

# UMA TAXONOMIA DA CORRUPÇÃO: GÊNERO, ESPÉCIES, SUBESPÉCIES E MODALIDADES

A TAXONOMY OF CORRUPTION: GENUS, SPECIES, SUBSPECIES, AND MODALITIES

## Fernando de Carvalho Teixeira

Economista (Unicamp), Pós-Graduado em Direito Empresarial (FGV-RJ), Especializado em Compliance Regulatório (Pennsylvania Law School, EAD). Atua em assessoria em entidades públicas e privadas.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1234175573985336>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1907-1442>

[fernando.crl.teixeira@gmail.com](mailto:fernando.crl.teixeira@gmail.com)

**Resumo:** A classificação de modalidades corruptivas nem sempre é uma tarefa fácil. Este trabalho vai propor uma taxonomia geral do tipo com quatro níveis de diferenciação entre espécies e subespécies corruptivas, levando em conta quatro elementos componentes (vantagem, ato oficial, acordo, licitude do ato). Haverá a representação gráfica do sistema em dois modelos, para no final separar os componentes de quatro tipos de conduta: conflitos de interesse, gratificações, pagamentos de facilitação e suborno. O modelo permitirá uma classificação ao mesmo tempo mais clara e precisa, com ganhos para a proporcionalidade e eficácia do sistema de combate à corrupção.

**Palavras-chave:** Corrupção – Taxonomia – Conflito de Interesses – Pagamento de facilitação – Suborno.

**Abstract:** Classifying corruptive modalities is not always an easy task. This work will propose a general taxonomy of the type with four levels of differentiation between corruptive species and subspecies, considering four component elements (payment, official act, agreement, lawfulness of the act). There will be a graphical representation of the system in two models, in order to finally separate the components of four types of conduct: conflicts of interest, gratuities, facilitation payments and bribes. The model will allow a clearer and more precise classification, with gains in the proportionality and effectiveness of the anti-corruption system.

**Keywords:** Corruption – Taxonomy – Conflict of Interest – Facilitation Payment – Bribery.

## 1. Introdução

Por vezes os operadores do Direito têm alguma dificuldade em diferenciar as espécies e modalidades de corrupção entre si. Elas podem ser próprias ou impróprias, explícitas ou implícitas, envolver ou não um ato de ofício definido, podem estar inseridas em contexto administrativo ou político ou podem ser uma forma difusa sem vários dos elementos constituintes do tipo. Este artigo se propõe a dar uma resposta para o problema da classificação dos tipos corruptivos por meio da sugestão de um sistema analítico-descritivo com critérios claros e objetivos de representação do fenômeno, de modo a organizar as modalidades corruptivas em suas diversas espécies e subgêneros e segundo sua maior ou menor gravidade. Isso será feito por meio da apresentação sintética de alguns conceitos e de sua formatação em representações gráficas.

## 2. A corrupção

Em sua definição mais genérica, a corrupção é uma conduta que implica abuso de poder e desvio de finalidade, ferindo o interesse público. Tipos corruptivos são classificados pela literatura em duas espécies segundo seus autores: “monossubjetivos” e “bissubjetivos”; nas práticas monossubjetivas há o desvio indevido de bens ou direitos do Estado por meio da atuação autônoma de um sujeito, como ocorre na prevaricação e no peculato; nas formas bissubjetivas

há uma relação de intercâmbio entre dois sujeitos, via de regra, um no poder público, outro na esfera privada, com o fim de produzir um desvio de poder ou finalidade.

