma voz mais robusta nas decisões políticas, estimulando a sociedade civil a monitorar de perto as atividades governamentais. Essa participação ativa age como uma contrapartida à corrupção, uma vez que os cidadãos estão mais inclinados a denunciar práticas corruptas.

Consequentemente, à medida que a sociedade atribui maior valor à integridade e exige responsabilidade, os políticos e funcionários públicos são incentivados a agir de maneira ética. Esse processo resulta em uma transformação nas atitudes culturais e políticas em relação a corrupção.

Nesse cenário, o fortalecimento da democracia muitas vezes está atrelado a investimentos em educação e desenvolvimento econômico. Uma população educada tende a demandar mais responsabilidade e a participar ativamente do processo político, enquanto o desenvolvimento econômico pode reduzir a atração por práticas corruptas, oferecendo oportunidades econômicas legítimas.

Por todo o exposto, é possível concluir que apesar dos problemas locais, muitos dos quais herdados de outros regimes, as nações democráticas não estão condenadas a sofrer com a corrupção e podem quebrar o ciclo vicioso com uma combinação de reformas que incluem desde modestas intervenções políticas até grandes mudanças institucionais (Chuah; Loayza; Myers, 2020, p. 3).

4. CORRUPÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19

4.1 A atuação institucional da Polícia Federal no combate à corrupção

Antes de apresentar os dados relativos ao número de inquéritos policiais¹⁰¹ instaurados e de operações de polícia judiciária¹⁰² deflagradas no Estado do Maranhão, envolvendo a malversação de verbas federais destinadas ao combate da pandemia de covid-19, é necessário compreender o contexto internacional do combate aos crimes de corrupção, o qual tem influência direta no papel institucional da Polícia Federal no Brasil, assim como é igualmente necessário determinar quais tipos de delitos podem ser categorizados como vinculados à corrupção, de acordo com os critérios estipulados pela própria instituição de Polícia Judiciária da União.

Nesse desiderato, cumpre esclarecer que a Convenção de Mérida, também conhecida como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹⁰³, aprovada em 31 de outubro de 2003, na cidade de Mérida, no México, representou o primeiro acordo global comprovadamente eficaz na prevenção e combate à corrupção em todas as suas manifestações,

¹⁰¹ Segundo Nucci (2016, p. 78-80), que representa aqui a tradicional doutrina processual penal brasileira, o inquérito policial é o procedimento administrativo de coleta de elementos informativos mínimos à formação da justa causa, que, ao seu turno, viabiliza o início do processo criminal. O inquérito policial se caracteriza essencialmente pela indisponibilidade, a discricionariedade, o sigilo, a inquisitividade, a oficialidade, a oficiosidade, a transitoriedade e a dispensabilidade, e sua finalidade se resume à preparação da ação penal. No entanto, Zanotti (2021, p. 105-120), na esteira da doutrina processual penal mais moderna, sustenta que a finalidade preparatória do inquérito policial é, na realidade, eventual, considerando a sua função primordialmente preservadora, de garantia dos Direitos Fundamentais de todos os envolvidos na investigação criminal. Ademais, para essa nova doutrina, as conclusões do inquérito policial servem de elemento de convicção não apenas para a acusação, mas também para a defesa, o Juiz, a vítima, o próprio suspeito e a sociedade.

¹⁰² Segundo o conceito trazido pelo Manual de Planejamento Operacional da Polícia Federal, operação policial é o conjunto de ações policiais coordenadas que visam à obtenção de um determinado resultado de polícia administrativa ou judiciária, mediante a aplicação de técnicas e planejamento específicos. A operação policial será classificada como especial toda vez que demandar a aplicação integrada de conhecimentos, recursos e técnicas especializados. Tais técnicas especiais consistem na utilização de meios de obtenção de provas requeridas pela autoridade policial e deferidas pela autooridade judiciária, nos termos da legislação processual penal geral e extravagante, como o monitoramento telefônico, monitoramento digital e/ou telemático, quebra de sigilo de dados telemáticos (dados em nuvem), captação e interceptação ambiental de sinais, quebra de sigilo financeiro e fiscal, colaboração premiada de iniciativa da Polícia Federal, devidamente homologada pelo juízo competente, desenvolvimento de ação controlada devidamente comunicada e/ou autorizada pelo juízo competente e utilização de agente infiltrado, para citar as principais.

¹⁰³ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.687/2006, possui 71 artigos divididos em 8 capítulos, cujos principais tratam sobre prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional para o enfrentamento à corrupção nos Estados, com conteúdos que necessitam de adaptações legislativas por parte de cada nação soberana.

promovendo a colaboração internacional¹⁰⁴ entre os países em diversas circunstâncias e estabelecendo procedimentos específicos para que os Estados pudessem desenvolver estruturas mínimas destinadas a enfrentar a corrupção em seus territórios. Esse pacto entre as nações incentivou o aprimoramento das capacidades dos Estados e estimulou a criação de instituições mais efetivas no enfrentamento desse problema.

Com base nisso, o artigo 36 da Convenção de Mérida estipula a necessidade de cada Estado Parte manter um ou mais órgãos ou indivíduos dedicados à luta contra a corrupção para aplicação coercitiva da lei nesses casos, executando esse mister com a independência indispensável para executar suas funções de forma eficaz e sem influências impróprias. Por essa razão, é responsabilidade do Estado formar profissionais devidamente qualificados e fornecer-lhes os recursos apropriados para que possam desempenhar as funções de combate à corrupção adequadamente¹⁰⁵.

No Brasil, as Polícias Judiciárias desempenham a atribuição constitucional de investigação criminal, dentre os quais se incluem os crimes ligados à corrupção, nos termos dos parágrafos 1º e 4º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988¹⁰⁶. No âmbito de atribuição investigativa da Polícia Federal, esta se limita à apurar infrações penais ligadas à corrupção, quando praticadas contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e

¹⁰⁴ A Convenção Interamericana Contra a Corrupção, aprovada em 29 de março de 1996, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), na cidade de Caracas, na Venezuela, e promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, foi o primeiro instrumento jurídico internacional a reconhecer a transcendência internacional da corrupção e a necessidade de promover e facilitar a cooperação entre os Estados para combatê-la. Em 17 de dezembro de 1997, foi aprovada a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, sendo reconhecida como o primeiro e único instrumento internacional direcionado ao combate ao suborno com foco na corrupção ativa.

¹⁰⁵ A ênfase na necessidade de manutenção de profissionais com formação mínima apropriada decorre do fato de que as investigações criminais envolvendo a corrupção apresentam características únicas e frequentemente desafios específicos. Isso demanda que o investigador possua habilidades técnicas para coletar e analisar informações complexas, além de uma compreensão profunda dos métodos utilizados por indivíduos corruptos e seus colaboradores na prática criminosa. Além disso, é essencial que o investigador tenha conhecimento jurídico adequado para garantir eficácia na coleta de evidências e informações que serão utilizadas em procedimentos investigativos relacionados a crimes de corrupção. Na realidade brasileira, os investigadores criminais que lidam com casos de corrupção se deparam com um sistema jurídico penal que muitas vezes favorece os criminosos. Estes, em geral, possuem a perícia necessária para ocultar suas trilhas e buscam obter vantagens máximas, mesmo que à custa da legalidade em suas ações. De maneira notável, quanto maior for o ganho ilícito associado à corrupção, maior é o grau de responsabilidade exigido do criminoso. Eles se aproveitam do sistema jurídico que tende a beneficiá-los, fazendo uso de recursos legais e ilegais para evitar a punição pelas autoridades.

¹⁰⁶ Ressalta-se, entretanto, a autorização concedida ao Ministério Público para conduzir investigações criminais por autoridade própria, a partir das conclusões do Recurso Extraordinário 593.727 Minas Gerais e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.838 Mato Grosso e 4.624 Tocantins, todos julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, conforme previsão expressa do inciso I, § 1º, do artigo 144 da CRFB/1988.

Considerando a possibilidade de dúvidas acerca da existência ou não de interesse da União nas demandas a serem investigadas pela Polícia Federal, notadamente aquelas envolvendo a malversação de verbas federais por parte dos gestores municipais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou os verbetes nº 208¹⁰⁷ e nº 209¹⁰⁸ da súmula de jurisprudência da Corte, respectivamente referentes aos artigos 109, IV, e 29, X, ambos da Constituição Federal de 1988, por meio dos quais ficou estabelecido que à Justiça Federal competirá o processo e o julgamento de Prefeitos municipais acusados pela prática de crimes relacionados ao desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal.

Como é possível observar, o cerne dos julgados que deram ensejo à edição dos referidos verbetes gira em torno do órgão responsável pela prestação de contas das referidas verbas públicas. Se sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União (TCU), remanesce o interesse da União no caso, atraindo a competência para o processo e julgamento para a Justiça Federal e, consequentemente, a atribuição da Polícia Federal para investigar as condutas criminosas envolvendo essas verbas. Por outro lado, se a verba federal já estiver incorporada ao patrimônio municipal, prevalece a competência processual da Justiça Comum Estadual e a atribuição investigativa da Polícia Civil do Estado.

Assim, com exceção das transferências constitucionais – que se incorporam ao patrimônio municipal mediante repasses financeiros resultantes da repartição constitucional das receitas, como, por exemplo, *royalties*, Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) –, a investigação sobre a malversação das demais verbas federais repassadas aos Estados e Municípios – transferências legais e voluntárias, mesmo que realizadas fundo a fundo, a exemplo das verbas destinadas à saúde (SUS) e à educação¹⁰⁹ – poderá ser de atribuição da

¹⁰⁷ Súmula nº 208 do STJ – Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.

¹⁰⁸ Súmula nº 209 do STJ – Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

¹⁰⁹ As transferências legais para a área da educação são organizadas em programas sob a supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Entre esses programas, encontram-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), entre outros. Atualmente, essas transferências são realizadas por meio de repasses automáticos, levando em consideração os Estados e Municípios selecionados com base em diagnósticos realizados no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Polícia Federal, independentemente do Poder estatal – Executivo, Legislativo e Judiciário¹¹⁰ – em que a infração penal for praticada.

Ademais, importante salientar o conceito indeterminado e pouco objetivo dos crimes ditos de corrupção, os quais não se encontram sistematizados no ordenamento jurídico criminal brasileiro, motivo pelo qual não integram capítulo próprio do Código Penal – apesar de certos capítulos preverem integralmente condutas relacionadas à corrupção –, tampouco se encontram sistematizados em uma lei específica.

Por esse motivo, visando um recorte metodológico e dogmático mínimo, para os fins perquiridos no presente trabalho consideram-se crimes de corrupção todas as condutas típicas, ilícitas e culpáveis que envolvam apropriação, desvio, subtração, obtenção, extravio, exigência, solicitação, ocultação, bem como aplicação, utilização, emprego e captação indevidos, de numerários, verbas, dinheiros, vantagens, valores, rendas, bens, empréstimos, e outros objetos de natureza pública ou que envolvam o interesse público, cuja previsão no Brasil encontra-se espalhada pelo Código Penal e por diversas leis extravagantes (Borba; Ribeiro; Guimarães, 2022, p. 73)¹¹¹.

Neste quadro, Vale destacar que historicamente a atuação da Polícia Federal em investigações relacionadas à corrupção esteve predominantemente associada a uma das manifestações mais comuns de corrupção no Brasil, que é o desvio de recursos públicos. Porém, ao longo do tempo, reconheceu-se que a repressão ao desvio de recursos públicos representa apenas uma das abordagens no esforço de combater a corrupção conduzida pela Polícia Federal. Essa percepção incentivou o desenvolvimento de estruturas mais especializadas e focalizadas

¹¹⁰ Importante registrar que, de acordo com o parágrafo único do artigo 33 da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do magistrado, a autoridade policial deverá remeter os respectivos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na investigação. Nesse particular, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5331 Minas Gerais, julgada pelo Plenário daquela Corte em 6 de junho de 2022, que é inconstitucional norma estadual que atribui competência a órgão colegiado do respectivo Tribunal para autorizar o prosseguimento de investigações contra magistrados, por se tratar de prerrogativa não prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional e não extensível a outras autoridades com foro por prerrogativa de função.

¹¹¹ Considerando ser um tema bastante abstrato, carente de plena necessidade e suficiência (Miranda, 2018, p. 237), é crucial lembrar que há outras manifestações de corrupção que abrangem não apenas o desvio de recursos públicos, mas também incluem a corrupção ambiental, institucional, policial, entre outras. Nesse cenário, em conformidade com a definição já delineada, optou-se pela abordagem legalista proposta por Heidenheimer (1970).

dentro da instituição para enfrentar a corrupção de maneira mais abrangente¹¹², abarcando a lavagem de dinheiro e os crimes financeiros¹¹³.

Com o fim de especializar as investigações desses crimes, a Polícia Federal instituiu em diversas unidades da federação as Delegacias de Repressão aos Crimes Financeiros (DELEFIN) e os Grupos de Repressão aos Crimes Financeiros (GRFIN) que, a partir de 2016, se uniram para integrar as Delegacias de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros (DELECOR), que atualmente compõem a estrutura de todas as Superintendências Regionais da Polícia Federal nos Estados brasileiros. Entretanto, no âmbito de atuação das delegacias descentralizadas, a divisão de matérias ocorre por Delegado, a partir da distribuição da carga de inquéritos policiais pelos respectivos chefes.

Os principais crimes investigados pela DELECOR estão previstos no Título XI¹¹⁴ da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal) – “Dos crimes contra a administração pública” –, na Lei nº 7.492/1986, na Lei nº 9.613/1998 e no Decreto-Lei nº 201/1967.

Neste cenário, por constituírem transferências voluntárias fundo a fundo, os recursos federais destinados ao combate à pandemia de Coronavírus (covid-19) enviados pelo Ministério da Saúde diretamente aos Estados e Municípios, devem ser fiscalizados pelos órgãos federais de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), o que atrai a competência da Justiça Federal (JF) para processar e julgar eventuais condutas criminosas envolvendo a malversação dessas verbas, e, conseqüentemente, da Polícia Federal (PF) para investigação criminal.

¹¹² Assim, por meio da Portaria nº 1.252, de 29 de dezembro de 2017, que aprovou o Regimento Interno da Polícia Federal para o ano de 2018, foi criada a Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção (CGRC), instituída no âmbito da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR). Posteriormente, o Regimento Interno da Polícia Federal foi modificado por meio da Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018, que alterou o nome da CGRC para Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Lavagem de Dinheiro e instituiu no seu âmbito a Divisão de Repressão à Corrupção (DRC) e a Coordenação de Repressão à Lavagem de Dinheiro (CRLD). Finalmente, o Decreto nº 10.785, de 1º de setembro de 2021, alterou o nome da DICOR para Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado e à Corrupção, e da CGRC para Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros, nomenclaturas que permanecem até hoje.

¹¹³ Os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional se encontram previstos na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores se encontram previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

¹¹⁴ A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, revogou a antiga lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – e incluiu o Capítulo II-B no Título XI da Parte Especial do Código Penal brasileiro, que passou a prevê todos os crimes em licitações e contratos administrativos.

4.2 Valores destinados ao combate à pandemia de covid-19 no Brasil

Compreendido o papel institucional da Polícia Federal no combate à corrupção no Brasil, relacionado ao cenário internacional do tema, explana-se a quantidade de recursos públicos destinados ao combate à pandemia de covid-19 no Brasil e no Estado do Maranhão. Conforme explicado no item anterior, as verbas destinadas a Estados e Municípios constituem transferências voluntárias fundo a fundo realizadas pela União. Cumpre acrescentar, porém, que o controle dessas verbas é realizado pelo Ministério da Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo dados extraídos do Portal da Transparência da referida pasta federal, o Governo Federal gastou R\$ 43.902.663.749,84 no ano de 2020, para aplicação na despesa “21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS”, o que representa 8,38% do total de pagamentos realizados pelo Ministério da Saúde, cujo montante foi de R\$ 524.018.453.906,92, concernente a 15,83% dos gastos públicos do Governo no ano de 2020.

Os Governos Municipais e Estaduais do Maranhão receberam R\$ 1.537.329.958,23 no ano de 2020 para o enfrentamento da covid-19, sendo R\$ 348.660.497,08 transferidos para o Estado do Maranhão e R\$ 1.188.669.461,15 para os Municípios.

No ano de 2021, o Governo Federal gastou R\$ 17.172.085.491,23 para aplicação na mesma despesa, o que representa 16,75% do total de pagamentos realizados pelo Ministério da Saúde, cujo montante foi de R\$ 102.492.607.878,25, concernente a 2,80% dos gastos públicos do governo no mesmo ano.

Os Governos Municipais e Estaduais do Maranhão receberam R\$ 270.271.306,03 no ano de 2021 para o enfrentamento da covid-19, sendo R\$ 128.566.959,15 transferidos para o Estado do Maranhão e R\$ 141.704.346,88 para os Municípios.

Apesar da decretação, pelo Governo Federal, do fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)¹¹⁵ no Brasil, em abril de 2022, e do fim da covid-19 como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) da Organização das Nações Unidas (ONU), apenas em

¹¹⁵ A declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) é regulamentada no Brasil pelo Decreto Federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011.

5 de maio de 2023¹¹⁶, até o encerramento do presente trabalho, o Portal da Transparência do Ministério da Saúde não havia divulgado os dados relativos a pagamentos efetuados para o combate à pandemia de covid-19 no ano de 2022.

De qualquer forma, com base nos dados obtidos, é possível perceber a transferência de grandes somas de recursos públicos diretamente para Estados e Municípios, apenas nos anos de 2020 e 2021, que deveriam ser empregados para resolver a situação pandêmica ocasionada pela covid-19. Desses valores, R\$ 1.807.601.264,26 foram enviados ao Maranhão.

Curiosamente, o Ministério da Saúde destinou apenas R\$ 35.153,72 para aplicação na despesa 2D58 - AUDITORIA INTERNA, PREVENCAO E COMBATE A CORRUPCAO, OUIDORIA E CORREICAO, no ano de 2020, e R\$ 4.825,37 no ano de 2021, o que, em termos percentuais, representa 0,00% do montante gasto.

4.3 Fatores jurídicos relevantes para a prática dos crimes de corrupção durante a pandemia de covid-19

4.3.1 Flexibilização dos controles das contratações públicas como “solução” emergencial

A pandemia de covid-19 iniciou no Brasil a partir do reconhecimento do estado de calamidade pública com a publicação do Decreto Legislativo nº 6¹¹⁷, de 20 de março de 2020, o qual flexibilizou os rigores do controle dos gastos de recursos públicos para os fins do artigo 65¹¹⁸ da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)¹¹⁹.

Essa medida dispensou o atingimento dos resultados fiscais previstos no artigo 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de diretrizes orçamentárias), e a limitação

¹¹⁶ O fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) foi deliberada pela Organização Mundial da Saúde na 15ª sessão do Comitê de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), ratificado no Brasil com o Decreto Legislativo nº 395, de 9 de julho de 2009, cujos membros reconheceram a ampla adesão à imunização pelos países, bem como a tendência de queda de mortes, de hospitalizações e internações em unidades de terapia intensiva (World Health Organization, 2023).

¹¹⁷ Os efeitos do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, tiveram vigência até o dia 31 de dezembro de 2020, nos termos do artigo 1º da referida norma. Entretanto, o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) foi implementado pelo Governo Federal brasileiro apenas com a publicação da Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022.

¹¹⁸ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:
I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. [...]

¹¹⁹ Esse evento marca o início do recorte temporal da presente pesquisa, baseada na explanação e problematização dos dados relacionados a combate à corrupção no Estado do Maranhão, durante a pandemia de covid-19, a partir da decretação do estado de calamidade pública no Brasil.

de empenho de que trata o artigo 9º da LRF, o que, na prática, se traduziu no afrouxamento da fiscalização das verbas federais destinadas a Estados e Municípios para enfrentar a pandemia de covid-19.

O Decreto Legislativo nº 6/2020 também suspendeu os prazos de recondução aos limites legais com despesas de pessoal e dívida líquida definidos pela LRF e permitiu a edição de diversos atos normativos e leis, dos quais se destacam a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, e a Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020, transformada na Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020.

A Lei nº 14.035/2020 alterou diversos dispositivos da Lei nº 13.979¹²⁰, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos com vistas à aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto de coronavírus em 2019.

Uma das principais mudanças com repercussões significativas nas práticas de contratações públicas se encontra prevista no § 2º do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020 e diz respeito à divulgação das aquisições e contratações pela internet. De acordo com as regras criadas pela Lei nº 14.035/2020, todas as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei nº 13.979/2020 devem ser disponibilizadas em um site oficial dedicado na internet, no prazo máximo de cinco dias úteis a partir da data da realização do ato, com o objetivo de aumentar a transparência e acessibilidade das informações relacionadas às contratações públicas já autorizadas pela MP nº 926/2020¹²¹.

¹²⁰ A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, foi a primeira lei editada no Brasil para tratar de medidas especiais para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, como a possibilidade de isolamento e quarentena, fechamento temporário de portos, rodovias e aeroportos e tratamentos médicos específicos. A referida lei foi elaborada apenas três dias após a declaração, pelo Governo Federal, da ESPIN em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus, por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Na época da edição da Lei nº 13.979/2020, o Brasil ainda não havia reconhecido o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia, o que foi ocorrer pouco mais de um mês depois.

¹²¹ Além da obrigatoriedade de divulgação do nome do contratado, a Lei nº 14.035/2020 estipula a necessidade de tornar públicos os seguintes detalhes técnicos e administrativos em contratos de aquisição ou contratação de bens e serviços: o número de inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil do contratado; o prazo contratual estipulado; o valor total do contrato; o processo de aquisição ou contratação associado; o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato resultante do contrato; a descrição detalhada do bem adquirido ou serviço contratado; o local de entrega ou prestação dos serviços; o valor global do contrato; as parcelas que compõem o objeto do contrato; os montantes efetivamente pagos e o saldo remanescente ou bloqueado, se aplicável; informações sobre quaisquer aditivos contratuais; e a quantidade de bens entregues em cada unidade da Federação durante a execução do contrato. Essas disposições visam assegurar a transparência e a prestação de contas nas contratações públicas, garantindo que os detalhes técnicos sejam devidamente documentados e disponibilizados ao público.

Outra importante dimensão introduzida pela Lei nº 14.035/2020 foi inserida no § 3º do artigo 4 da Lei nº 13.979/2020 e se refere à viabilidade da contratação, de maneira excepcional e mediante justificativa, de empresas sujeitas a sanções de impedimento ou suspensão do direito de participar de processos licitatórios e contratar com o Poder Público, quando a empresa for a única fornecedora do bem ou serviço, a fim de abordar situações singulares em que a contratação de tais empresas se torna necessária para garantir o fornecimento contínuo de bens ou serviços essenciais, desde que devidamente justificado¹²².

Ademais, o § 3º do artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020, também introduzido pela Lei nº 14.035/2020, possibilita a contratação de produtos e serviços por preços superiores aos estimados, após uma negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas, e a efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.

A Lei nº 14.035/2020 inseriu ainda o artigo 4º-F da Lei nº 13.979/2020, o qual estabelece que, em situações excepcionais e devidamente justificadas, nos casos de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, é possível dispensar a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal ou a cumprir um ou mais requisitos de habilitação. No entanto, permanece a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e a observância do que está disposto no inciso XXXIII do *caput* do artigo 7º da Constituição Federal, conforme determinado pela Emenda Constitucional 106, que revogou a necessidade prevista no artigo 195, § 3º da Constituição Federal de 1988¹²³.

Finalmente, ressalta-se a previsão do artigo 4º-H da Lei nº 13.979/2020, também inserida pela Lei nº 14.035/2020, que dispõe que, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6/2020, os contratos terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos.

A Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020, por sua vez, decorrente da Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020, também realizou alterações na Lei nº 13.979/2020, ao

¹²² O § 3º-A do artigo 4 da Lei nº 13.979/2020, conforme alterado pela Lei nº 14.035/2020, estabelece a obrigação de prestar garantia, cujo valor não pode exceder a 10% do montante contratual, nos casos previstos no § 3º do artigo 4 da mesma Lei. É crucial observar que, historicamente, a Lei nº 8.666/93 facultava a exigência de garantia por parte da autoridade competente, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato e da inclusão de tal exigência no edital. A intenção do legislador ao introduzir essa obrigação era aumentar a segurança para a Administração Pública, embora essa medida também possa representar um fator limitador para a competitividade dos processos licitatórios, pois alguns fornecedores do mercado podem interpretá-la como um obstáculo à participação.

¹²³ A Emenda Constitucional 106 estipula que, durante a vigência do estado de Calamidade Pública, as disposições do § 3º do artigo 195 da Constituição Federal, que exigem a regularidade com a seguridade social em contratações com o Poder Público, não se aplicam.

autorizar pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública, desde que represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie significativa economia de recursos.

A Lei nº 14.065/2020 ainda ampliou os limites da dispensa em razão do valor prevista no artigo 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, para R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras, e estendeu o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) por quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.

Além disso, a Lei nº 14.065/2020 possibilitou a utilização do Sistema de Registro de Preços¹²⁴ por meio da dispensa de licitação durante o estado de calamidade pública motivado pela pandemia de covid-19, nos casos de impossibilidade de estimativa do tempo da contratação e do quantitativo a ser contratado¹²⁵.

Como é possível observar, as diversas alterações legislativas adotadas em caráter emergencial pela Lei nº 13.979/2020, e ampliadas com a edição das Leis nº 14.035/2020 e 14.065/2020, vigoraram por tempo suficiente para permitir diversas contratações à distância (internet), por meio de dispensa de licitação em valores elastecidos, de produtos e serviços por preços superiores aos estimados, fornecidos por empresas já declaradas suspensas ou impedidas do direito de participar de processos licitatórios e contratar com o Poder Público, as quais ficaram dispensadas ainda de apresentar todos os documentos necessários para a habilitação fiscal regular, com contratos que poderiam ser pagos antecipadamente e com renovação sucessiva a cada seis meses.

Soma-se a esse panorama o investimento quase nulo do Governo em despesas que visavam a manutenção eficaz de auditoria interna, prevenção e combate à corrupção, ouvidoria e correição, conforme disposto no item anterior.

Nesse ambiente, além de criar oportunidades para a prática de corrupção, fraude e outras atividades ilícitas, o afrouxamento da fiscalização pode permitir que indivíduos corruptos e empresas desonestas se associem mais facilmente a funcionários públicos ou agentes que estejam dispostos a participar de atividades ilícitas, o que somado à falta de punição

¹²⁴ O Sistema de Registro de Preços possuía previsão legal no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/93, com regulamentação federal no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Atualmente o SRP encontra previsão legal no artigo 82 e seguintes da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

¹²⁵ Antes da Lei nº 14.065/2020, o Sistema de Registro de Preços podia ser usado apenas nas licitações da modalidade concorrência, conforme previsão do artigo 15, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93, e pregão, nos termos do artigo 11 da Lei nº 10.520/2002.

eficaz de condutas criminosas relacionadas à corrupção, tende a inclinar as normas e os valores dentro de uma organização ou setor em direção a comportamentos antiéticos, em um processo contínuo que tende a normalizar a corrupção e o crime de colarinho branco.

Ademais, a percepção de que a fiscalização é fraca pode desinibir indivíduos que, de outra forma, hesitariam em se envolver em atividades criminosas. Além disso, a sensação de impunidade pode levar a um aumento na disposição para cometer crimes de colarinho branco, pois o desvanecimento da fiscalização diminui a dissuasão dessas condutas, haja vista que a ausência da ameaça de punição e de consequências negativas para aqueles que cometem crimes de colarinho branco aumentam a crença nos infratores de que não serão pegos ou punidos.

Em outras palavras, o afrouxamento da fiscalização em contratações públicas tende a criar um ambiente propício para a prática de crimes de colarinho branco, de acordo com a Teoria da Associação Diferencial proposta por Sutherland (1941). Isso ocorre porque a redução das barreiras legais e regulatórias, combinada com a falta de punição eficaz, incentiva a corrupção, a fraude e outras atividades ilegais em organizações e setores públicos e privados.

Portanto, razoável concluir que as diversas brechas legais para contratação de produtos e serviços emergenciais durante a pandemia de covid-19 no Brasil podem ter impulsionado a prática de condutas criminosas corruptas envolvendo a malversação de verbas federais, ao criarem um ambiente de regulamentação menos rígida que influencia a prática de crimes de colarinho branco de várias maneiras, com base na Teoria da Associação Diferencial.

4.3.2 Inconsistências do Sistema Punitivo para o enfrentamento da corrupção

Além das mudanças legislativas emergenciais relacionadas às contratações públicas que resultaram na flexibilização dos controles estatais durante a pandemia de covid-19 no Brasil, é importante destacar as peculiaridades jurídico-criminais existentes no ordenamento jurídico brasileiro que influenciam diretamente a repressão de crimes relacionados à corrupção.

Trata-se de regras pré-existentes à pandemia iniciada em 2020, e que pesam no enfrentamento dos crimes de corrupção no país por estarem diretamente ligadas ao cálculo utilitarista baseado em objetivos egoísticos dos criminosos em detrimento da sociedade. Em outras palavras, a partir de tais regras jurídico-penais, aspirantes à corrupção refletem se é mais vantajoso praticar uma conduta criminosa ou agir conforme a lei.

Em primeiro lugar, observa-se que a maioria desses crimes se encontram no Título XI da Parte Especial do Código Penal brasileiro que, com exceção dos tipos penais previstos

no Capítulo II-B do referido Título, incluído pela Lei nº 14.133/2021, possuem como maior pena mínima a privação de liberdade a partir de três anos.

O mesmo ocorre com os crimes de lavagem de dinheiro, previstos no artigo 1º da Lei nº 9.613/1998, cuja pena mínima atribuída é de três anos, e os crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos e Vereadores, tipificados no Decreto-Lei nº 201/1967, cuja maior pena mínima é de dois anos de privação de liberdade.

O fato é que as baixas penas mínimas previstas para esses crimes impactam diretamente na efetividade de sua punição. Isso ocorre, pois, apesar dos requisitos rigorosos previstos no artigo 28-A¹²⁶ do Código de Processo Penal, incluído pela Lei nº 13.964/2019, o acordo de não persecução penal engloba diversos tipos penais relacionados à corrupção, dada a possibilidade de aplicação a delitos com pena mínima inferior a quatro anos (Guimarães; Mesquita; Borba, 2023, p. 219).

Ademais, as penas mínimas iguais ou inferiores a um ano previstas em diversos tipos penais relacionados à corrupção, como peculato mediante erro de outrem, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, corrupção passiva a pedido ou influência de outrem, prevaricação, advocacia administrativa, violação de sigilo funcional, dentre outros, permitem ainda a suspensão condicional do processo, nos termos do artigo 89¹²⁷ da Lei nº 9.099/1995.

Além disso, mesmo quando há o regular processo criminal contra indivíduos que praticam condutas criminosas corruptas, que resulta em condenação, grande parte desses agentes é beneficiada com a substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direitos, nos termos do artigo 44¹²⁸ do Código Penal brasileiro.

Outrossim, aqueles indivíduos que, por sua vez, não podem ser beneficiados com a substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direitos, ainda têm direito,

¹²⁶ Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: [...]

¹²⁷ Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

¹²⁸ Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:
I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo;
II – o réu não for reincidente em crime doloso;
III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

cumpridos os demais requisitos legais, à suspensão condicional da pena (*sursis*), prevista no artigo 77 do Código Penal¹²⁹.

Vale notar ainda que, no Brasil, apenas a pena de reclusão, com condenação superior a oito anos, permite o início do cumprimento em regime fechado, com execução em estabelecimento de segurança máxima ou média¹³⁰, vedando o livre trabalho externo e a frequência a cursos supletivos profissionalizantes, de instrução de segundo grau ou superior pelo apenado.

Cumprido destacar que a pena privativa de liberdade deve ser cumprida progressivamente no sistema prisional brasileiro, nos termos do artigo 112¹³¹ da Lei de

¹²⁹ Art. 77 - A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que:

I - o condenado não seja reincidente em crime doloso;

II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício;

III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código.

¹³⁰ Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.

§ 1º - Considera-se:

a) regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média;

b) regime semi-aberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar;

c) regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

[...]

§ 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso:

a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado;

b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto;

c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto. [...]

¹³¹ Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos:

I - 16% (dezesesseis por cento) da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça;

II - 20% (vinte por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça;

III - 25% (vinte e cinco por cento) da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido com violência à pessoa ou grave ameaça;

IV - 30% (trinta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido com violência à pessoa ou grave ameaça;

V - 40% (quarenta por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, se for primário;

VI - 50% (cinquenta por cento) da pena, se o apenado for:

a) condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, com resultado morte, se for primário, vedado o livramento condicional;

b) condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado; ou

c) condenado pela prática do crime de constituição de milícia privada;

VII - 60% (sessenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado;

VIII - 70% (setenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional. [...]

Execução Penal brasileira, se o apenado ostentar boa conduta carcerária, comprovada pelo diretor do estabelecimento, sendo permitido, ainda, o livramento condicional, conforme disposto no artigo 83¹³² do Código Penal.

Por fim, cabe salientar o perdão de penas, com a conseqüente extinção, através da concessão do indulto, após o cumprimento de alguns requisitos, pelo Presidente da República, por Decreto com base no artigo 84, XII da Constituição Federal. Trata-se de documento elaborado com o aval do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e acolhido pelo Ministério da Justiça, sendo editado anualmente próximo à data do Natal.

Em que pese a suposta intenção de ressocializar indivíduos apenados e humanizar o cárcere, diminuindo a superlotação de presídios, essas regras jurídico-criminais resultam em um ambiente de fragilidade legislativa, que estimula a impunidade dos agentes que praticam crimes de corrupção no Brasil.

Essas regras demonstram ainda que, diferentemente de outros crimes patrimoniais praticados prioritariamente pelas classes mais baixas da sociedade, no Brasil os crimes de corrupção possuem penas menores por serem considerados de menor lesividade social, sendo quase que completamente abrangidos por medidas despenalizadoras.

Nesse sentido, devido a uma tradição cultural existente no Brasil, com exceção dos crimes de epidemia com resultado morte, previsto no artigo 267, § 1º, do Código Penal, e genocídio, previsto na Lei nº 2.889/1956, apenas os crimes violentos com impactos individuais são visualizados como condutas mais gravosas pela legislação penal.

Isso é plenamente observado pela análise do rol dos crimes considerados hediondos pela Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que, além de trazer regras mais rígidas para a concessão dos benefícios penais citados neste tópico, garante a prioridade no processo e

¹³² Art. 83 - O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que:

I - cumprida mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso e tiver bons antecedentes;

II - cumprida mais da metade se o condenado for reincidente em crime doloso;

III - comprovado:

a) bom comportamento durante a execução da pena;

b) não cometimento de falta grave nos últimos 12 (doze) meses;

c) bom desempenho no trabalho que lhe foi atribuído; e

d) aptidão para prover a própria subsistência mediante trabalho honesto;

IV - tenha reparado, salvo efetiva impossibilidade de fazê-lo, o dano causado pela infração;

V - cumpridos mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, tráfico de pessoas e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.

juízo¹³³, a imprescritibilidade¹³⁴ e a vedação da concessão de indultos, dificultando a falta de punição.

Ademais, a complexidade do sistema recursal brasileiro, aliado aos prazos prescricionais, emerge como um obstáculo significativo na efetivação da justiça, especialmente quando se trata do combate aos crimes de corrupção no país. A intrincada teia de recursos disponíveis no sistema jurídico brasileiro, muitas vezes, permite que processos criminais se arrastem indefinidamente por várias instâncias. Esse cenário proporciona aos acusados a oportunidade de explorar as brechas do sistema, apresentando sucessivos recursos e prolongando o desfecho dos casos¹³⁵. Em paralelo, os prazos prescricionais estabelecidos por lei acrescentam um componente adicional a essa equação, possibilitando que crimes prescrevam antes que a justiça seja efetivamente alcançada¹³⁶.

Essa combinação de fatores cria um ambiente propício à impunidade, em que indivíduos envolvidos em atos de corrupção podem escapar das sanções legais devido à demora intrínseca do sistema. Tal impunidade não apenas compromete a credibilidade do sistema judicial, mas também mina a confiança da sociedade na capacidade do Estado em lidar de maneira eficaz com práticas corruptas.

Diante desse quadro, em que pese afetarem um espectro mais amplo da sociedade, impedindo o desenvolvimento regular do país e dificultando o combate à desigualdade social e a pobreza, no Brasil os crimes de corrupção são tratados como violações penais de menor lesividade. Com isso, os infratores não estão sujeitos às punições mais severas previstas no

¹³³ Art. 394-A, CPP - Os processos que apurem a prática de crime hediondo terão prioridade de tramitação em todas as instâncias (Incluído pela Lei nº 13.285, de 2016).

¹³⁴ Art. 5º, XLIII, CRFB/1988 - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.

¹³⁵ Corroborando esse entendimento, Mattos (2018, p. 86) argumenta que o abuso do direito de recorrer acarreta uma considerável morosidade nos processos legais, resultando no sobrecarregamento dos Tribunais Superiores. Esse comportamento prolonga, por vezes inviabiliza, a conclusão definitiva das sentenças penais condenatórias. Esses entraves estão intrinsecamente ligados às dificuldades práticas operacionais, impedindo a consecução efetiva das condenações, principalmente nos casos relacionados a crimes de colarinho branco. A demora ocasionada pelo uso indevido dos recursos legais não apenas impacta a celeridade do sistema judicial, mas também compromete a capacidade de efetivar julgamentos e penas nos casos envolvendo crimes econômicos e financeiros.

¹³⁶ Não se objetiva, neste contexto, estabelecer uma correlação direta entre o instituto da prescrição e a ausência de equidade em um processo criminal. Isso decorre do entendimento de que, em diversas situações, a prescrição pode ser interpretada como a aplicação efetiva da justiça, emergindo da ineficácia do sistema judicial em concluir um caso que, de outra forma, poderia prolongar-se indefinidamente sem julgamento. No entanto, é imperativo reconhecer a intrincada relação entre o mecanismo recursal do sistema penal brasileiro e os prazos prescricionais do direito material, fenômeno que não apenas contribui para a significativa extensão dos procedimentos legais, mas também concorre para a lentidão e ineficácia do aparato judicial, sobretudo em situações que envolvem a investigação ou acusação de indivíduos por crimes relacionados à corrupção.

ordenamento jurídico-criminal do país e seus respectivos processos criminais tramitam sem a prioridade que a matéria requer.

4.4 A atuação da Polícia Federal em investigações contra a corrupção no Estado do Maranhão durante a pandemia de covid-19

4.4.1 Visão geral dos dados utilizados na pesquisa

Este tópico visa apresentar as possíveis consequências dos fatores criminológicos e jurídicos discutidos anteriormente, destacando o impacto da pandemia de covid-19 na investigação de práticas criminosas associadas à corrupção pela Polícia Federal no Estado do Maranhão.

Para atingir esse objetivo foi utilizada a ferramenta Índice X CRC¹³⁷, criado inicialmente com o nome de “Índice X”, com o objetivo de se mensurar a atividade de repressão ao crime de lavagem de dinheiro previsto na Lei nº 9.613/1998, mediante a adoção de critérios válidos e adequados, estabelecidos em reuniões com policiais da Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros (CGRC) e do setor estatístico da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal (DICOR/PF).

A ideia inicial era criar um índice que, de maneira intuitiva e facilmente compreensível, representasse um valor numérico final que refletisse os esforços de cada Unidade Federativa (UF) durante um ano no combate ao crime de lavagem de dinheiro. No entanto, à medida que o projeto avançou, os conceitos e fórmulas de cálculo foram adaptados para abranger os crimes sob a jurisdição da Coordenação de Repressão à Corrupção (CRC), resultando na criação do “Índice X CRC” ou “IDX CRC”. Atualmente, este índice tem como objetivo medir as atividades de repressão à corrupção em tipos penais relacionados à área de atuação da CRC.

¹³⁷ Os dados constantes no presente tópico, sobre os números de inquéritos policiais instaurados e de operações de polícia judiciária deflagradas, foram extraídos do Índice X CRC, oriundo do sistema de *Business Intelligence (BI)* pertencente à Coordenação de Repressão à Corrupção (CRC), subordinada à Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal (CGRC/DICOR/PF), responsável por executar investigações e operações que visam reprimir crimes relacionados à corrupção, como fraudes licitatórias, lavagem de dinheiro, organização criminosa, peculato, tráfico de influência, entre outros. O acesso aos dados do Índice X CRC é restrito aos servidores da Polícia Federal com autorização especial. A autorização para acesso e utilização no presente trabalho de pesquisa foi obtida por meio do processo SEI 08310.000948.2023-78, que tramitou na Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão (SR/PF/MA), na Diretoria de Ensino da Academia Nacional de Polícia (DIREN/ANP/PF) e na CGRC/DICOR/PF.

Com o objetivo de executar a pesquisa específica sobre os inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Maranhão para apurar a malversação de verbas de origem federal destinadas ao combate à pandemia de covid-19 no referido Estado, foi utilizado o Sistema E-pol¹³⁸ da Polícia Federal. A pesquisa buscou localizar todos os inquéritos policiais da área de atuação da CRC (crimes financeiros e desvio de recursos públicos), utilizando como parâmetros as palavras “SARS-COV-2”, “PANDEMIA”, “COVID”, “COVID19”, “COVID-19”, “CORONAVIRUS”¹³⁹.