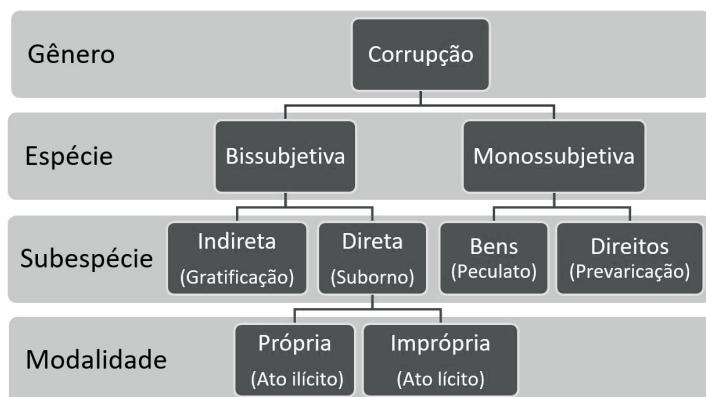
Dentro das espécies bissubjetivas há duas subespécies. Em primeiro lugar é preciso diferenciar compromissos do tipo direto ou indireto, o que significa haver ou não uma relação de favorecimento ou um compromisso firme entre as partes, com um acordo corruptivo visível, impondo efeitos vinculantes em torno de direitos e deveres claros. A legislação internacional sobre o tema oscila, e trabalho específico sobre a jurisprudência recente no Brasil retrata a dificuldade de operadores locais em classificar e diferenciar modalidades corruptivas nesse aspecto, além de problemas para identificar e reconhecer as implicações penais dessa diferenciação (TEIXEIRA, 2020). Até os anos 1990, o Direito francês só reconhecia a corrupção bissubjetiva caso fosse comprovada a existência prévia de um “pacto de corrupção”, entendimento alterado pela jurisprudência e, por fim, pela reforma do Código Penal, em 2000 (RIFFAULT-SILK, 2002). O estatuto norte-americano de persecução penal (*Criminal Resource Manual*) é claro na diferenciação entre as modalidades *bribery* (suborno, com acordo corruptivo) e *gratuity* (gratificação, sem acordo corruptivo). O suborno é definido como um *quid pro quo*, “uma coisa dada em troca por outra”, evidenciando seu caráter contratual. Quando a relação de causa e efeito entre vantagem e ato

é difusa, a norma prevê a *gratuity*, ou gratificação, forma na qual a relação entre uma vantagem e um ato oficial é "frouxa".<sup>1</sup>

Na doutrina de alguns países de direito codificado, a subespécie bissubjetiva direta se subdivide em modalidades "própria" e "imprópria", diferenciadas pelo conteúdo do bem transacionado: um ato oficial lícito, sem desvio de finalidade (pagamentos de facilitação) ou um ato ilícito, com desvio de finalidade (suborno). O pagamento de facilitação é uma vantagem ofertada pelo agente privado ou exigida pelo funcionário para cumprir sua obrigação legal ou não "criar dificuldades" para sua execução. O suborno é a forma na qual o acordo entre os sujeitos visa a produção de uma fraude em um ato administrativo, como no caso de superfaturamento de contratos, anulação de multas e deturpação de atos regulamentares.

Com esses elementos é possível constatar quatro níveis de diferenciação entre gênero e subgêneros e oito classes da corrupção, representados na figura a seguir:

**Figura 1 –** Árvore da corrupção



Fonte: Elaboração do autor.

No suborno há um dano material à administração, representado na fraude a uma atividade funcional. Na forma imprópria, a atividade funcional administrativa fica intacta, mas há um dano moral, o que justifica a penalização:

O objetivo da criminalização da corrupção imprópria é evitar os danos à administração decorrentes da venalidade dos sujeitos encarregados dessa transação que, mesmo quando leva à realização de atos legítimos, prejudica a dignidade e prestígio da própria administração, porque gera descrédito e suspeita sobre seu funcionamento (CONTI, 1977, p. 737).<sup>2</sup>

O "conflito de interesses" é um tipo protocorrúptivo associado ao exercício regular de atividades profissionais, porém com relações cruzadas entre setor público e privado. Há no conflito de interesses uma situação de risco ou dano potencial à administração, mas não necessariamente uma "transgressão inaceitável" (REIS; ABREU, 2008, p. 164). No conflito de interesses não é possível visualizar claramente nenhum dos elementos típicos da corrupção bilateral: (1) não há "vantagem indevida", uma vez que os ganhos estão inseridos em um contexto de relações profissionais ou comerciais; (2) não há acordo corruptivo; (3) não há ato de ofício vinculado à relação. "Ao contrário da corrupção, portanto, conflitos de interesses não pedem punição, mas uma estratégia de administração" (REIS; ABREU, 2008, p. 164).