A análise geral dos dados abrangeu o período de 2016 a 2022, e o período considerado como pandêmico foi do ano de 2020 a 2022, sendo descartadas as informações sobre inquéritos policiais instaurados e as operações de polícia judiciária deflagradas no ano de 2023, devido ao fato de os dados relativos ao referido ano ainda não estarem completos.

Importante consignar que a presente pesquisa possui caráter estritamente quantitativo, tendo em vista que uma análise qualitativa abrangeria dados concretos de inquéritos policiais ainda em andamento, comprometendo o sigilo legal das investigações policiais, previsto no artigo 20 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

Dentro dessa conjuntura, a análise dos dados de inquéritos policiais instaurados e de operações de polícia judiciária deflagradas, da área de atuação da Coordenação de Repressão à Corrupção (CRC), relativos aos anos de 2016 a 2019 – antes do marco temporal da presente pesquisa –, serve como parâmetro para a aferição do impacto que os fatores criminológicos e jurídicos já explanados, ocorridos no período da pandemia de covid-19 – relativos aos anos de 2020 a 2022 –, gerou na investigação de crimes relacionados à corrupção pela Polícia Federal no Estado do Maranhão.

4.4.2 Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2016

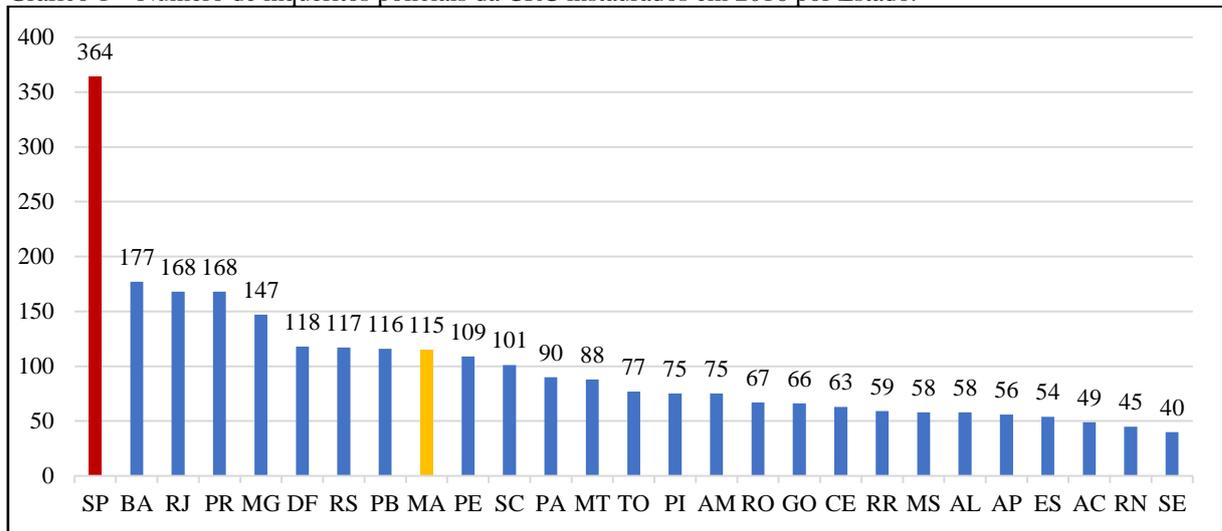
No ano de 2016 foram instaurados 115 inquéritos policiais para investigar crimes pertencentes à área de atuação da Coordenação de Repressão à Corrupção (CRC) pela Polícia Federal no Maranhão, de um universo de 2.213 inquéritos da mesma área temática instaurados no Brasil.

¹³⁸ O E-pol é o sistema de polícia judiciária destinado à gestão de todos os inquéritos policiais em trâmite na Polícia Federal.

¹³⁹ Por limitações operacionais do próprio sistema, que até a finalização do presente trabalho não permitia a pesquisa simultânea de mais de um parâmetro diferente, as palavras foram pesquisadas individualmente, logo depois os dados foram filtrados e os resultados repetidos foram desconsiderados.

Esses dados significam que 5,20% do total de inquéritos policiais instaurados pela CRC no Brasil iniciaram no Estado do Maranhão, que foi o nono ente federativo que teve mais investigações policiais iniciadas para apurar crimes relacionados à corrupção, conforme retratado no Gráfico 1.

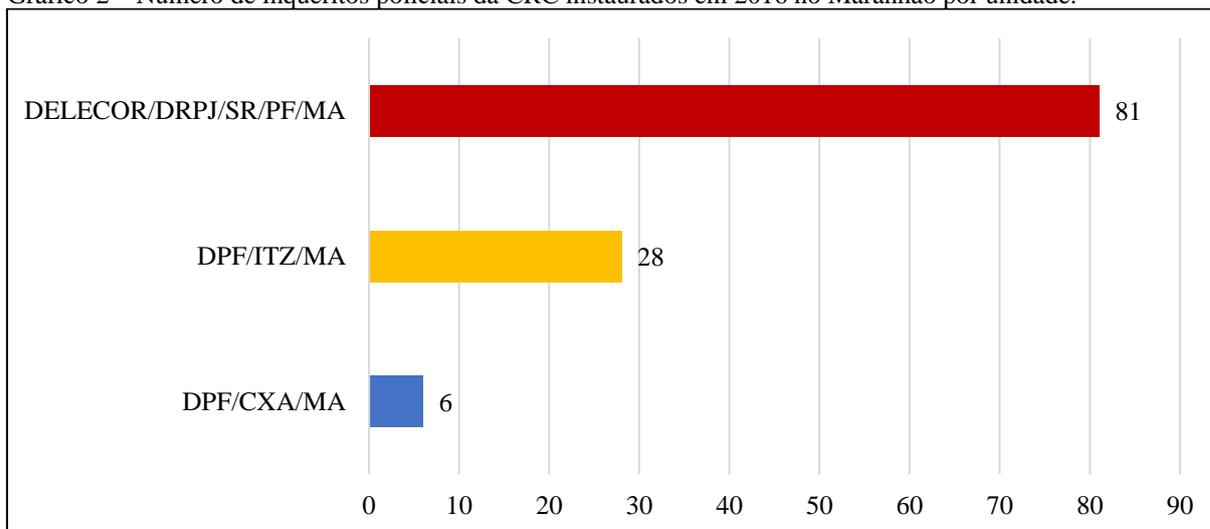
Gráfico 1 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2016 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 115 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 81 foram instaurados pela Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros do Estado do Maranhão – DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, ao passo que 28 foram instaurados pela Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz (DPF/ITZ/MA) e seis pela Delegacia de Polícia Federal em Caxias (DPF/CXA/MA), nos termos retratados no Gráfico 2.

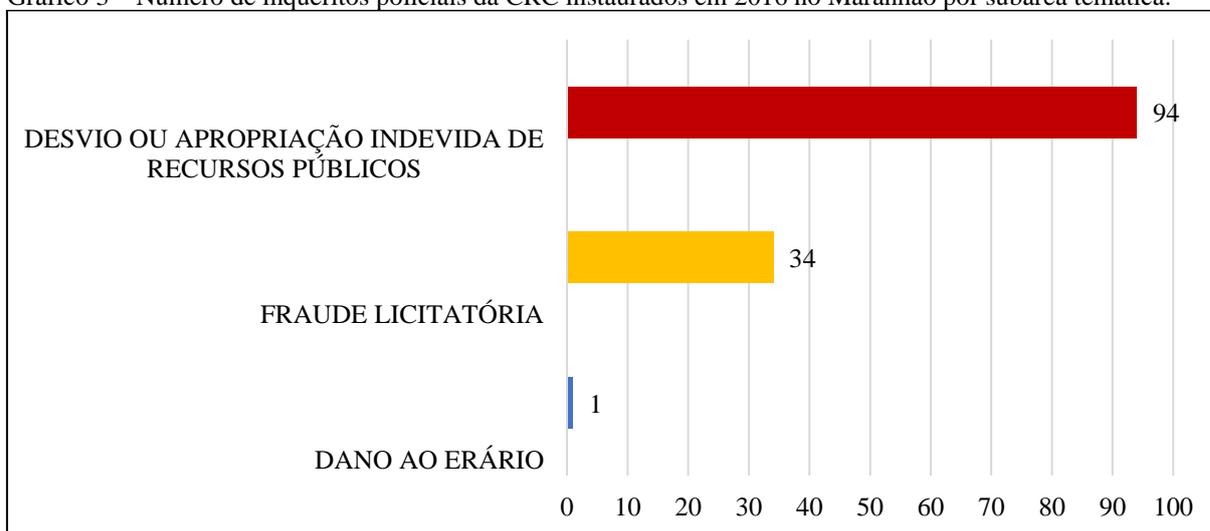
Gráfico 2 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2016 no Maranhão por unidade.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Ademais, dos 115 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 94 investigam desvio ou apropriação de recursos públicos, 34 envolvem fraude licitatória e um inquérito policial envolve dano ao erário, conforme retratado no Gráfico 3.

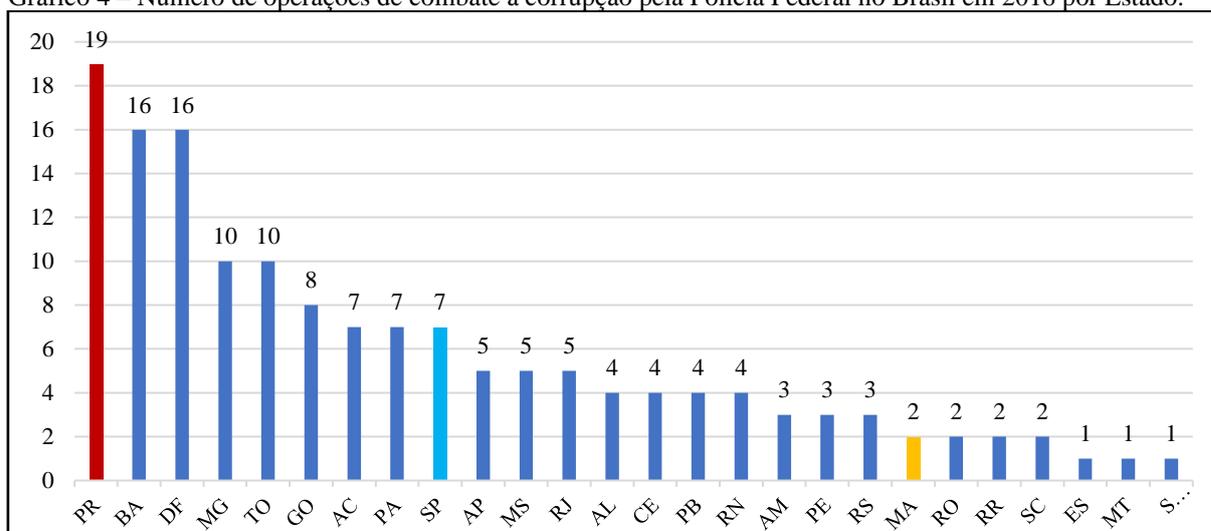
Gráfico 3 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2016 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Destarte, no ano de 2016 foram deflagradas 151 operações especiais de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil (Gráfico 4), das quais apenas duas foram deflagradas no Estado do Maranhão, que juntas apuraram a quantia de R\$ 36.446.965,85 de prejuízos causados aos cofres públicos e apreenderam o montante de R\$ 2.110.000,00.

Gráfico 4 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2016 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

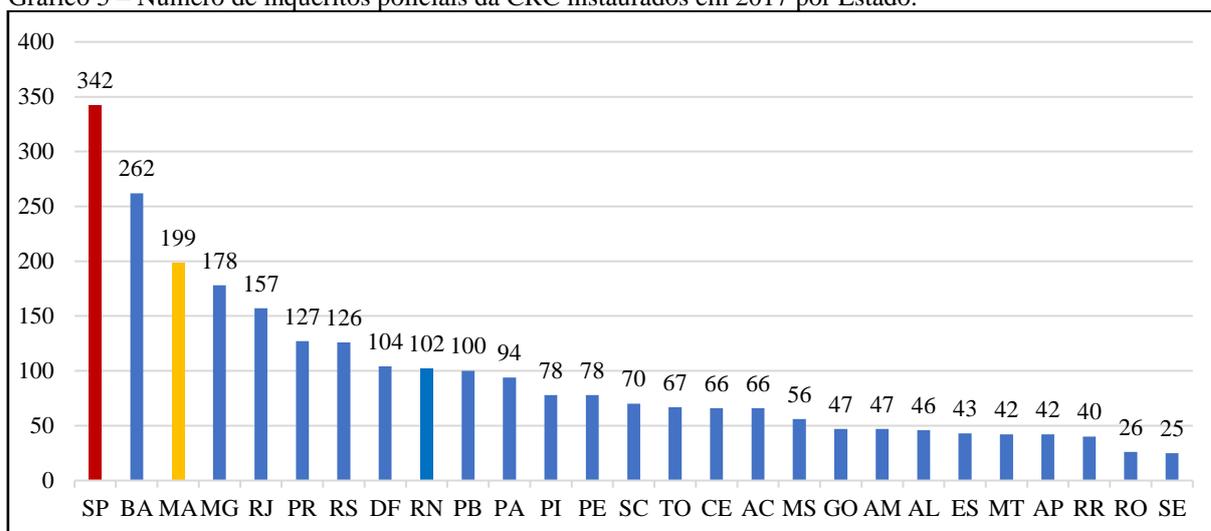
As duas operações especiais de combate à corrupção foram deflagradas pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, de um total de 26 operações especiais deflagradas no Estado do Maranhão, o que corresponde a 7,69% das operações deflagradas.

4.4.3 Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2017

No ano de 2017, por sua vez, foram instaurados 199 inquéritos policiais para investigar crimes pertencentes à área de atuação da CRC pela Polícia Federal no Maranhão, de um universo de 1.610 inquéritos da mesma área temática instaurados no Brasil.

Esses dados significam que 12,36% do total de inquéritos policiais instaurados pela CRC no Brasil iniciaram no Estado do Maranhão, que foi o terceiro ente federativo que teve mais investigações policiais iniciadas para apurar crimes relacionados à corrupção, conforme retratado no Gráfico 5.

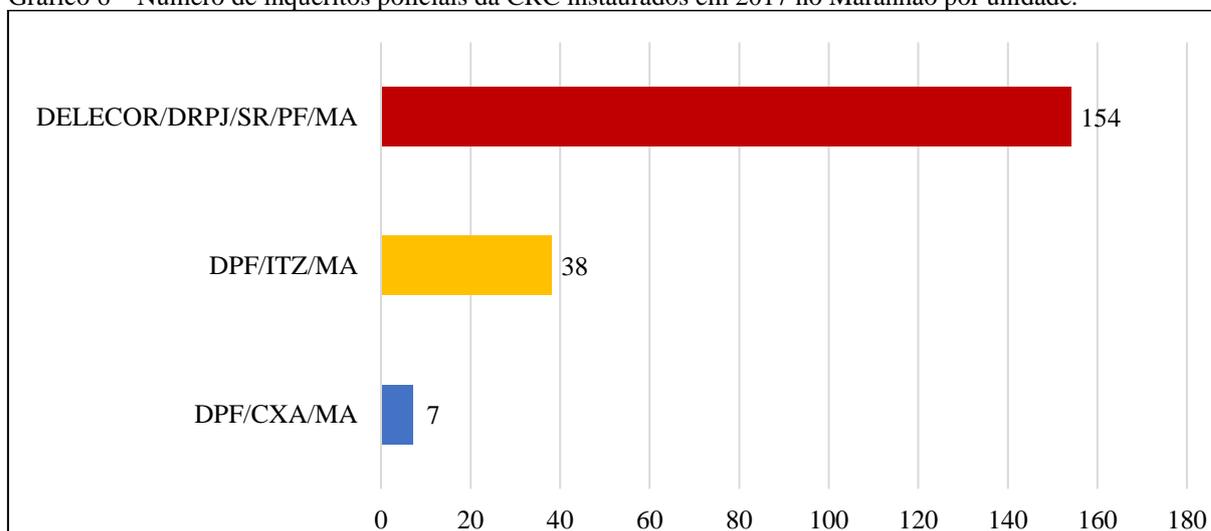
Gráfico 5 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2017 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 199 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 154 foram instaurados pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, ao passo que 38 foram instaurados pela DPF/ITZ/MA e sete pela DPF/CXA/MA, conforme retratado no Gráfico 6.

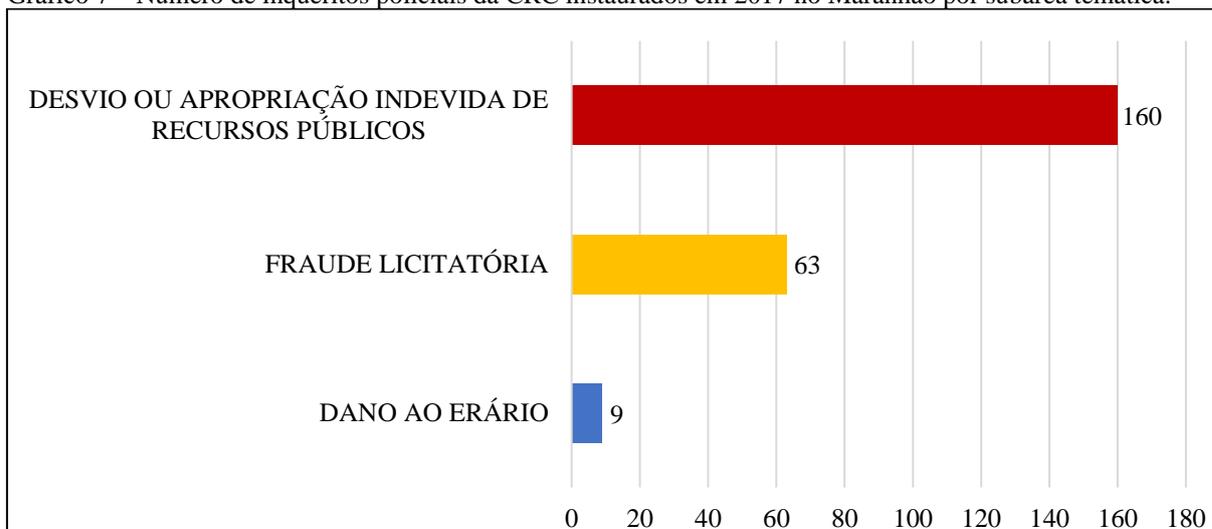
Gráfico 6 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2017 no Maranhão por unidade.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 199 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 160 investigam desvio ou apropriação de recursos públicos, 63 envolvem fraude licitatória e nove inquéritos policiais envolvem dano ao erário, como demonstrado no Gráfico 7.

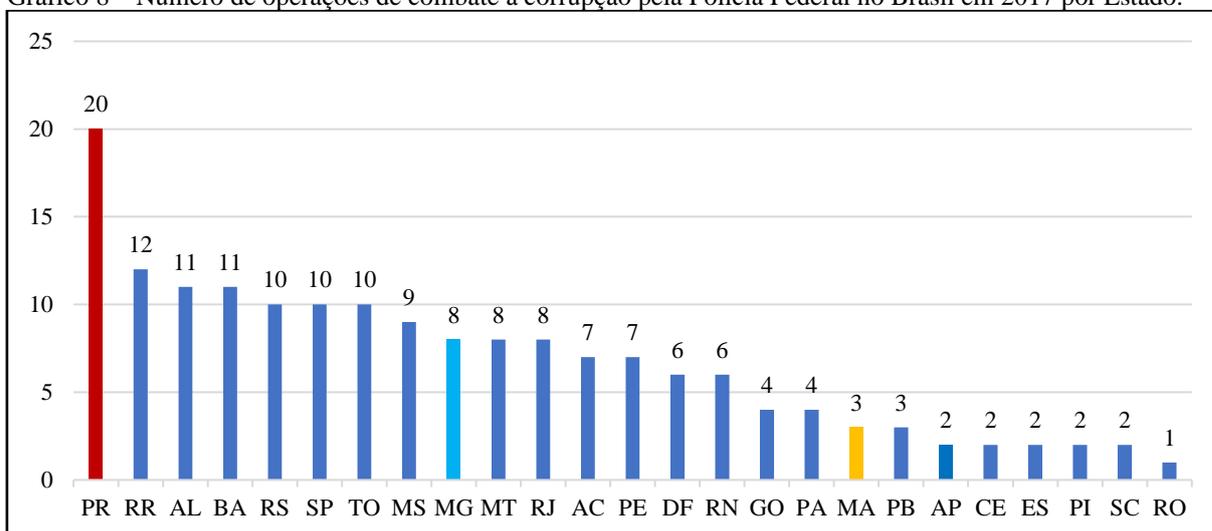
Gráfico 7 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2017 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Destarte, no ano de 2017 foram deflagradas 168 operações especiais de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil (Gráfico 8), das quais apenas três foram deflagradas no Estado do Maranhão, que juntas apuraram a quantia de R\$ 36.345.815,03 de prejuízos causados aos cofres públicos e apreenderam o montante de R\$ 20.000.000,00.

Gráfico 8 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2017 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

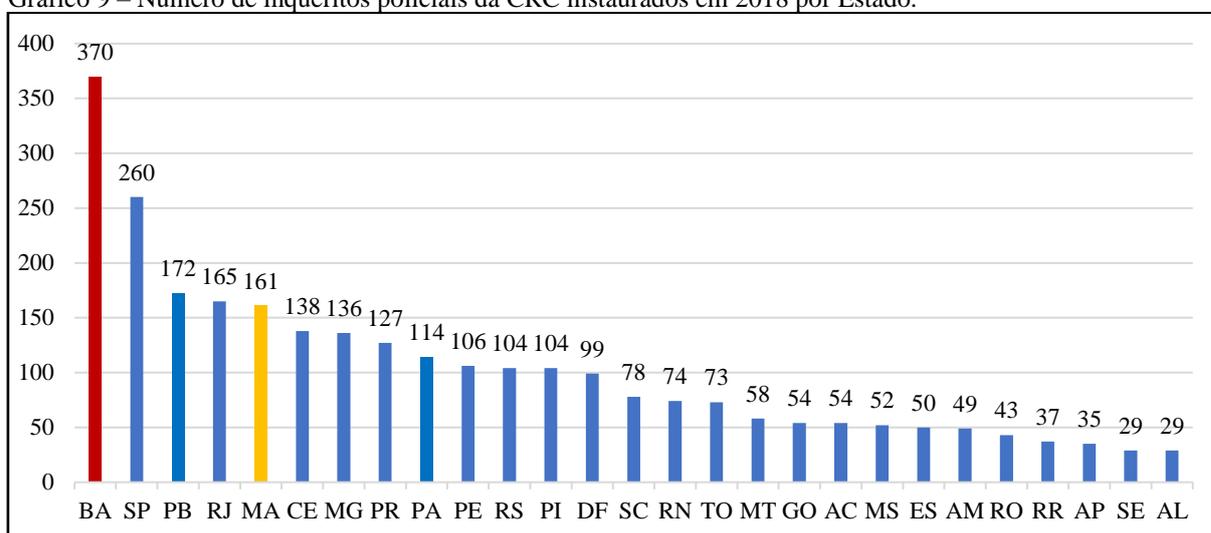
As três operações especiais de combate à corrupção foram deflagradas pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, de um total de 17 operações especiais deflagradas pela Polícia Federal no Maranhão, o que corresponde a 17,65% das operações deflagradas.

4.4.4 Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2018

No ano de 2018 foram instaurados 161 inquéritos policiais para investigar crimes pertencentes à área de atuação da CRC pela Polícia Federal no Maranhão, de um universo de 1.150 inquéritos da mesma área temática instaurados no Brasil.

Esses dados significam que 14% do total de inquéritos policiais instaurados pela CRC no Brasil iniciaram no Estado do Maranhão, que foi o quinto ente federativo que teve mais investigações policiais iniciadas para apurar crimes relacionados à corrupção, conforme retratado no Gráfico 9.

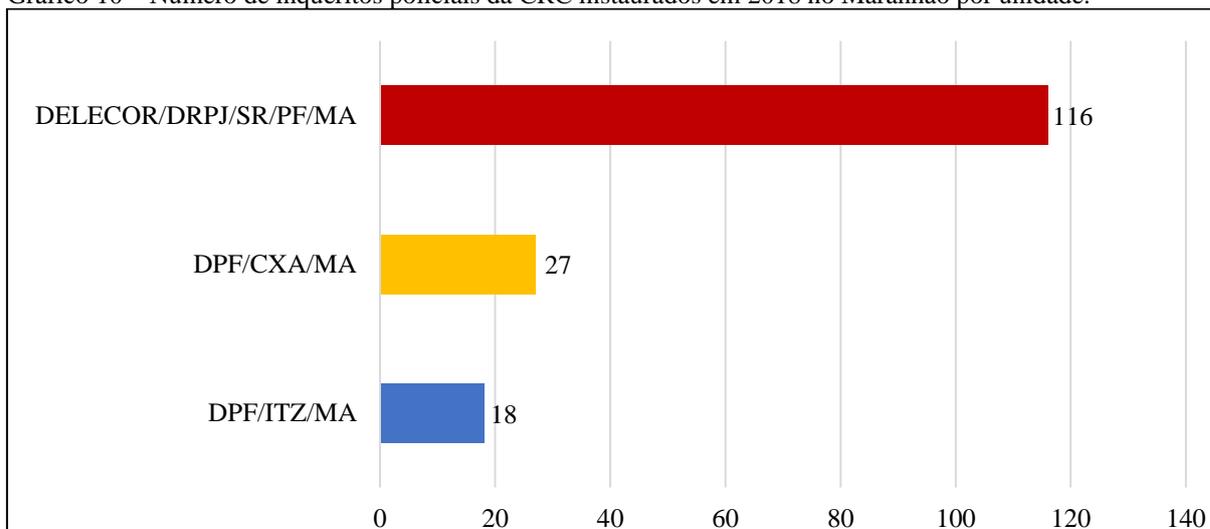
Gráfico 9 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2018 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 161 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 116 foram instaurados pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, ao passo que 27 pela DPF/CXA/MA e 18 pela DPF/ITZ/MA, nos termos retratados no Gráfico 10.

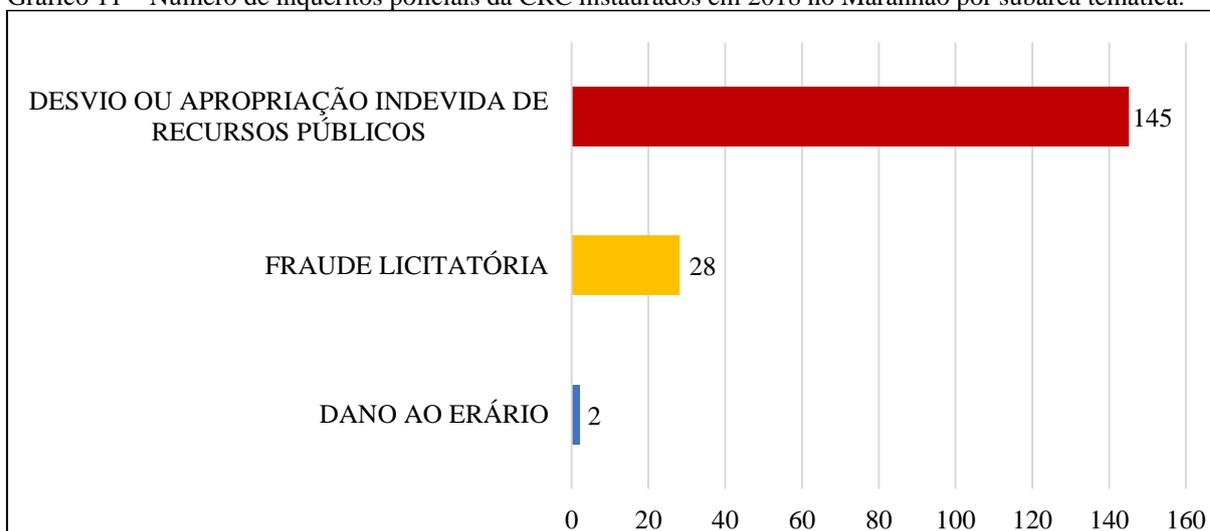
Gráfico 10 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2018 no Maranhão por unidade.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 161 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 145 investigam desvio ou apropriação de recursos públicos, 28 envolvem fraude licitatória e dois inquéritos policiais envolvem dano ao erário, nos termos do Gráfico 11.

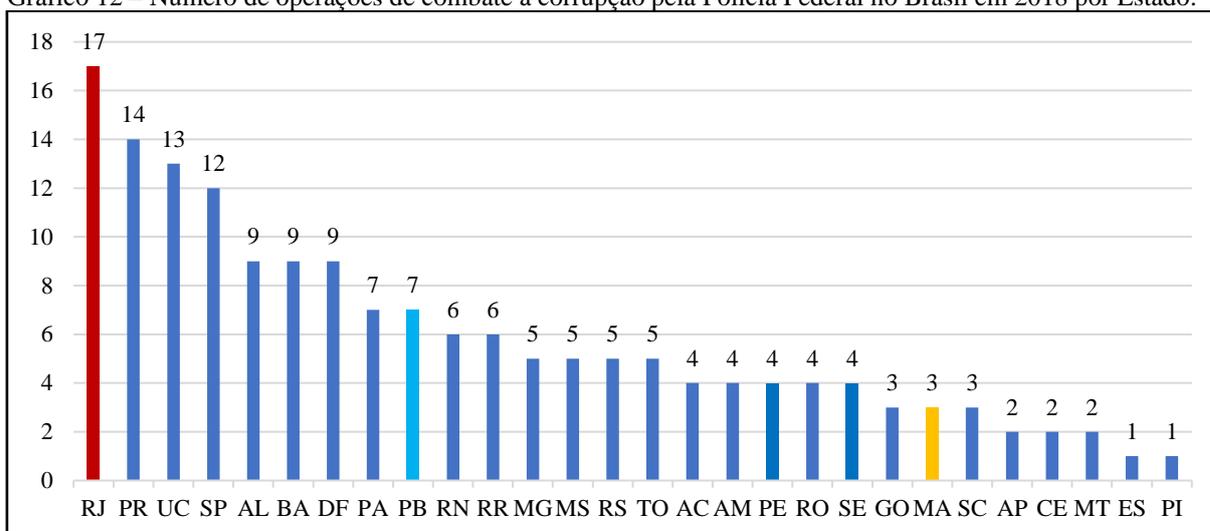
Gráfico 11 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2018 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Ademais, no ano de 2018 foram deflagradas 166 operações especiais de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil (Gráfico 12), das quais apenas três foram deflagradas no Estado do Maranhão, que juntas apuraram a quantia de R\$ 99.800.000,00 de prejuízos causados aos cofres públicos e apreenderam o montante de R\$ 3.782.000,00.

Gráfico 12 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2018 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

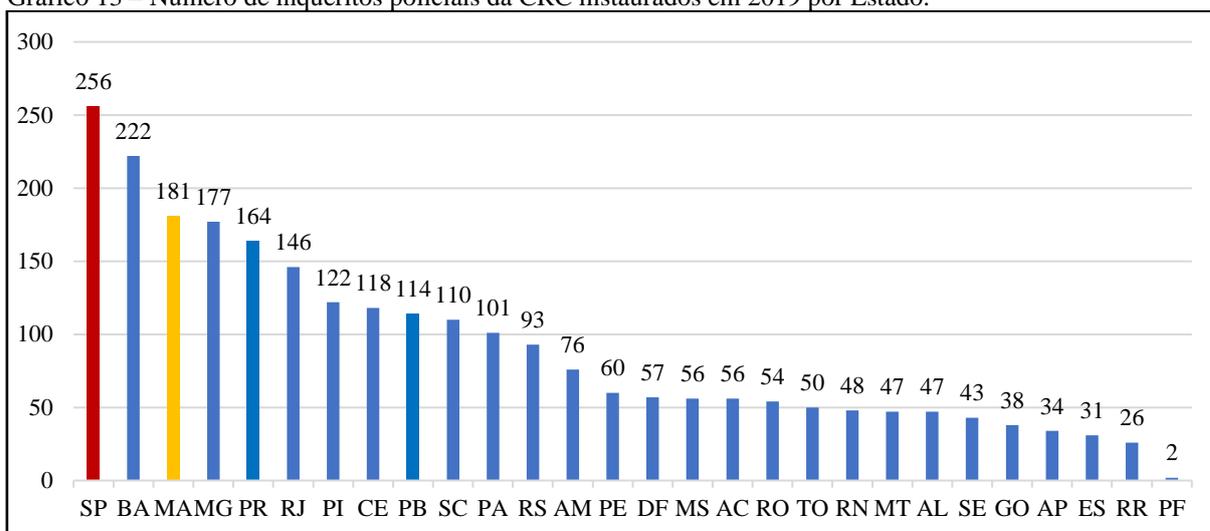
Das três operações especiais de combate à corrupção deflagradas no Maranhão, duas foram deflagradas pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA e uma pela DPF/ITZ/MA, de um total de 18 operações especiais deflagradas pela Polícia Federal no Maranhão, o que corresponde a 16,67% das operações deflagradas.

4.4.5 Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2019

No ano de 2019 foram instaurados 181 inquéritos policiais para investigar crimes pertencentes à área de atuação da Coordenação de Repressão à Corrupção (CRC) pela Polícia Federal no Maranhão, de um universo de 1.225 inquéritos da mesma área temática instaurados no Brasil.

Esses dados significam que 14,78% do total de inquéritos policiais instaurados pela CRC no Brasil iniciaram no Estado do Maranhão, que foi o terceiro ente federativo que teve mais investigações policiais iniciadas para apurar crimes relacionados à corrupção, conforme retratado no Gráfico 13.

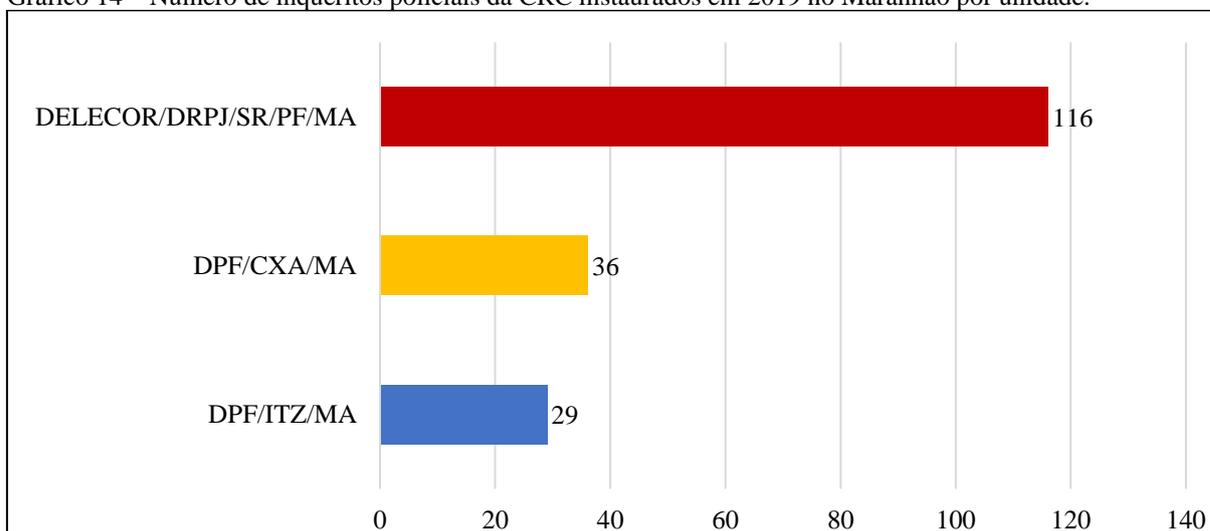
Gráfico 13 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2019 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 181 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 116 foram instaurados pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, ao passo que 36 pela DPF/CXA/MA e 29 pela DPF/ITZ/MA, nos termos retratados no Gráfico 14.

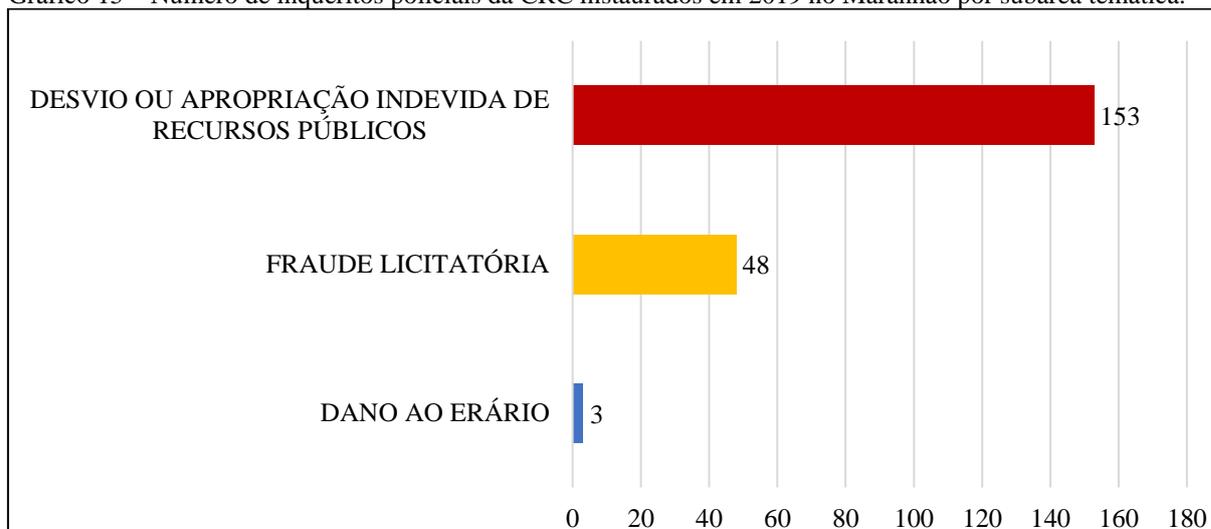
Gráfico 14 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2019 no Maranhão por unidade.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 181 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 153 investigam desvio ou apropriação de recursos públicos, 48 envolvem fraude licitatória e três inquéritos policiais envolvem dano ao erário, nos termos do Gráfico 15.

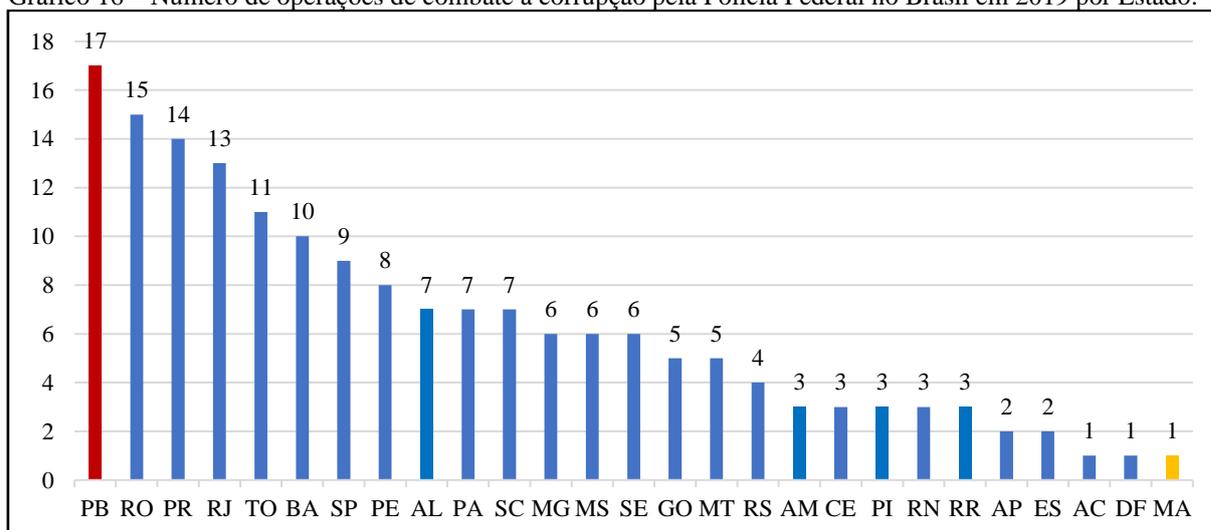
Gráfico 15 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2019 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

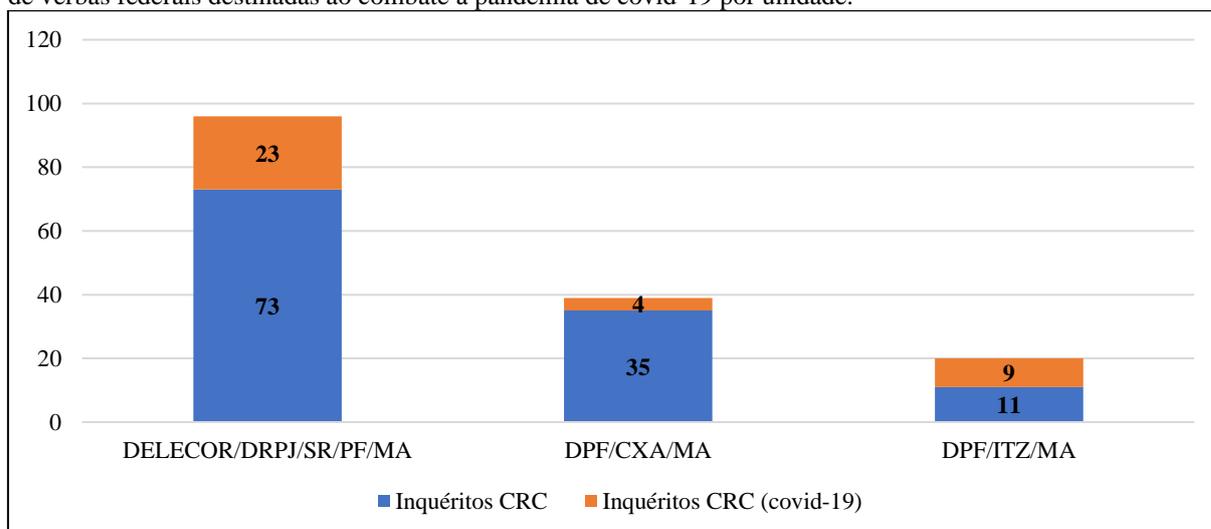
Ademais, no ano de 2019 foram deflagradas 172 operações especiais de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil (Gráfico 16), das quais apenas uma foi deflagrada no Estado do Maranhão, pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, de um total de 19 operações especiais deflagradas no referido Estado, o que corresponde a 5,26% das operações deflagradas, que juntas apuraram a quantia de R\$ 5.067.935,12 de prejuízos causados aos cofres públicos, mas não constam dados de apreensões.