### 3. Indexadores da corrupção

O resultado dessa descrição das variedades corruptivas é um gradiente de culpabilidade que vai desde a modalidade protocorrúptiva conflito de interesses, passando pelos presentes ou gratificações, pelos pagamentos de facilitação e chegando até o suborno. Essa gradação se dá segundo o preenchimento de quatro tipos de variáveis: (1) natureza da vantagem (definida/indefinida); (2) natureza do ato de ofício (definido/indefinido); (3) acordo corruptivo (existe/não existe); e (4) conteúdo do ato de ofício transacionado (lícito/ilícito). Assim, temos quatro graus de gravidade de uma conduta segundo um gradiente corruptivo:

**Quadro 1 –** Gradiente corruptivo

Tipo corruptivo (gravidade)	Vantagem indevida	Ato (Natureza)	Acordo corruptivo	Ato (Conteúdo)
1. Conflito de Interesse	Indefinida	Indefinido	Não há	Indefinido
2. Presente/ Gratificação	Definida	Indefinido	Não há	Indefinido
3. Pagamento de facilitação	Definida	Definido	Há	Lícito
4. Suborno qualificado	Definida	Definido	Há	Ilícito

Fonte: Elaboração do autor.

A passagem de um tipo corruptivo para outro nem sempre é evidente, sendo adequado considerar a existência de áreas cinzentas entre os tipos. O gradiente se presta exatamente a ser tanto um mapa interpretativo como um guia para orientar temas a serem investigados na hora de se produzir e analisar material probatório.

### 4. Formas políticas da corrupção

Paralelamente aos tipos básicos de corrupção apresentados, há os casos previstos na legislação especial. É o que ocorre com a corrupção praticada em contexto político, como o caixa dois, o crime de responsabilidade, a quebra de decoro parlamentar. A diferenciação entre corrupção administrativa e política existe porque funcionários administrativos exercem atividades radicalmente diferentes dos funcionários políticos. Funcionários administrativos não formulam políticas públicas, apenas as executam, logo sua interação com a sociedade civil é burocrática e protocolar. Já os políticos têm como atribuição essencial desenhar políticas públicas, o que envolve buscar apoio de representantes da sociedade civil, criar redes de favorecimento e prestar contas a grupos de interesse.

O estatuto penal federal norte-americano (Criminal Resource Manual) é explícito ao implicar que o financiamento eleitoral é uma forma legalizada de corrupção do tipo *gratuity*.<sup>3</sup> No Código Penal alemão (ALEMANHA, 1998), o § 108 deixa claro que, em ambiente político, apenas a corrupção na qual se cria um vínculo

de compromisso entre os sujeitos com objetos e obrigações bem definidos é penalizada: para ser ilícita a vantagem ao político deve gerar um ato negocial produzido "sob comando ou instrução" (*eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung*). Tal exigência é ausente no parágrafo relativo à corrupção de funcionários administrativos (§ 331), o qual penaliza relações difusas de favorecimento, nas quais a vantagem é relacionada genericamente ao "exercício da função" (*für die Dienstausbung*).

## 5. Corrupção lícita

Há formas de corrupção lícitas e ilícitas. As formas protocorrúptivas "conflito de interesses" são penalmente isentas e geridas por regras administrativas dispersas nas quais se fixam obrigações de não fazer em alguns casos e situações específicas. A corrupção ativa na forma indireta (gratificação) não é penalizada em diversos sistemas legais, inclusive no Brasil (Código Penal, art. 333, *caput*). Internacionalmente, a convenção anticorrupção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1997 considera também os "pagamentos de facilitação ou agilização" (*facilitating and expediting payments*) uma conduta lícita, na medida em que viabilizam a prática de atos administrativos de conteúdo ordinário necessários à consecução de objetivos empresariais. O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), dos Estados Unidos, vai na mesma linha, limitando a corrupção à forma suborno:

A palavra 'corrupto' é usada para deixar claro que a oferta, pagamento, promessa ou presente deve ter como objetivo induzir o destinatário a usar indevidamente sua posição oficial; por exemplo, para direcionar indevidamente negócios ao pagador ou seu cliente, para obter legislação ou regulamentos preferenciais ou para induzir um funcionário estrangeiro a deixar de desempenhar uma função oficial (ESTADOS UNIDOS, FCPA, [s.d.], p. 14).<sup>4</sup>

Formas de corrupção política são por vezes lícitas. Formas assemelhadas a prevaricação, conflito de interesse e gratificações

fazem parte da lógica de funcionamento do sistema político, organizado em torno da arrematação de grupos de interesse e trocas de favores. Foi mais ou menos esse o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, ao vedar o financiamento empresarial de campanha, em acórdão em que a palavra "corrupção" é mencionada 133 vezes, enunciando que a doação eleitoral por pessoas jurídicas representava a "captura do processo político pelo poder econômico".