Gráfico 16 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2019 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

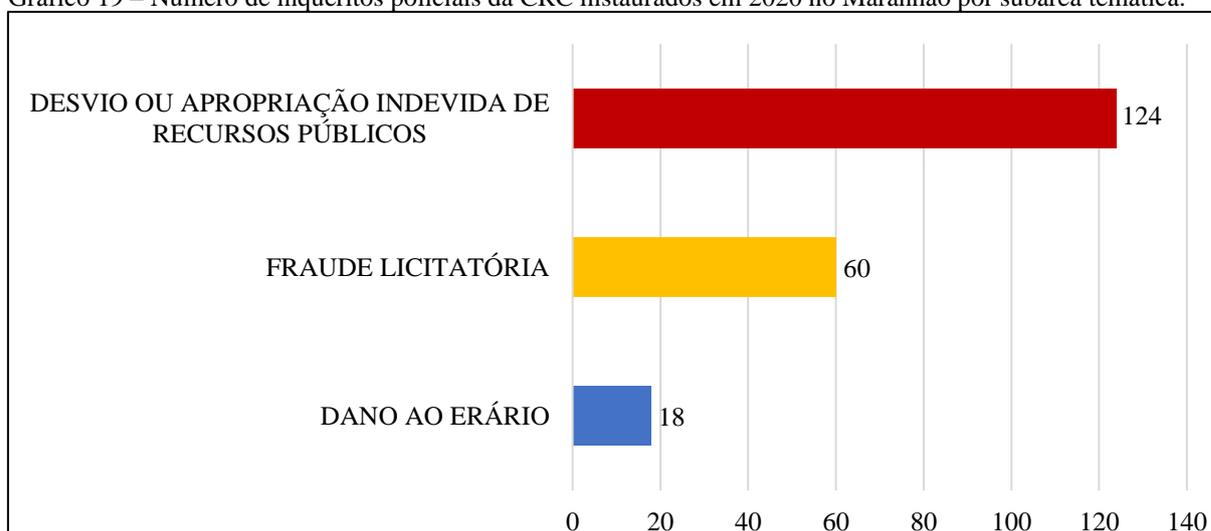
Gráfico 18 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2020 no Maranhão para apurar malversação de verbas federais destinadas ao combate à pandemia de covid-19 por unidade.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 155 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 124 investigam desvio ou apropriação de recursos públicos, 60 envolvem fraude licitatória e 18 inquéritos policiais envolvem dano ao erário, nos termos do Gráfico 19.

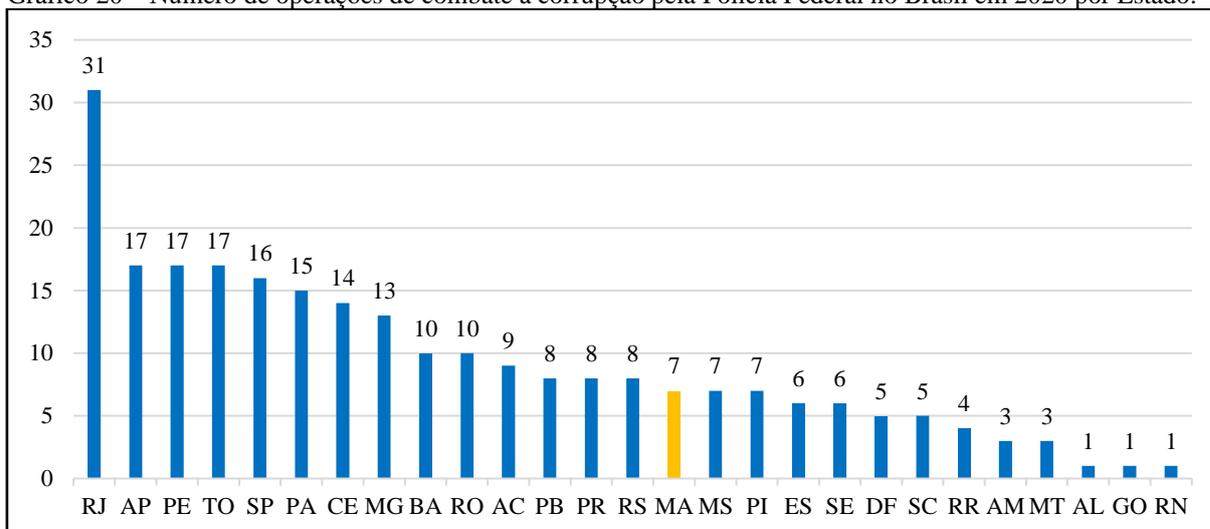
Gráfico 19 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2020 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Ademais, no ano de 2020 foram deflagradas 249 operações especiais de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil (Gráfico 20), das quais sete foram deflagradas no Estado do Maranhão, que juntas apuraram a quantia de R\$ 11.964.608,00 de prejuízos causados aos cofres públicos e apreenderam o montante de R\$ 6.055.703,19.

Gráfico 20 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2020 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

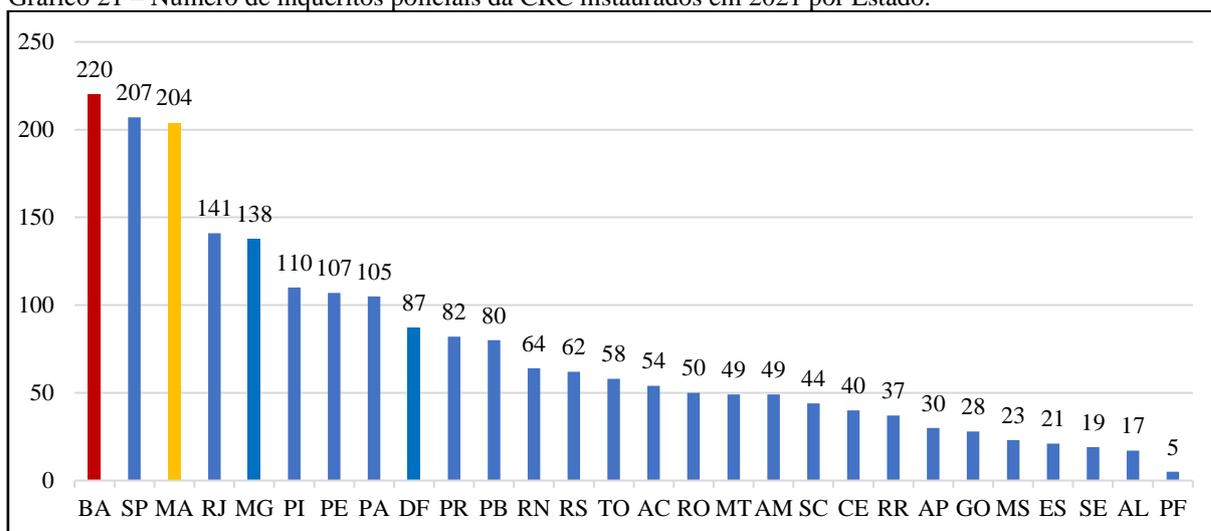
Das sete operações especiais de combate à corrupção deflagradas no Maranhão, seis foram deflagradas pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA e uma pela DPF/CXA/MA, de um total de 33 operações especiais deflagradas pela Polícia Federal no Maranhão, o que corresponde a 21,21% das operações deflagradas. Desse conjunto, quatro operações decorreram de inquéritos policiais instaurados para apurar a malversação de verbas de origem federal destinadas à saúde e possivelmente usadas para o enfrentamento à pandemia de covid-19 no referido Estado.

4.4.7 Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2021

No ano de 2021, segundo ano da pandemia de covid-19 no Brasil, foram instaurados 204 inquéritos policiais para investigar crimes pertencentes à área de atuação da CRC pela Polícia Federal no Maranhão, de um universo de 924 inquéritos da mesma área temática instaurados no Brasil.

Esses dados significam que 22,08% do total de inquéritos policiais instaurados pela CRC no Brasil iniciaram no Estado do Maranhão, que foi o terceiro ente federativo que teve mais investigações policiais iniciadas para apurar crimes relacionados à corrupção, conforme retratado no Gráfico 21.

Gráfico 21 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2021 por Estado.

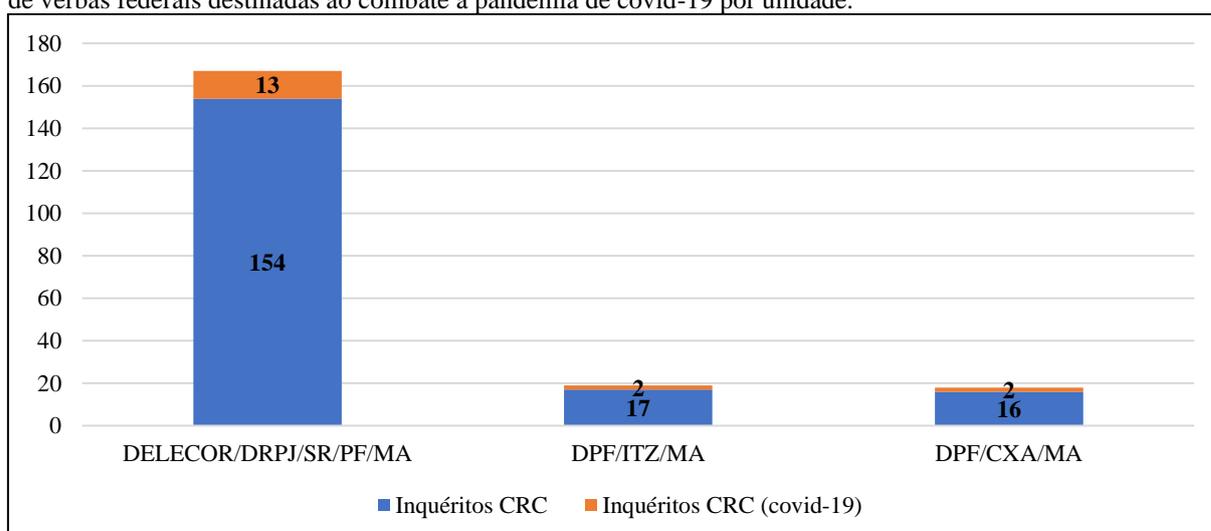


Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 204 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 167 foram instaurados pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, ao passo que 19 pela DPF/ITZ/MA e 18 pela DPF/CXA/MA.

Desse total, 17 inquéritos objetivam apurar a malversação de verbas de origem federal destinadas ao combate à pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão, sendo 13 pertencentes à DELECOR, dois à DPF/CXA/MA e dois à DPF/ITZ/MA (Gráfico 22).

Gráfico 22 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2021 no Maranhão para apurar malversação de verbas federais destinadas ao combate à pandemia de covid-19 por unidade.

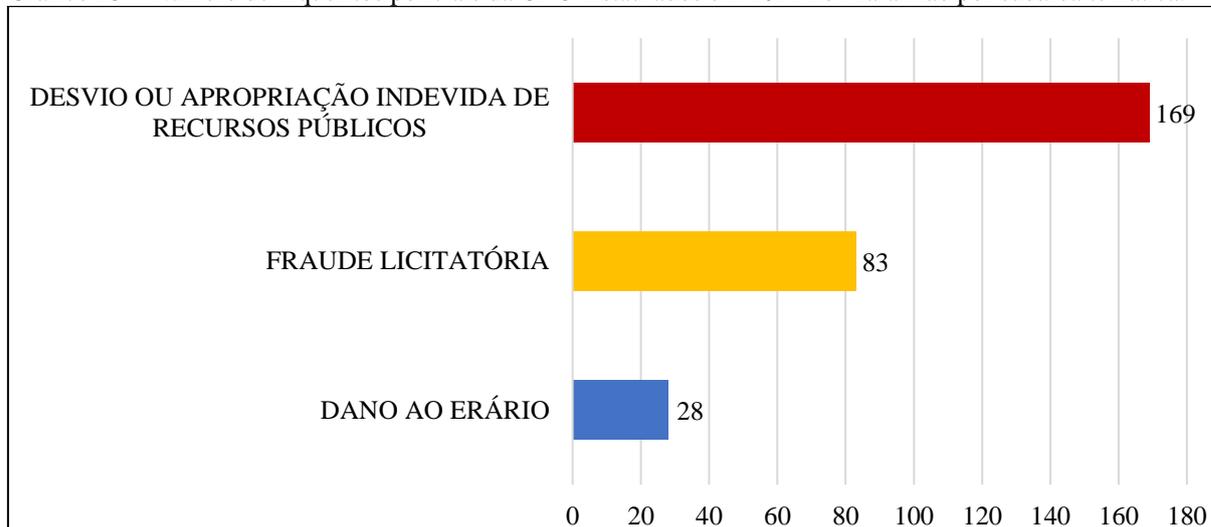


Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 204 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 169 investigam desvio

ou apropriação de recursos públicos, 83 envolvem fraude licitatória e 28 inquéritos policiais envolvem dano ao erário, nos termos do Gráfico 23.

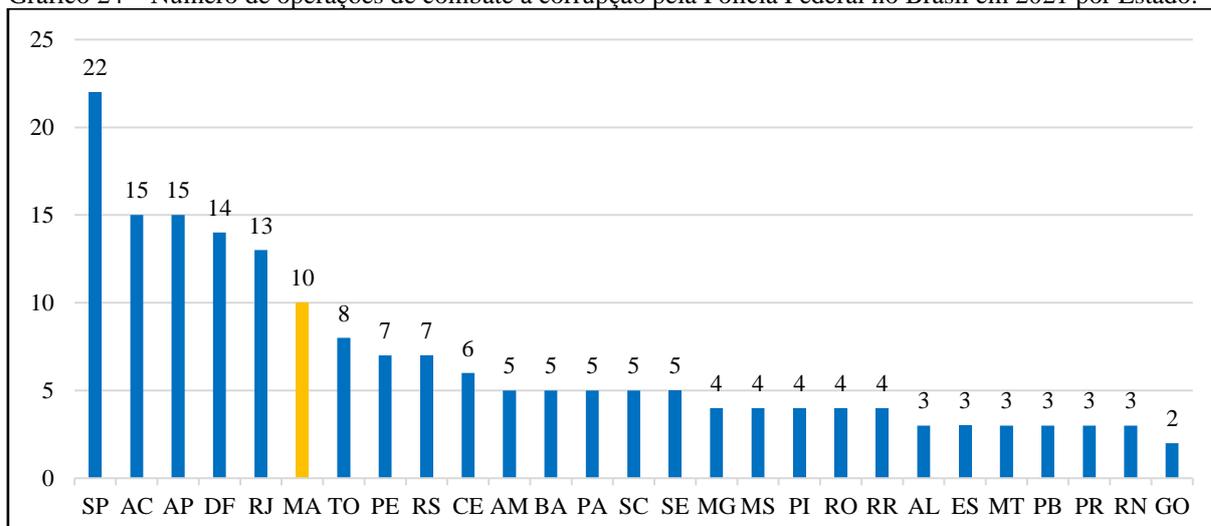
Gráfico 23 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2021 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Além disso, no ano de 2021 foram deflagradas 182 operações especiais de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil (Gráfico 24), das quais 10 foram deflagradas no Estado do Maranhão. Nesse ano o Estado do Maranhão figurou em sexto lugar entre os entes federativos com maior número de operações especiais de combate à corrupção, superando a média nacional de operações deflagradas.

Gráfico 24 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2021 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Juntas, as operações deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão no ano de 2021 apuraram a quantia de R\$ 481.869.031,60 de prejuízos causados aos cofres públicos e apreenderam o montante de R\$ 3.668.283,34.

Das 10 operações especiais de combate à corrupção deflagradas no Maranhão, nove foram deflagradas pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA e uma pela DPF/ITZ/MA, de um total de 46 operações especiais deflagradas pela Polícia Federal no Maranhão, o que corresponde a 21,74% das operações deflagradas.

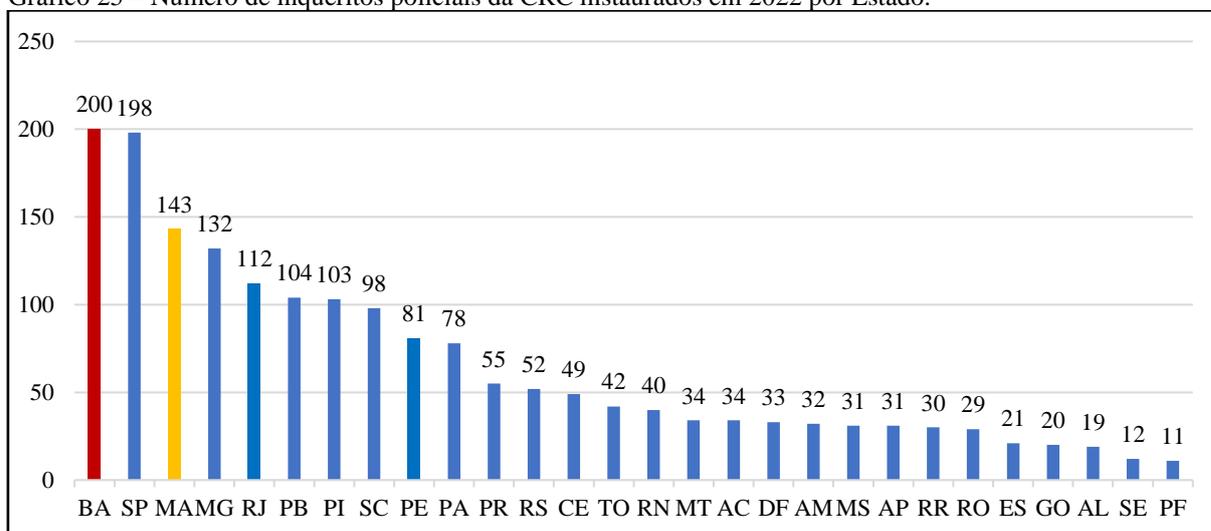
Desse conjunto, nove operações decorreram de inquéritos policiais instaurados para apurar a malversação de verbas de origem federal destinadas à saúde e possivelmente usadas para o enfrentamento à pandemia de covid-19 no referido Estado.

4.4.8 Dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão no ano de 2022

No ano de 2022, terceiro ano da pandemia de covid-19 no Brasil, foram instaurados 143 inquéritos policiais para investigar crimes pertencentes à área de atuação da CRC pela Polícia Federal no Maranhão, de um universo de 1.109 inquéritos da mesma área temática instaurados no Brasil.

Esses dados significam que 12,89% do total de inquéritos policiais instaurados pela CRC no Brasil iniciaram no Estado do Maranhão, que novamente foi o terceiro ente federativo que teve mais investigações policiais iniciadas para apurar crimes relacionados à corrupção, conforme retratado no Gráfico 25.

Gráfico 25 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2022 por Estado.

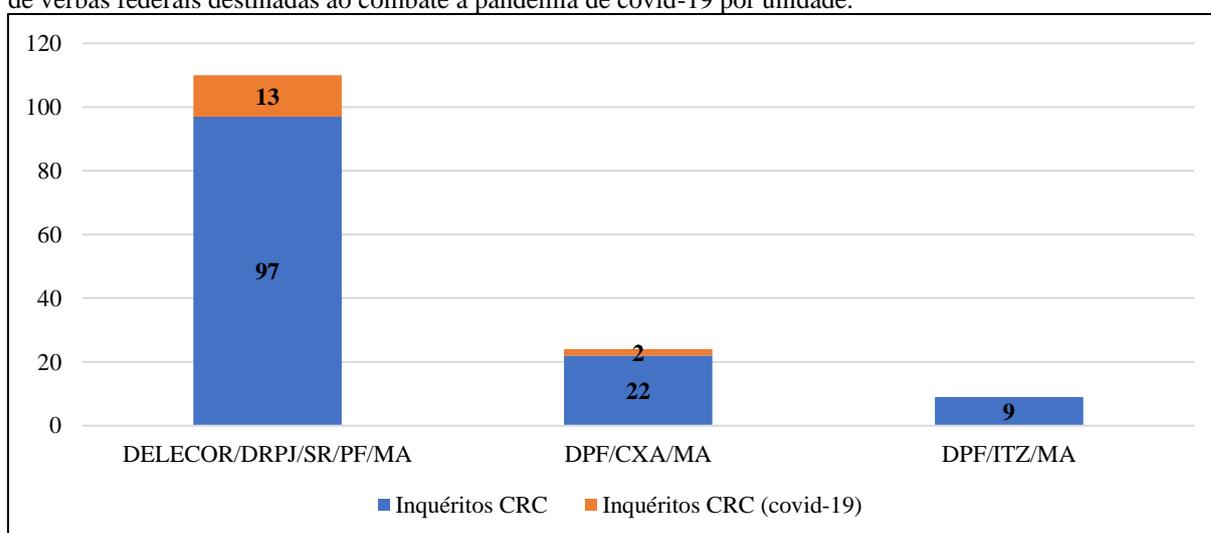


Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 143 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 110 foram instaurados pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, ao passo que 24 pela DPF/CXA/MA e nove pela DPF/ITZ/MA.

Desse total, 15 inquéritos objetivam apurar a malversação de verbas de origem federal destinadas ao combate à pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão, sendo 13 pertencentes à DELECOR e dois à DPF/CXA/MA (Gráfico 26).

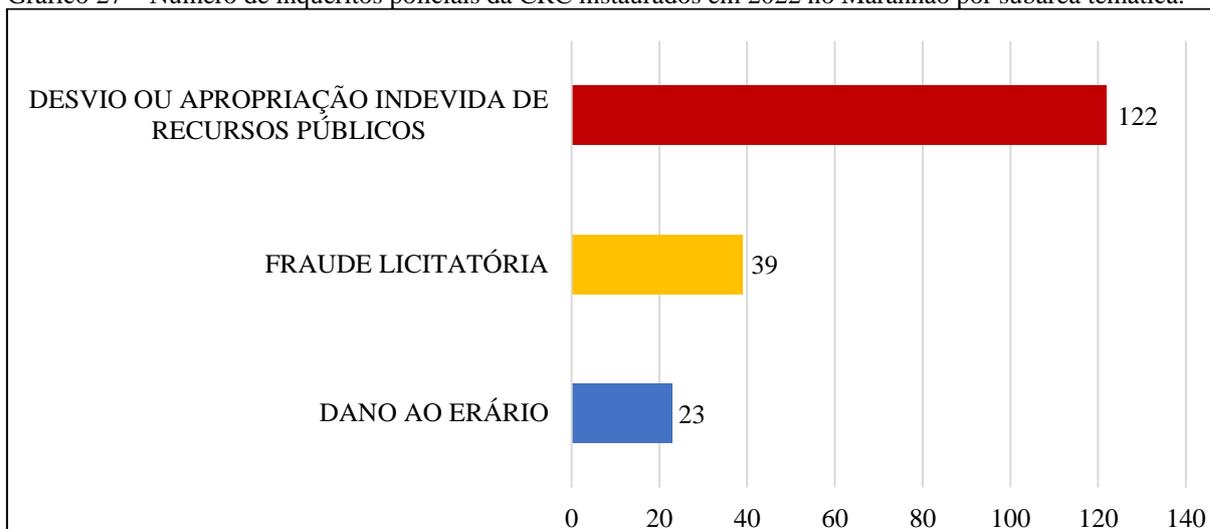
Gráfico 26 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2022 no Maranhão para apurar malversação de verbas federais destinadas ao combate à pandemia de covid-19 por unidade.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Dos 143 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, 122 investigam desvio ou apropriação de recursos públicos, 39 envolvem fraude licitatória e 23 inquéritos policiais envolvem dano ao erário, nos termos do Gráfico 27.

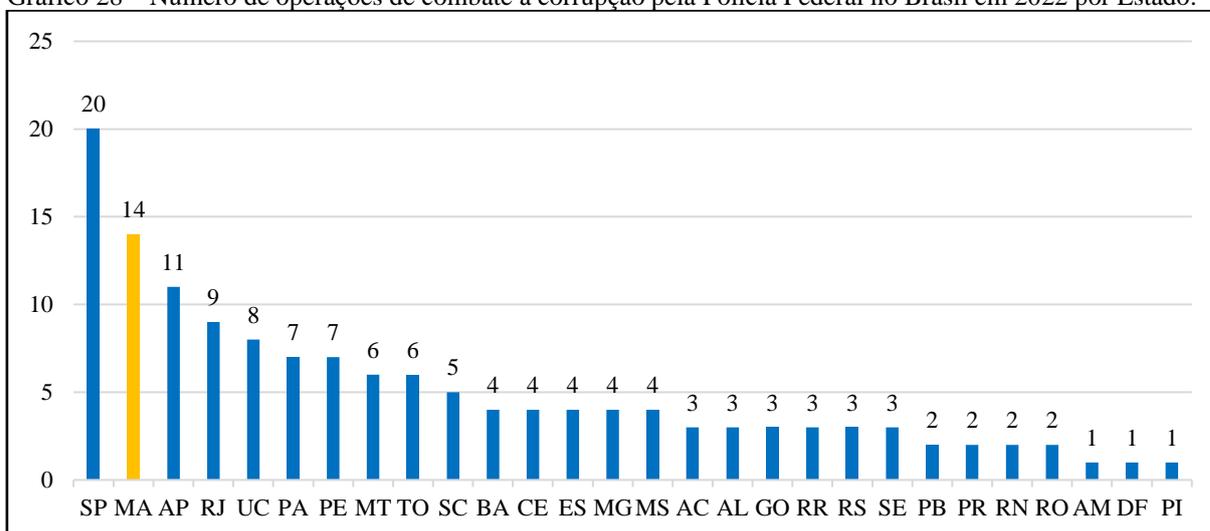
Gráfico 27 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados em 2022 no Maranhão por subárea temática.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

É importante salientar que no ano de 2022 foram deflagradas 142 operações especiais de combate à corrupção no Brasil (Gráfico 28), 14 foram deflagradas no Estado do Maranhão. Nesse ano o Estado do Maranhão ficou em segundo lugar entre os entes federativos com maior número de operações especiais de combate à corrupção, superando a média nacional de operações deflagradas em quase três vezes.

Gráfico 28 – Número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal no Brasil em 2022 por Estado.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Juntas, as operações deflagradas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão no ano de 2022 apuraram a quantia de R\$ 12.749.005,38 de prejuízos causados aos cofres públicos e apreenderam o montante de R\$ 7.360.144,17.

Das 14 operações especiais de combate à corrupção deflagradas no Maranhão, 11 foram deflagradas pela DELECOR/DRPJ/SR/PF/MA, duas pela DPF/ITZ/MA e duas pela

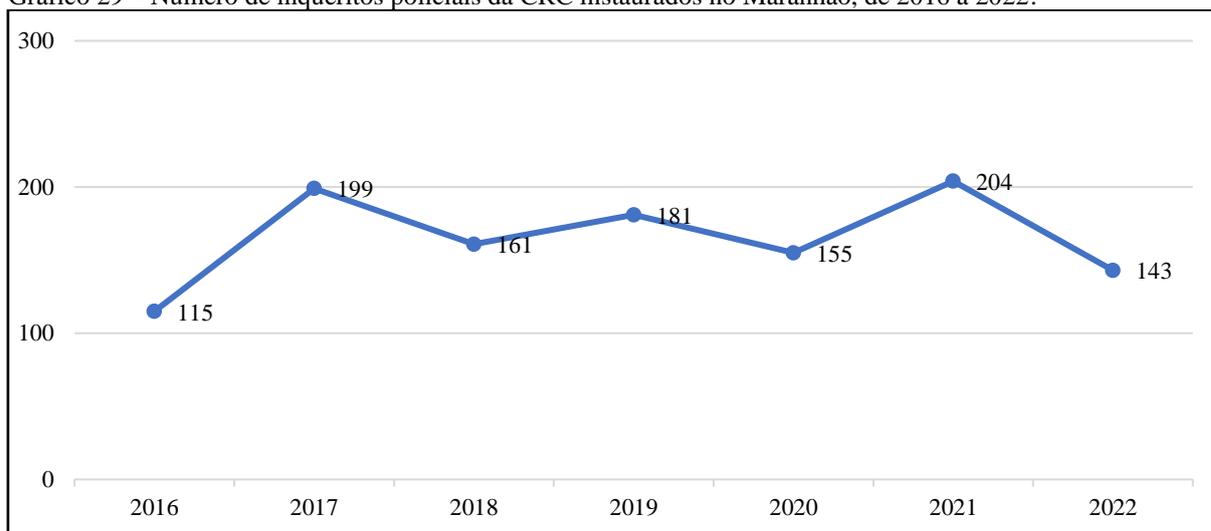
DPF/CXA/MA, de um total de 58 operações especiais deflagradas pela Polícia Federal no Maranhão, o que corresponde a 24,14% das operações deflagradas.

Desse conjunto, seis operações decorreram de inquéritos policiais instaurados para apurar a malversação de verbas de origem federal destinadas à saúde e possivelmente usadas para o enfrentamento à pandemia de covid-19 no referido Estado.

4.4.9 Conclusão dos dados sobre investigações da CRC no Estado do Maranhão

Sob esse prisma, é possível observar que não houve um aumento significativo no número de inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal no Estado do Maranhão nos anos de pandemia de covid-19, quando comparado o período compreendido entre os três anos anteriores, conforme demonstrado no Gráfico 29.

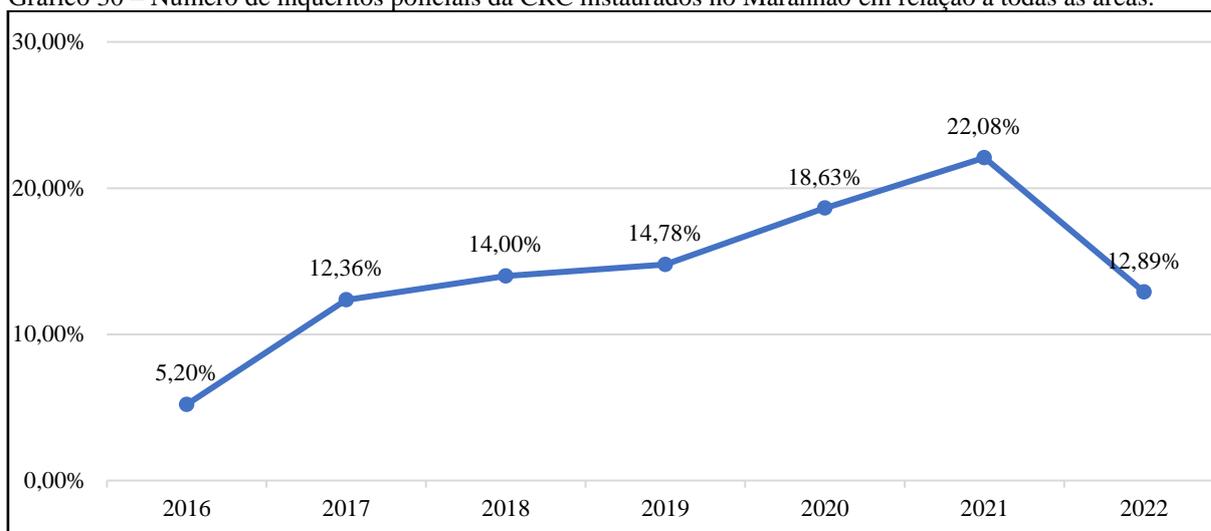
Gráfico 29 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados no Maranhão, de 2016 a 2022.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Todavia, o Gráfico 30 deixa explícito que no ano de 2021, quando ocorreu o pico de casos de covid-19 no Brasil, houve um aumento no número de inquéritos policiais instaurados para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC no Estado do Maranhão, bem como quando comparado ao total de inquéritos policiais instaurados pela SR/PF/MA.

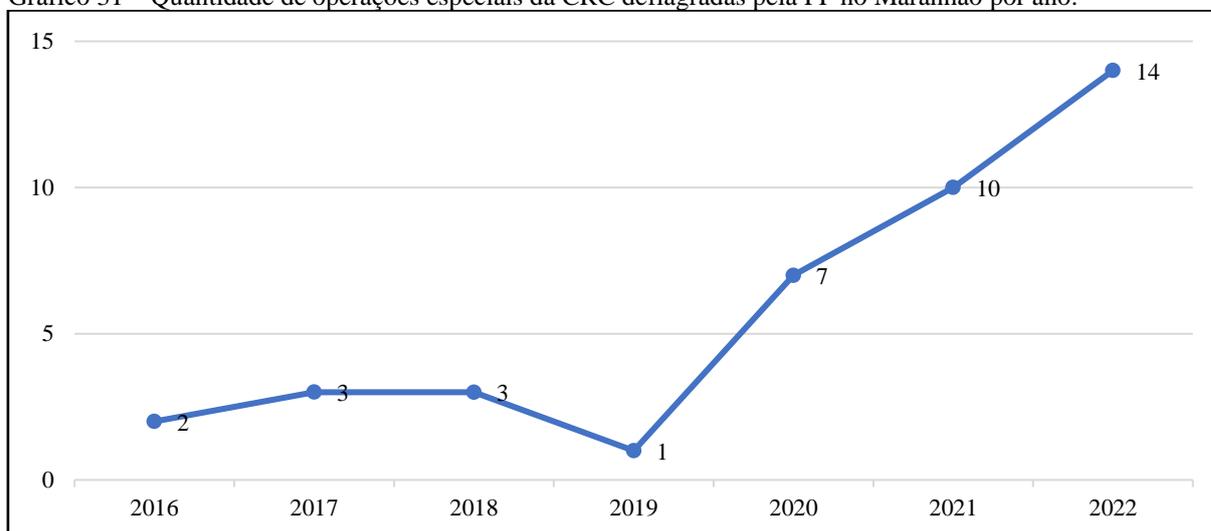
Gráfico 30 – Número de inquéritos policiais da CRC instaurados no Maranhão em relação a todas as áreas.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Como é possível observar pela análise do Gráfico 31, esse aumento de investigações policiais ocasionou significativo incremento no número de operações especiais de combate à corrupção deflagradas no Estado do Maranhão, a partir do ano de 2020, que marca o início da pandemia de covid-19.

Gráfico 31 – Quantidade de operações especiais da CRC deflagradas pela PF no Maranhão por ano.

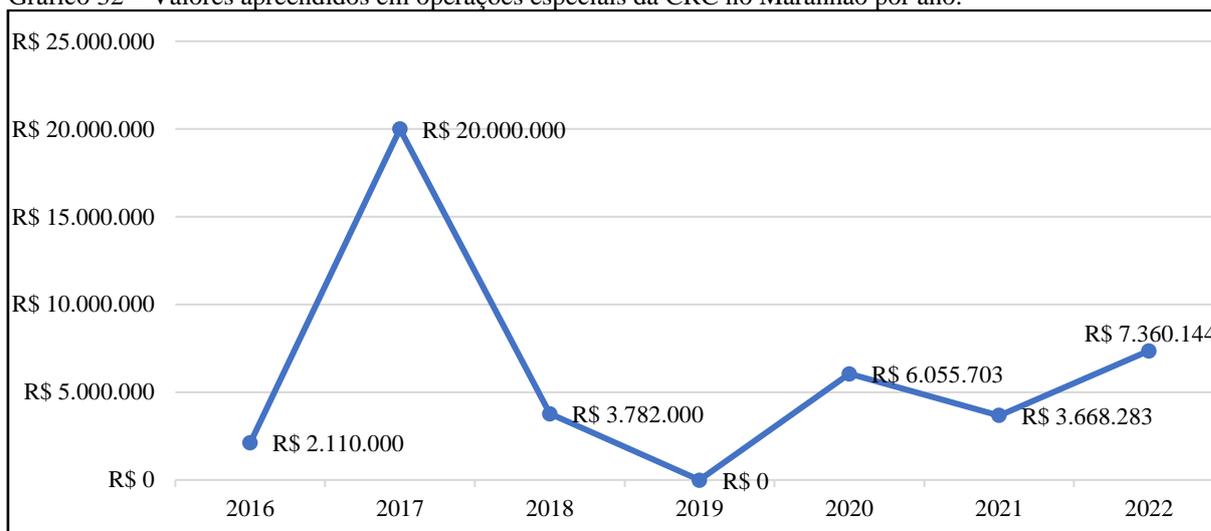


Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Ademais, conveniente enfatizar que o considerável aumento no número de operações de combate à corrupção no Estado do Maranhão no ano de 2022, quando a Polícia Federal no Maranhão deflagrou 14 operações especiais, ultrapassando a média nacional em quase três vezes, está intimamente vinculado ao número de instaurações de inquéritos policiais nos anos de 2020 e 2021.

Ressalta-se que a quantidade de dinheiro apreendido em inquéritos policiais instaurados para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC no Estado do Maranhão, durante os anos de pandemia de covid-19, também teve um incremento, haja vista o aumento na quantidade de operações especiais deflagradas no Estado. A única exceção foi o ano de 2017, que teve apreensão recorde no referido Estado, conforme demonstrado no Gráfico 32.

Gráfico 32 – Valores apreendidos em operações especiais da CRC no Maranhão por ano.

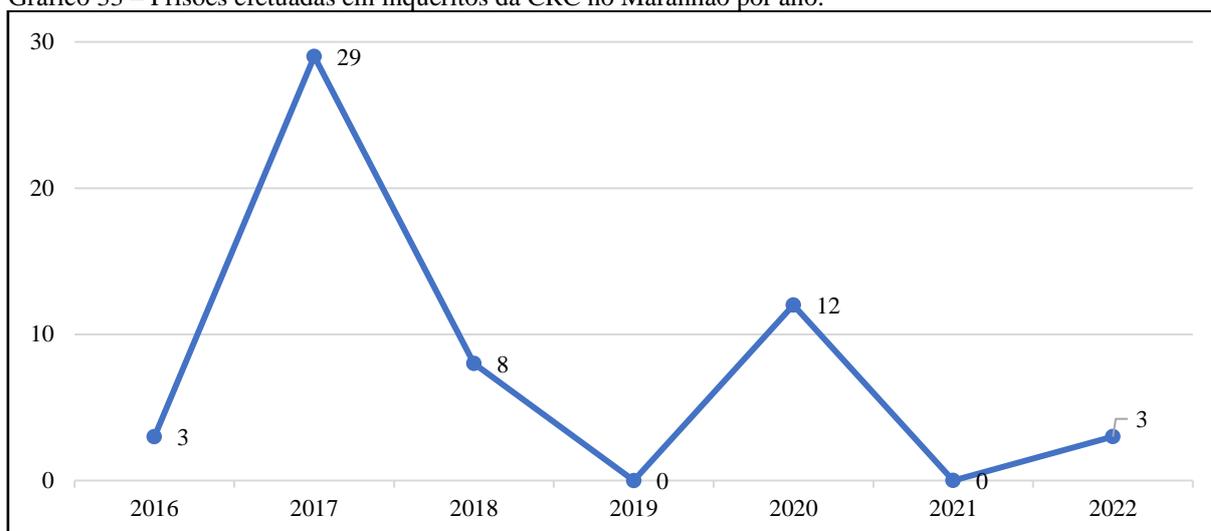


Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Chama atenção o fato de que entre os anos de 2016 e 2019, os valores apreendidos pela Polícia Federal no Maranhão em inquéritos policiais instaurados para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC representam 47,73% de todos os valores apreendidos pela Polícia Federal no Estado. Entre os anos de 2020 a 2022, os valores apreendidos em inquéritos da CRC representam apenas 45,36% do total.

O número de prisões efetuadas pela Polícia Federal no Estado do Maranhão, em inquéritos policiais instaurados para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC, entretanto, foi menor durante os tempos de pandemia de covid-19, quando comparados aos anos de 2016 a 2019, conforme demonstrado no Gráfico 33. Mais uma vez o ano de 2017 se destacou, dessa vez batendo recorde em prisões efetuadas.

Gráfico 33 – Prisões efetuadas em inquéritos da CRC no Maranhão por ano.



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

É oportuno mencionar que entre os anos de 2016 e 2019, as prisões efetuadas pela Polícia Federal no Maranhão em inquéritos policiais instaurados para apurar crimes pertencentes à área de atuação da CRC representam 15,56% de todas as prisões efetuadas pela Polícia Federal no Estado. Entre os anos de 2020 a 2022, as prisões efetuadas em inquéritos da CRC representam apenas 9,68% do total.