## 6. Conclusão

Este artigo atingiu seu objetivo ao sugerir um sistema classificatório claro e preciso do ponto de vista descritivo e conceitual para diferenciar espécies e modalidades corruptivas entre si. A título de conclusão, cumpre agora apontar algumas implicações operacionais e instrumentais dessa proposta de taxonomia corruptiva. É relevante haver um sistema de classificação claro e preciso para a corrupção, em primeiro lugar, porque possibilita uma penalização proporcional das condutas, principalmente tendo em vista que muitas delas são criminalmente isentas. Em segundo lugar, porque permite ao operador do direito, ao legislador e à opinião pública, compreender melhor contextos e motivações dos sujeitos, inclusive revelando eventuais causas estruturais do problema da corrupção enraizadas no sistema político-administrativo, o que pode abrir espaço para se elaborar planos de reforma institucional com efeitos a longo prazo, aspecto abordado em **Teixeira** (2021).

Um terceiro aspecto é repensar as definições da corrupção presentes em nosso sistema legislativo. Ao redor do mundo, diversos sistemas penais passaram por reformas da tipificação do crime de corrupção nas últimas décadas, tendo em vista a maior preocupação com o fenômeno e o avanço das pesquisas e legislação internacional na área. Pode ser agora o momento de se pensar, também por aqui, em uma revisão da redação dos tipos do gênero corrupção.

### Notas

- <sup>1</sup> If the connection is looser – if money was given after the fact, as 'thanks' for an act but not in exchange for it, or if it was given with a nonspecific intent to "curry favor" with the public official to whom it was given – then it is a gratuity (Criminal Resource Manual, 2044).
- <sup>2</sup> Scopo dell'incriminazione della corruzione impropria è di evitare il danno che deriva all'Amministrazione dalla venalità dei soggetti ad essa preposti venalità che, anche quando porta al compimento di atti illegittimi, nuoce alla dignità e al prestigio dell'Amministrazione medesima perché getta discredito e sospetto sul suo funzionamento.
- <sup>3</sup> [...] with a "bribe" the payment may go to anyone or to anything and may include

campaign contributions, while with a "gratuity" the payment must inure to the personal benefit of the public official and cannot include campaign contributions (UNITED STATES, Criminal Resource Manual, Department of Justice, 2041. Bribery of Public Officials, [s.d.]).

- <sup>4</sup> The word "corruptly" is used in order to make clear that the offer, payment, promise, or gift, must be intended to induce the recipient to misuse his official position; for example, wrongfully to direct business to the payor or his client, to obtain preferential legislation or regulations, or to induce a foreign official to fail to perform an official function.

### Referências

ALEMANHA. *Código Penal* (Strafgesetzbuch – StGB). 1998 [1871]. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CONTI, Luigi. *Manuale de Diritto Penale*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1977.

ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. *Criminal resource manual*. Disponível em: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-2041-bribery-public-officials>. Acesso em: 5 fev. 2020.

ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. *A resource guide to the U.S. foreign corrupt practices act*. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 5 fev. 2020.

REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Administrando conflitos de interesses: esforços recentes no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 180, out./dez. 2008. Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176568/000860613>.

pdf?sequence=3. Acesso em: 23 mar. 2022.

RIFFAULT-SILK, Jacqueline. La lutte contre la corruption nationale et internationale par les moyens du droit pénal. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 54, n. 2, p. 639-661, 2002. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2002\\_num\\_54\\_2\\_18760#ridc\\_0035-3337\\_2002\\_num\\_54\\_2\\_T1\\_0651\\_0000](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2002_num_54_2_18760#ridc_0035-3337_2002_num_54_2_T1_0651_0000). Acesso em: 15 jun. 2022.

TEIXEIRA, Fernando de Carvalho. Crime formal e conduta genérica: problemas na jurisprudência anticorrupção. *Anais*: 1º Encontro de estudos e práticas anticorrupção, Transparência Internacional, nov. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1oWUtzMCB0pMgzo16CiQgO0so-sc5nonA/view>. Acesso em: 22 mar. 2022.

TEIXEIRA, Fernando de Carvalho. Crítica à teoria do ato indeterminado: dinheiro e poder na microdinâmica da corrupção-suborno. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, ano 28, n. 169, p. 41-81, jul. 2020.

Recebido em: 23.03.2022 - Aprovado em: 12.06.2022 - Versão final: 19.07.2022