Nesse panorama, a presente pesquisa demonstra que houve um interessante incremento no número de inquérito policiais instaurados e operações especiais de polícia judiciária deflagradas, ambos na área de atuação da CRC, cujas prováveis causas residem nos fatores criminológicos e jurídicos enumerados anteriormente. A revelação desses dados é suficiente para demonstrar o impacto ocasionado pela pandemia de covid-19 na atividade investigativa de condutas criminosas relacionadas à corrupção pela Polícia Federal no Estado do Maranhão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme retratado neste trabalho, o fenômeno da corrupção é ubíquo em nações soberanas, incluindo o Brasil, o que desencadeia debates sobre sua prevenção e enfrentamento. Entretanto, enquanto nos países de alto IDH a preocupação se volta à corrupção ligada ao comércio internacional e ao *lobby* de grandes empresas, nos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, a corrupção representa um obstáculo significativo para alcançar os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, impedindo a prestação de serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

Nesse cenário, estratégias internacionais, refletidas em acordos como a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, buscam abordar esse problema global, de maneira a estimular um combate coordenado e abrangente. Contudo, apesar de assinar os principais instrumentos internacionais, o Brasil enfrenta desafios consideráveis, como evidenciado por sua posição modesta em *rankings* de combate à corrupção.

Em nível regional, a Unidade Federativa do Maranhão destaca-se negativamente nesse cenário, sendo considerada uma das mais corruptas do Brasil, o que reflete diretamente em seus índices de desenvolvimento humano, evidenciando a violência estrutural ocasionada pela corrupção no Estado.

Criminologicamente destaca-se a conexão imediata entre as condutas criminosas corruptas ocorridas durante a pandemia de covid-19 no Estado do Maranhão e os crimes de colarinho branco, descritos por Sutherland (1940) pela Teoria da Associação Diferencial. No entanto, percebe-se que as teorias da aprendizagem oferecem uma explicação parcial para os crimes relacionados à corrupção estatal, focando em uma visão microssociológica da criminalidade.

A análise do processo de associação diferencial, conforme abordado por Sutherland, considera apenas as interações sociais cotidianas, as relações interpessoais e os contextos específicos como fatores que influenciam o comportamento criminoso. Essa abordagem, entretanto, desconsidera o impacto de variáveis sociais mais amplas como causas das condutas delituosas, como a desigualdade econômica e a ausência de políticas públicas inclusivas, destacados pela Criminologia Crítica contemporânea.

Embora os estudos da Escola de Chicago – base de influência das teorias de Sutherland – já contemplassem alguns fatores macrossociológicos, a abordagem de Sutherland deixou de lado esses elementos. Nesse ponto, cabe destacar a contribuição anterior de Merton

(1938), com uma teoria funcionalista macrossociológica que enfatiza a influência cultural nas metas de sucesso e a incompetência do Estado em regular as interações sociais de forma eficaz, levando à anomia.

A Criminologia Crítica contemporânea, por sua vez, avança nesse tema, direcionando seu foco para as injustiças criminais direta e indiretamente ligadas à globalização e ao sistema liberal-capitalista. De fato, a Criminologia Crítica, ao investigar as origens da falta de equidade social, problematizar as estruturas de poder e buscar mudanças sistêmicas, melhor elucidada o uso do Sistema de Justiça Criminal na manutenção do *status quo* e na perpetuação das desigualdades sociais, criando uma estrutura que pode impactar casos de mau uso de verbas destinadas ao combate da pandemia de covid-19 no Maranhão.

Adicionalmente, o estudo sobre a experiência internacional demonstra que as nações com baixo índice de corrupção, com destaque para a Dinamarca, geralmente apresentam níveis mais elevados de liberdade de imprensa, acesso à informação sobre gastos públicos, padrões mais rigorosos de integridade para servidores públicos, legislação eficaz e sistemas judiciais independentes.

De outro lado, países que passaram por problemas de corrupção sistêmica ensinam que, com esforço, determinação e reformas abrangentes, é possível superar altos níveis de corrupção e melhorar a integridade e a governança, a partir de uma abordagem multifacetada que abranja desde a criação de agências anticorrupção até reformas econômicas e a criação de um Sistema de Justiça funcional.

Nesse diapasão, as experiências específicas de países como Dinamarca, Chile, Estônia e Geórgia ensinam que o controle eficiente da corrupção está intrinsecamente ligado aos maiores desafios da governança eficaz, com ênfase para a participação ativa da sociedade civil; transparência pública; eficiência nos serviços públicos com investimento em tecnologia; valorização do serviço público com a adoção de mecanismos eficazes de seleção de funcionários e pagamento de bons salários; adoção de padrões internacionais; e a desregulamentação excessiva do Estado como forma de limitar oportunidades de corrupção, reduzir a burocracia e garantir um ambiente jurídico previsível.

Isso não significa que mesmo os países mais ricos e desenvolvidos ou com boas posições no *ranking* que mede a corrupção estejam completamente isentos dela. A luta contra a corrupção é um processo contínuo, e esses países continuam a trabalhar para manter e fortalecer suas conquistas nesse sentido. Porém, apesar dos desafios locais herdados de regimes anteriores, as nações democráticas têm o potencial de romper o ciclo vicioso da corrupção por

meio de reformas que variam de intervenções políticas modestas a mudanças institucionais substanciais.

Sob o ponto de vista jurídico, foi possível perceber que a pandemia de covid-19 acentuou as questões de corrupção do Estado do Maranhão, e o presente estudo demonstra que a decretação do estado de calamidade pública pode ter contribuído para estimular as práticas criminosas corruptas relacionadas à malversação de verbas destinadas ao combate da pandemia.

A pesquisa dos dados extraídos de inquéritos e operações especiais da Polícia Federal sugere que o aumento desses procedimentos relacionados à corrupção no Estado do Maranhão¹⁴⁰ durante a pandemia de covid-19 pode estar atrelado a diversos fatores, com destaque para a cultura da corrupção enraizada na sociedade brasileira, os mecanismos ineficazes de transparência adotados no país, a falta de eficiência dos serviços públicos, o excesso de burocracia estatal, que serve como moeda de troca para funcionários mal intencionados e organizações criminosas, e a pendência de instrumentos punitivos eficazes no sistema jurídico-criminal brasileiro.

A pandemia de covid-19 trouxe consigo uma série de desafios significativos, entre os quais se destaca a necessidade de implementar medidas emergenciais para conter a propagação do vírus SARS-CoV-2 e mitigar seus impactos socioeconômicos. Nesse contexto, o governo brasileiro foi compelido a realizar vultosos gastos, adotando medidas emergenciais que flexibilizaram o controle de gastos públicos, notadamente pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, que suspendeu requisitos fiscais e possibilitou atos normativos como as Leis nº 14.035/2020 e nº 14.065/2020. Estas alterações afrouxaram a fiscalização sobre verbas federais destinadas a enfrentar a pandemia, facilitando a prática da corrupção em contratos administrativos e processos licitatórios.

Apesar da divulgação *online* das aquisições, a legislação brasileira permitiu contratações excepcionais de empresas anteriormente sancionadas por condutas corruptas, negociação de preços acima dos estimados, dispensa excepcional da apresentação de documentação fiscal regular e pagamentos antecipados em licitações. Aliado a isso, o Brasil realizou um investimento quase nulo em auditoria interna, prevenção e combate à corrupção. A celeridade na implementação de políticas emergenciais é compreensível diante da gravidade da situação, no entanto, essa urgência pode criar brechas para a falta de controles adequados.

¹⁴⁰ Apesar da delimitação metodológica efetuada nesta pesquisa, é importante ressaltar que a corrupção é uma questão de âmbito nacional, e diversas unidades federativas enfrentam desafios igualmente ou até mais severos que o Maranhão na luta contra esses delitos.

A ausência de mecanismos de controle eficientes expõe os governos a uma variedade de riscos de corrupção, que podem comprometer a eficácia das respostas governamentais à crise. A pressão sobre o setor público para agir rapidamente e de forma abrangente em meio a uma emergência proporciona um terreno fértil para a proliferação da corrupção. A falta de transparência e *accountability* em tais circunstâncias pode facilitar práticas corruptas, como desvios de recursos, favorecimento em contratos públicos e manipulação indevida de programas de ajuda, minando os esforços destinados a combater os efeitos adversos da pandemia.

Não menos importante, vale ressaltar a fragilidade da legislação brasileira no que se refere à punição dos crimes de corrupção. Diferentemente de outros crimes patrimoniais praticados prioritariamente pelas classes mais baixas da sociedade, no Brasil os crimes de corrupção possuem penas mais baixas e são considerados de menor lesividade social, sendo quase que completamente abrangidos pelas medidas despenalizadoras, como o acordo de não persecução penal (ANPP), a transação penal, a suspensão condicional do processo e a substituição por penas restritivas de direitos.

Ademais, o sistema recursal brasileiro, conjugado ao prescricional¹⁴¹, atrasa os processos e impede punições, o que estimula a impunidade e evidencia a ineficiência do Sistema Judicial para combater os crimes relacionados à corrupção no Brasil. Nesse contexto, a falta de punição eficaz para condutas ilícitas cria um cenário propício para atividades corruptas e fraudulentas e o enfraquecimento da fiscalização tende a normalizar comportamentos antiéticos e a incentivar indivíduos e empresas a participarem de atividades ilícitas.

¹⁴¹ Ver nota 136.

REFERÊNCIAS

AKERS, Ronald Louis. **Deviant behavior: a social learning approach**. 3. ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1985.

AKERS, Ronald Louis; SELLERS, Christine. S.; JENNINGS, Wesley G. **Criminological theories: Introduction, evaluation, & application**. 7. ed. Nova York: Oxford University Press, 2016.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica: Do controle da violência a violência do controle penal**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Santa Catarina, v. 16, n. 30, p. 24-36, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15819>. Acesso em: 29 ago. 2023.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Por que a Criminologia (e qual Criminologia) é importante no ensino jurídico? **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 8, n. 30, p. 19-24, 2008. Disponível em: <https://www.itecrs.org/edicoes/ano:2008/titulo:v8n30p19-24>. Acesso em: 6 ago. 2023.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ARAGÃO, Antônio Moniz Sodré de. **As três escolas penais: clássica, antropológica e crítica**. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977.

ARDIGÓ, Iñaki Albisu. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer. Denmark: Overview of corruption and anti-corruption. **Transparency International Secretariat**, 2018. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/denmark-overview-of-corruption-and-anti-corruption>. Acesso em: 15 nov. 2023.

AVALIKU TEABE SEADUS (LÜHEND - AVTS). **Riigi Teataja**, 2001. Disponível em: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010>. Acesso em: 28 nov. 2023.

BARATTA, Alessandro. **Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores Argentina, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: Juspodivm, p. 23-34, 2020.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Trad. de Paulo M. Oliveira. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2015.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders: studies in the sociology of deviance**. Nova York: The Free Press of Glencoe, 1963.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Abril, 1974.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. v. 1. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOLL, José Luis Serafini. **A Corrupção Governamental no Brasil**: construção de indicadores e análise da sua incidência nos estados brasileiros. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/3886>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BORBA, Rodrigo Rosa; RIBERIO, Frederik Bacellar; GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Direito penal e crimes de corrupção: análise sobre a necessidade de autonomia dos órgãos administrativos de controle. In: **Direito penal, processo penal e constituição I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI. Coordenadores: Airto Chaves Junior; Gabriel Antinolfi Divan; Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro. Florianópolis: CONPEDI, 2022, p. 65-84. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/8446kk5n>. Acesso em: 6 ago. 2023.

BÖRZEL, Tanja A.; PAMUK, Yasemin. Europeanization subverted? The European Union's promotion of good governance and the fight against corruption in the Southern Caucasus. Berlin, Free University Berlin, **KFG Working Paper Series**, n. 26, 2011. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/erp/kfgxxx/p0026.html>. Acesso em: 1 dez. 2023.

BÖRZEL, Tanja A.; HÜLLEN, Vera van. External State-Building and Why Norms Matter: The European Union's Fight against Corruption in the Southern Caucasus. Berlin, **SFB-Governance Working Paper Series**, n. 59, 2014. Disponível em: [http://fox.leuphana.de/portal/en/publications/external-statebuilding-and-why-norms-matter\(2c346569-046b-4d36-b4d6-1bf4c1275240\).html](http://fox.leuphana.de/portal/en/publications/external-statebuilding-and-why-norms-matter(2c346569-046b-4d36-b4d6-1bf4c1275240).html). Acesso em: 1 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Índice X CRC**. Brasília: Polícia Federal, 2023. Disponível em: <https://bi.pf.gov.br/sense/app/f380a5dd-baa3-43a7-9083-8a15d3b0d848/overview?qlikTicket=eRp6LIB7g27ER5IU>. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Manual de Planejamento Operacional da Polícia Federal**. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sistema E-pol**. Brasília: Polícia Federal, 2023. Disponível em: https://sistemas.dpf.gov.br/auth/realms/sistemasDPF/protocol/openid-connect/auth?client_id=catalogo-web&redirect_uri=https%3A%2F%2Fsistemas.dpf.gov.br%2Fcatalogo&state=176ab068-7bdb-4e1d-97a0-c9547de6447e&response_mode=fragment&response_type=code&scope=openid&nonce=740a4527-3d99-4274-8354-00ddb3be3aa. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portal da Transparência**. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/coronavirus>. Acesso em: 15 out. 2023.

BUCKLEY, Noah. Corruption and power in Russia. Russia Political Economy Project, **Foreign Policy Research Institute**, 2018. Disponível em:

<https://www.fpri.org/article/2018/04/corruption-and-power-in-russia/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

BUCY, Pamela H.; FORMBY, Elizabeth P.; RASPANTI, Marc S.; ROONEY, Kathryn E.. Why do they do it? The motives, mores, and character of white collar criminals. **St. John's Law Review**, v. 82, n. 2, 2008, p. 401-572. Disponível em: <https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol82/iss2/1/>. Acesso em: 10 set. 2023.

CANALS, J. M. Classicism, positivismo and social defense. Northwestern University Pritzker School of Law. **The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science**, Chicago, v. 50, n. 6, p. 541-550, mar.-abr. 1960. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1141438>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CARDOSO, Renata Pereira; PERES, Renan Porn; FRANÇA, Marco Túlio Aniceto. Onde está a corrupção no Brasil? Uma análise sob a ótica do Índice Regional de Corrupção – IRC. XXIII Encontro de Economia da Região Sul, **Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC**, Niterói, 2020. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/novosite/br/xxiii-encontro-de-economia-da-regiao-sul--artigos-selecionados>. Acesso em: 21 ago. 2023.

CARRARA, Francesco. **Programa de Derecho Criminal**. v. 1. Trad. Ortega Torres. Bogotá: Temis, 1971.

CASTRO, Sandro Rogério Jansen. **O fenômeno da corrupção nos municípios do Maranhão**: a violência estrutural, seus reflexos nos baixos índices de desenvolvimento humano e as possibilidades democráticas decorrentes do controle social formal. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2021. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/3425#preview-link0>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CEREN, João Pedro; CARMO, Valter Moura do. Lei anticorrupção brasileira e chilena: desafios no combate à corrupção. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 3, p. 37-60, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59054>. Acesso em: 27 nov. 2023.

CHÊNE, Marie. Anti-corruption progress in Georgia, Liberia and Rwanda. **U4 Anti-Corruption Resource Centre**, Transparency International, Expert Answer n. 288, 2011. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-progress-in-georgia-liberia-and-rwanda.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2023.

CHILECOMPRA. **¿Qué es ChileCompra?** Disponível em <https://www.chilecompra.cl/ques-chilecompra/>. Acesso em: 4 dez. 2023.

CHUAH, Lay Lian; LOAYZA, Norman V.; MYERS, Bernard. The Fight against Corruption: Taming Tigers and Swatting Flies. Research & Policy Briefs, **World Bank Group**, n. 27, 2020. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/294321578642864410/the-fight-against-corruption-taming-tigers-and-swatting-flies>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CLEGG, Stewart; CUNHA, Miguel Pina E; REGO, Arménio. Explaining Suicide in Organizations: Durkheim Revisited. **Business and Society Review**, Waltham, v. 121, n. 3, p. 391-414, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/basr.12092>. Acesso em 5 set. 2023.

CLINARD, Marshall Barron; QUINNEY, Richard. **Criminal behavior systems: a typology**. 2. ed. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1973.

CLINARD, Marshall Barron; YEAGER, Peter Cleary. **Corporate Crime**. Nova York: Free Press; Londres: Collier MacMillan Publishers, 1980.

COLEMAN, James William. **The criminal elite: the sociology of white-collar crime**. 3. ed. St Martin's Press, 1994.

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. **Transparency International**, 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

CRESSEY, Donald Ray. **Other people's Money: a study in the social psychology of embezzlement**. Glencoe: Free Press, 1953.

DANIDA. **Ministry of Foreign Affairs of Denmark**, 2023a. Disponível em: <https://um.dk/en/danida/about-danida>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DENMARK. **Reporters Without Borders**, 2023. <https://rsf.org/en/country/denmark>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DI PUPPO, Lili. The construction of success in anticorruption activity in Georgia. **East European Politics**, v. 30, n. 1, p. 105-122, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21599165.2013.846260>. Acesso em: 29 nov. 2023.

DI PUPPO, Lili. The elusive question of success in the fight against corruption: An analysis of the anti-corruption field in Georgia. European Viadrina University Frankfurt (Oder), **Faculty Of Cultural Sciences**, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/283340136_The_elusive_question_of_success_in_the_fight_against_corruption_An_analysis_of_the_anti-corruption_field_in_Georgia. Acesso em: 4 dez. 2023.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Trad. Eduardo Lúcio Nogueira. 9. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2004.

EDELHERTZ, Herbet. **The nature, impact and prosecution of White-collar crime**. Washington: U. S. Department of Justice, 1970.

EDUCATION. **OECD Better Life Index**, 2023. Disponível em: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/education/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

EMERSON, Michael; HRIPTIEVSCHI, Nadejda; KALITENKO, Oleksandr; KOVZIRIDZE, Tamara; PROHNITCHI, Elena. Anti-Corruption Policies in Georgia, Moldova and Ukraine. **Understanding the EU's Association Agreements and Deep and Comprehensive Free**

Trade Areas with Ukraine, Moldova and Georgia, 2017. Disponível em: <https://3dcftas.eu/publications/anti-corruption-policies-in-georgia-moldova-and-ukraine>. Acesso em: 29 nov. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Oxford: Princeton University Press, 1990.

FEATHERSTONE, Richard; DEFLEM, Mathieu. Anomie and Strain: Context and Consequences of Merton's Two Theories. **Sociological Inquiry**, v. 73, n. 4, 471-489, 2003. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-682X.00067>. Acesso em: 1 out. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

FERRAZ, Hamilton Gonçalves. Uma introdução à Teoria da Associação Diferencial: origens, atualidades, críticas e repercussões no Direito penal econômico. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, Franca, v. 19, n. 30, p. 1-27, 2017. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1904>. Acesso em: 4 set. 2023.

FERRI, Enrico. **Programa de Direito Criminal**. Trad. Paolo Capitanio, 2. ed. Campinas: Bookseller, 1999.

FOLKETINGET RIGSREVISIONEN. **Rigsrevisionen**, 2023. Disponível em: <https://uk.rigsrevisionen.dk/about-us/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nau, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalhe. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRIEDRICHS, David O. Occupational crime, occupational deviance, and workplace crime: Sorting out the difference. **Criminology and Criminal Justice**, v. 2, n. 3, p. 243-256, 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/17488958020020030101>. Acesso em 5 set. 2023.

FRIEDRICHS, David O.; WEIS, Valeria Vegh. COVID-19 and the U.S. Health Care Industry: Towards a “Critical Health Criminology” within State Crime Studies. **State Crime Journal**, v. 10, n. 1, p. 126-146, 2021. Disponível em: <http://statecrime.org/covid-19-and-the-u-s-health-care-industry-towards-a-critical-health-criminology-within-state-crime-studies/>. Acesso em: 01 out. 2023.

GAROFALO, Rafael. **Criminologia: estudo sobre o delito e a repressão penal**. Trad. Julio de Mattos. São Paulo: Teixeira & Irmãos Editores, 1997.

GASPAR Vitor; MAURO, Paolo; MEDAS, Paulo. Tackling Corruption in Government. **IMF Blog**, 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>. Acesso em: 4 dez. 2023.

GEPHART, Malte. Convergence, Divergence and a Complex Interplay: Chile and the International and Transnational Anti-Corruption Campaign. **German Institute of Global and Area Studies Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien – GIGA**, n. 224, Berlim, mai. 2013. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep07580?seq=4>. Acesso em: 26 nov. 2023.

GIMENES, Amanda Mendes. A função do juiz das garantias no Projeto de Lei 8.045/2010 frente aos semelhantes institutos previstos na lei italiana e chilena. **Revista Jurídica da UniFil**, v. 15, n. 15, p. 13-24, 2019. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/1078>. Acesso em: 3 dez. 2023.

GREEN, Gary. **Occupational Crime**. Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1990.

GREEN, Gary. 'Occupational crime'. In: LUCKENBILL, David; PECK, Dennis. **Encyclopedia of Criminology and Deviant Behavior**. v. 2. Crime and Juvenile Delinquency, p. 404-409. Filadélfia: Brunner-Routledge, 2001.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; MESQUITA, Silvio Carlos Leite; BORBA, Rodrigo Rosa. Aspectos Práticos da Lei dos Juizados Especiais Criminais: atualização doutrinária e jurisprudencial. In: **Direito Penal, Processo Penal e Criminologia IV**. XII Encontro Internacional do CONPEDI, Buenos Aires, Argentina, p. 203-223, 2023. Organização CONPEDI Coordenadores: Antonio Carlos da Ponte; Nara Suzana Stainr; Valter Moura do Carmo. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/7m7qi5sg>. Acesso em: 15 dez. 2023.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Teorias Críticas e Direito Criminal**: sobre os fundamentos e a legitimação do direito de punir. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GVINDADZE, Dimitri. The Outcome: Sound Growth, Significant Inbound Investment, Substantially Reduced Corruption. In: GVINDADZE, Dimitri. **The Transformation of Georgia from 2004 to 2012**, p. 93-98, Palgrave Macmillan Cham, 2017. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-59201-5_5. Acesso em: 2 dez. 2023.

GVINDADZE, Dimitri. The Soviet Union-The Twilight. In: GVINDADZE, Dimitri. **The Transformation of Georgia from 2004 to 2012**: State Building, Reforms, Growth and Investments. 2. ed. p. 15-24, Palgrave Macmillan Cham, 2023. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-18264-8_2. Acesso em: 28 nov. 2023.

HARDYNS, Wim; PAUWELS, Lieven J. R. The Chicago School and Criminology. In: TRIPLETT, Ruth Ann. **The Handbook of the History and Philosophy of Criminology**, p.

123-139, 2017. Disponível em:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781119011385.ch7#pane-pcw-references>.
 Acesso em: 29 ago. 2023.

HASSEMER, Winfried. **Fundamentos de Derecho Penal**. Barcelona: Bosch, 1984.

HEGEL, Georg W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Ícone, 1997.

HEIDENHEIMER, Arnold. **Political corruption, readings in comparative analysis**. Nova York: Hold/Rinehartand Winston, 1970.

HIDAYAT, Asep Syarifuddin; YUNUS, Nur Rohim; HELMI, Muhammad Ishar. Contribution of Fair Law Enforcement in Reducing the Culture of Corruption. **International Journal of Social Science And Human Research**, v. 6, n. 4, p. 2381-2388, 2023. Disponível em: <https://ijsshr.in/v6i4/49.php>. Acesso em: 3 dez. 2023.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2020. **United Nations Development Programme**, 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ÍNDICE DE LIBERDADE ECONÔMICA 2023. **Instituto Monte Castelo**, 2023. Disponível em: <https://montecastelo.org/indice2023/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

JEFFERY, Clarence Ray. The Historical Development of Criminology. **Journal of Criminal Law and Criminology**, Evanston, v. 50, n. 1, 1959. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/jclc/vol50/iss1/2/>. Acesso em: 8 set. 2023.

JOHANNSEN, Lars; PEDERSEN, Karin Hilmer. For the common good: Combatting corruption in new EU member states. **Journal of Comparative Politics**, v. 4, n. 1, p. 91-110, 2011. Disponível em: [https://pure.au.dk/portal/en/publications/for-the-common-good-combatting-corruption-in-new-eu-member-states\(4b989f1d-9d76-4bc6-8a96-b5daeadb7f4d\).html](https://pure.au.dk/portal/en/publications/for-the-common-good-combatting-corruption-in-new-eu-member-states(4b989f1d-9d76-4bc6-8a96-b5daeadb7f4d).html). Acesso em: 28 nov. 2023.

JOHNSTON, Michael. The Great Danes: Successes and Subtleties of Corruption Control in Denmark. Different Paths to Curbing Corruption. **Emerald Group Publishing Limited**, Bingley, v. 23, p. 23-56, 2013. Disponível em: [https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S0732-1317\(2013\)0000023002/full/html](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S0732-1317(2013)0000023002/full/html). Acesso em: 13 nov. 2023.

JORDANOSKA, Aleksandra; SCHOULTZ, Isabel. The “Discovery” of White-Collar Crime: The Legacy of Edwin Sutherland and. *In*: RORIE, Melissa L. (Ed.). **The Handbook of White-Collar Crime**. Wiley Blackwell, p. 3-15, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118775004>. Acesso em: 10 set 2023.

KANDELAKI, Giorgi. Georgia's Rose Revolution: A Participant's Perspective. **United States Institute of Peace**, Washington, DC, Special Report 167, 2006. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2006/07/georgias-rose-revolution-participants-perspective>. Acesso em: 29 nov. 2023.

KANT, Imanuel. **Metafísica de las Costumbres**. Madrid: Tecnos, 1989.

KARAM, Maria Lúcia. Aplicação da pena: por uma nova atuação da justiça criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 2, n. 6, 1994.

KARISTUSSEADUSTIK (LÜHEND – KARS). **Riigi Teataja**, 2002. Disponível em: <https://www.riigiteataja.ee/akt/184411>. Acesso em: 28 nov. 2023.

KARV, Jaanus. E-Government and its ability to reduce corruption: The case of Estonia. Lund University Libraries, **Department of Political Science**, 2015. Disponível em: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/5425282>. Acesso em: 28 nov. 2023.

KASEMETS, Aare; LEPP, Ülle. Anti-Corruption Programmes, Studies and Projects in Estonia 1997-2009: an Overview. **European Research Centre for Anti-corruption and State-Building – ERCAS**, 2010. Working Paper n. 5. Disponível em: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-5-AC-Programs-in-Estonia-new.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

KASEMETS, Aare. The Long Transition to Good Governance: the Case of Estonia. Looking at the changes in the governance regime and anti-corruption policy. **European Research Centre for Anti-corruption and State-Building – ERCAS**, 2012. Working Paper n. 32. Disponível em: <https://www.againstcorruption.eu/publications/the-long-transition-to-good-governance-the-case-of-estonia-looking-at-the-changes-in-the-governance-regime-and-anti-corruption-policy/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Worldwide Governance Indicators. **World Bank**, 2023. Disponível em: <https://www.govindicators.org/interactive-data-access>. Acesso em: 14 nov. 2023.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. **World Bank**, Policy Research Working Paper, n. 5.430, 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130. Acesso em: 14 nov. 2023.

KOHTUSÜSTEEM ON KOLMEASTMELINE. **Kohtusüsteem**, 2023. Disponível em: <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtususteem-kolmeastmeline>. Acesso em: 27 nov. 2023.

KUBBE, Ina. Elites and Corruption in European Democracies. *In*: HARFST, Philipp; KUBBE, Ina; POGUNTKE, Thomas. Parties, Governments and Elites: The comparative study of democracy. *Vergleichende Politikwissenschaft*, p. 249-279, **Springer VS Wiesbaden**, 2017. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-17446-0_13. Acesso em: 28 nov. 2023.

KUPATADZE, Alexander. Similar events, Different Outcomes: accounting for Diverging corruption patterns in post-revolution Georgia and ukraine abstract. **Caucasus Analytical**

Digest, n. 26, 2011. Disponível em: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-26-2-4.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2023.

KURTENBACH, Sabine; NOLTE, Detlef. Latin America's Fight against Corruption: The End of Impunity. **German Institute of Global and Area Studies – GIGA**, n. 3, Hamburgo, jun. 2017. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/52149>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LBK n° 1.028, de 22 agosto de 2013. **Código Penal Dinamarquês**. Disponível em: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2013/1028>. Acesso em: 13 nov. 2023.

LOMBROSO, César. **O homem delinquente**. Trad., atualização, notas e comentários de Maristela Bleggi Tomasini e Oscar Antonio Corbo Garcia. Porto Alegre: Ricardo Lenz Editor, 2001.

LYRA, Roberto. **Novíssimas escolas penais**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito: conceito, objeto e método**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal: porque o nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEROLLI, Guilherme. **Fundamentos críticos de direito penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MERTON, Robert King. Social Structure and Anomie. **American Sociological Review**, v. 3, n. 5, p. 672-682, 1938.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 237-272, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/16400/14683>. Acesso em: 2 fev. 2024.

MONACHESI, Elio David. Pioneers in Criminology IX - Cesare Beccaria (1738-1794). **The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science**, Northwestern University School of Law, Chicago, v. 46, n. 4, p. 439-449, 1955. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Pioneers-in-Criminology-IX--Cesare-Beccaria-Monachesi/dc43ea6a3660197e9c46e6efa9582b819b02b4bc>. Acesso em: 2 set. 2023.

MONEY LAUNDERING AND FINANCING OF TERRORISM. **Prosecution Service**, 2023. Disponível em: <https://anklagemyndigheden.dk/en/money-laundering>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. The Legacies of 1989: The Transformative Power of Europe Revisited. **Journal of Democracy**, v. 25, n. 1, p. 20-32, 2014. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-legacies-of-1989-the-transformative-power-of-europe-revisited/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MUÑOZ CONDE, Francisco; GARCÍA ARÁN, Mercedes. **Derecho Penal: Parte General**. 8. ed. Valencia: tirant lo blanch, 2010.

NEATE, Rupert; RANKIN, Jennifer. Danske Bank Money Laundering ‘Is Biggest Scandal in Europe’. **The Guardian**, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/20/danske-bank-money-laundering-is-biggest-scandal-in-europe-european-commission>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NIELSEN, Morten Meyerhoff; GODERDZISHVILI, Nato. Georgia on My Mind: A Study of the Role of Governance and Cooperation in Online Service Delivery in the Caucasus, **Springer International Publishing AG**, p. 71-91, 2017. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-64677-0_7. Acesso em: 2 dez. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal comentado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Criminologia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OPERAÇÕES QUE ENVOLVAM INVESTIGAÇÕES DE RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS AO COMBATE DA COVID-19. **Gov.com**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/operacoes-que-envolvam-investigacoes-de-recursos-federais-destinados-ao-combate-da-covid-19>. Acesso em: 18 jun. 2023.

ORTEGA, Claudia Alejandra Forner. The Fight Against Corruption In Chile. United Nations Asia and Far East Institute: For the prevention of crime and the treatment of offenders. **Resource Material Series**, n. 77, p. 63-75, 2009. Disponível em: https://www.unafei.or.jp/english/publications/Resource_Material_77.html. Acesso em: 26 nov. 2023.

PAINEL CORONAVÍRUS. **Ministério da Saúde**, 2023. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 6 ago. 2023.

PEARCE, Frank. **The crimes of the powerful: Marxism, crime and deviance**. Londres: Pluto Press, 1976.

PETRENKO, Pavlo D.; ZVERHOVSKAYA, Valentina F.; PAVLICHENKO, Yevheniia V.; PETRENKO, Nataliia O.; SYBIHA, Oleksandr M. Anti-Corruption Bodies in Ukraine, Denmark, Sweden, Norway and Finland: Comparative Analysis. **Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues**, Allied Business Academies, Londres, v. 22, n. 4. Disponível em: <https://www.abacademies.org/articles/anticorruption-bodies-in-ukraine-denmark-sweden-norway-and-finland-comparative-analysis-8575.html>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PIRES, Alvaro Penna. “La criminologie d’hier et d’aujourd’hui”. In: DEBUYST, Christian; DIGNEFFE, Françoise; LABADIE, Jean-Michel; PIRES, Alvaro Penna. **Histoire des savoirs**

sur le crime et la peine, v. 1. Des savoirs diffus au criminel-né (1701-1876). Bruxelles: Universidade De Boeck e Larcier, 1995.

POLLACK, Benny; MATEAR, Ann. Dictatorship, democracy and corruption in Chile. **Crime, Law and Social Change**, v. 25, n. 4, p. 371-382, 1996. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00572516>. Acesso em: 26 nov. 2023.

POVEDA, Tony G. **Rethinking White-Collar Crime**. Westport: Bloomsbury Publishing PLC, 1994.

QUAH, Jon S. T. **Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore**. Bingley: Emerald, 2013.

RANKING. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 18 jun. 2023.

RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS AO COMBATE DA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (COVID-19). **Controladoria-Geral da União**, 2021. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2020>. Acesso em: 6 ago. 2023.

REHREN, Alfredo. Temas de la Agenda Pública: La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. **Dirección de Asuntos Públicos**. Pontificia Universidad Católica de Chile, ano 3, n. 18, mai. 2008. Disponível em: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/1516>. Acesso em: 2 dez. 2023.

RIFO, Cristian Crisóstofa. El Régimen de Responsabilidad Administrativa de los Fiscales del Ministerio Público Chileno. **Revista Chilena de la Administración del Estado**, n. 8, p. 33-61, 2023. Disponível em: <https://revista.ceacgr.cl/index.php/revista/article/view/142>. Acesso em: 3 dez. 2023.

RIIGIKOGU LIIKMED. **Riigikogu**, 2023. Disponível em: <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikmed/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

ROTHSTEIN, Bo; USLANER, Eric. M. All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. **World Politics**, v. 58, n. 1, p. 41-72, 2005. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/all-for-all-equality-corruption-and-social-trust/09B64F404EB0F753E78680B70A9ABEDB>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SALES, Reginaldo da Rocha Santos. **A cidade criminal e a intervenção resolutiva: uma análise da atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão em face da violência espacialmente determinada na cidade de São Luís**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2023. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/4706>. Acesso em: 9 set. 2023.

SANKA, Abdurrashid Ibrahim; CHEUNG, Ray Chak Chung. Blockchain: Panacea for Corrupt Practices in Developing Countries. **City University of Hong Kong**, China, 2019. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8949626/authors#authors>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SCHORR, Bettina. Inequality, power and policy change: How Chile moved towards greater political transparency, UNRISD Occasional Paper – Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization, n. 7, **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)**, Geneva, mai. 2020. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/244376>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SCHULMAN, Daniel. Peligrosidad y derecho penal de autor. IV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XIX Jornadas de Investigación VIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. **Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires**, Buenos Aires, p. 267-269, 2012. Disponível em: <https://www.academica.org/000-072/65>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SCHWARTZ, Martin D.; BROWNSTEIN, Henry H. Critical Criminology. *In*: PIQUERO, Alex R. **The Handbook of Criminological Theory**, John Wiley & Sons, Inc., p. 301-317, 2015.

SHAPIRO, Susan. P. Collaring the crime, not the criminal: reconsidering the concept of the white-collar crime. **American Law Review**, v. 55, n. 3, p. 346-365, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2095761>. Acesso em: 5 set. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

SHERYAZDANOVA, Gulmira; NURTAZINA, Roza; BYULEGENOVA, Bibigul; RYSTINA, Indira. Correlation Between E-Government and Corruption Risks in Kazakhstan. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, Universidad del Zulia, Venezuela, v. 25, n.7, p. 41-48, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/279/27964362004/html/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SPARKS, Richard F. A Critique of Marxist Criminology. The University of Chicago, **Crime and Justice**, Chicago, v. 2, p. 159-210, 1980. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/449069>. Acesso em 15 ago. 2023.

STATEMENT ON THE FIFTEENTH MEETING OF THE IHR (2005) EMERGENCY COMMITTEE ON THE COVID-19 PANDEMIC. **World Health Organization**, 2023. Disponível em: [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic). Acesso em: 15 out. 2023.

STATSADVOKATEN FOR SÆRLIG KRIMINALITET. **Anklagemyndigheden**, 2023. Disponível em: <https://anklagemyndigheden.dk/da/statsadvokaten-for-saerlig-kriminalitet>. Acesso em: 15 nov. 2023.

STEFES, Christoph H. Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison. **Caucasian Review of International Affairs (CRIA)**, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/104433>. Acesso em: 1 dez. 2023.

SUTHERLAND, Edwin Hardin; CRESSEY, Donald R. **Criminology**. 10. ed., rev. Filadélfia, Nova York, São José, Toronto: J.B. Lippincott Company, 1978.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. Crime and Business. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 217, n. 1, p. 112–118, 1941. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000271624121700114>. Acesso em: 10 set. 2023.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. The White-Collar Criminality. **American Sociological Review**, v. 5, n. 1, p. 1-12, 1940.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. **White Collar Crimes: the uncut version**. New Haven: Yale University, 1983.

THE 2023 CAPACITY TO COMBAT CORRUPTION INDEX. **Americas Quartely**, 2023. Disponível em: https://www.controlrisks.com/campaigns/the-capacity-to-combat-corruption-index#anchor-form?utm_referrer=https://www.google.com. Acesso 21 ago. 2023.

THE TRADE COUNCIL. **Ministry of Foreign Affairs of Denmark**, 2023b. Disponível em: <https://um.dk/en/the-trade-council>. Acesso em: 15 nov. 2023.

TOMBS, Steve. ‘Violence’, Safety Crimes and Criminology. **The British Journal of Criminology**, Universidade de Oxford, v. 47, n. 4, p. 531-550, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23639564>. Acesso em: 2 set. 2023.

TREGLE JR., Michael R. Corruption and Conflict: public procurement reform and international integration in Ukraine and Georgia. **Public Contract Law Journal**, v. 52, n. 4, p. 601-648. 2023. Disponível em: https://www.americanbar.org/groups/public_contract_law/publications/public_contract_law_journal/52-4/. Acesso em: 3 dez. 2023.

URUSHADZE, Erekle. Overview of Corruption and Anti-corruption in Georgia. Transparency International, **Anti-corruption Helpdesk**, 2013. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Overview_of_corruption_in_Georgia.pdf. Acesso em: 3 dez. 2023.

WHEELER, Stanton; WEISBURD, David; WARING, Elin; BODET, Nancy. White collar crimes and criminals. **American Law Review**, v. 25, p. 331-357, 1988. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2632989. Acesso em: 5 set. 2023.

WHITE, Rob; HAINES, Fion; ASQUITH, Nicole. **Crime & criminology**. 5. ed. South Melbourne: Oxford University Press, 2012.

WHO WE ARE. **Danish Industry**, 2023. Disponível em: <https://www.danskindustri.dk/english/about-di/who-are-we/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

WOLFGANG, Marvin E.; FIGLIO, Robert M.; THORNBERRY, Terence P. **Evaluating Criminology**. Nova York: Elsevier, 1978.

WOOD, Peter B.; GOVE, Walter R.; COCHRAN, John K. Nonsocial reinforcement and habitual criminal conduct: an extension of learning theory. **Criminology**, v. 35, n. 2, p. 335–366, 1997. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1745-9125.1997.tb00879.x>. Acesso em: 30 ago. 2023.

WORLD INEQUALITY DATABASE. **World Inequality Lab**, 2022. Disponível em: <https://wid.world/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

WRIGHT, Richard. A.; ROURKE, Jason. The most-cited scholars and works in criminological theory. *In*: LAUFER, William S.; ADLER, Freda. **The Criminology of criminal law: advances in Criminological Theory**, v. 8. New Brunswick, NJ: Transaction, p. 493-512, 1999.

YAN, Yonghui. A summary of Ferri's Social Defense Theory from the perspective of Positivism Philosophy. Criminal Justice School. Zhongnan University of Economics and Law. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, v. 356, **Atlantis Press**, Wuhan, China, 2019. Disponível em: <https://www.atlantispress.com/proceedings/cesses-19/125920301>. Acesso em: 27 ago. 2023.

ZADOROZHNA, Nataliia Oleksandrivna. Denmark As The Country With The Lowest Level Of Corruption. *In*: Kharkiv National University of Internal Affairs Науковий парк «Наука та безпека». **ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД**, Kharkiv (Ucrânia), p. 81-83, 2022. Disponível em: <https://dspace.univd.edu.ua/items/3e6cfaa1-c575-4e01-8593-50aaa8722bdd>. Acesso em: 13 nov. 2023.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**. Teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de derecho penal**, 6. ed. Buenos Aires: Ediar, 1991.

ZANOTTI, Bruno Taufner; CLEOPAS, Isaías Santos. **Delegado de polícia em ação: teoria e prática no estado democrático de direito**. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2021.

ZHGHEENTI, Tsothe. Institutional Framework of the Economy against Corruption in Georgia. **International Journal of Trade, Economics and Finance**, v. 8, n. 4, p. 198-201, 2017.

ZIMRING, Franklin E; JOHNSON, David T. On the Comparative Study of Corruption. **The British Journal of Criminology**, v. 45, n. 6, p. 793-809, 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/bjc/article-abstract/45/6/793/468414?login=false>. Acesso em: 1 out. 2023.

საქართველოს მთავრობის. **Resolução nº 200**, 2017. Disponível em: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402?publication=0>. Acesso em: 29 nov. 2023.

ანტიკორუფციული ბიურო. **Declaração de status de propriedade de funcionários**, 2023. Disponível em: <https://declaration.acb.gov.ge/>. Acesso em: 29 nov. 2023.

ფუტკარაძე, ნანა. სასამართლოს უფლებამოსილება სისხლის სამართლის პროცესში. სასწავლო უნივერსიტეტი, **სამართლის ფაკულტეტი სისხლის სამართლის სამაგისტრო პროგრამა**, 2021. Disponível em: <https://openscience.ge/handle/1/2528>. Acesso em: 4 dez. 2023.