

Considerações conceituais sobre a corrupção à luz da segurança pública¹

Conceptual considerations on corruption in the light of public security

Luis Fernando de França Romão*

Sumário

1. Introdução. 2. Corrupção para a prática de atos lícitos: impulso da política pública. 3. Corrupção para a prática de atos ilícitos: fracasso da política pública. 4. Os incentivos à corrupção policial. 5. Problema ético: transigência moral. 6. Questão jurídico-criminal. 7. Síntese conclusiva. Referências.

Resumo

O texto objetiva apresentar considerações jurídico-político-doutrinárias sobre o conceito de corrupção à luz da sua perspectiva para a governança de políticas públicas de segurança pública, com especial atenção à realidade do Rio de Janeiro.

Abstract

The text aims to present legal, political and doctrinal considerations on the concept of corruption in the light of its perspective for the governance of public security policies, with special attention to the reality of Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Corrupção. Segurança pública. Políticas públicas. Governança. Polícia.

Keywords: *Corruption. Public security. Public policy. Governance. Police.*

¹ Texto adaptado publicado originalmente em: ROMÃO, Luis Fernando de França. *UPP: a segurança pública entre eleição e corrupção*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 47-67.

* Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas na Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Direito do Estado (USP). Pós-graduado em Ciências Criminais e Segurança Pública (UERJ). Bacharel em Direito (PUC-Rio). Membro da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Advogado.

1. Introdução

Chamar toda e qualquer ação moralmente questionável de corrupção, embora possa ter valor retórico, não contribui para o exercício analítico de política pública, segundo observam Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka, de modo que o termo deve ser reservado para referir-se às atividades violadoras da ordem jurídica do país.²

O termo, aliás, é tão antigo quanto a ação que denomina, posto que no grego arcaico já existiam terminologias específicas, seja para referir-se a desfazimento ou decomposição (*phthorá*), seja para fazer menção à propina ou ao suborno, à época, ação de seduzir com presentes (*dorodokía*), tendo os romanos, porém, reunido na palavra latina *corruptio* a prática de subornar um magistrado. Segundo perspectiva de Alexandre Sergio da Rocha, os romanos, talvez, tenham reconhecido essa prática como desfazimento da normalidade institucional e decomposição moral das pessoas envolvidas.³

Não obstante a antiguidade da prática corrupta, Susan Rose-Ackerman adverte que a corrupção não é resultado inevitável da História e da cultura.⁴ Se, por um lado, isso tira o peso de um suposto pecado original pelo qual estariam sociedades inteiras condenadas, por outro, expõe o desafio de mudanças e de rompimento de ciclos corruptos. Embora tenha raízes culturais e históricas, corrupção é problema político e atual.

Ao descartarem a História e a cultura como causas necessárias e inevitáveis da corrupção, Rose-Ackerman e Palifka entendem que as causas da corrupção podem ser explicadas e classificadas através de três categorias: instituição, incentivos e ética pessoal, sendo, pois, a interação desses elementos determinante para os níveis e tipos de corrupção que ocorrem nos casos concretos.⁵

Ademais, também ocorre de a corrupção ser considerada como patologia de um sistema de governo.⁶ Embora possa soar como eufemismo, tal qual “sobrepços não explicados” ou “compras excessivas”, se a corrupção é “sintoma de que algo vai mal no manejo do Estado”, por haver subversão das instituições públicas para, ao invés de promoverem valores públicos, enriquecerem indevidamente algumas pessoas com acesso à burocracia e provisionar benefícios aos corruptos, é, pois, um (grave) problema no sistema de governança de políticas públicas.

Esse problema de governança possui características específicas. Nesta perspectiva, Rose-Ackerman e Palifka conceituam corrupção como abuso de um poder conferido com o objetivo de obter ganho privado, sendo primordial para o entendimento conceitual a questão do “poder conferido”, por aludir ao trabalho que

² ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*. 2ª ed. Trad. Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2019, p. 367.

³ ROCHA, Alexandre Sergio da. *Corrupção: conceitos e reflexões*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 20.

⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 292.

⁵ *Ibid.*, p. 539.

⁶ LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 11.

⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 85.

se espera seja desempenhado pelo agente. No entanto, o abuso do poder conferido viola as regras legais e os objetivos previamente fixados restam frustrados.⁸

Além disso, os custos da corrupção são assumidos pelos contribuintes, bem como a população sofre a redução de serviços, de maneira que as externalidades da corrupção não são só econômicas, mas geram crise de confiança no Estado de Direito e os custos disso decorrentes, donde sobressai, ainda, a restrição do efeito dissuasório do Direito Penal.⁹

Por esses motivos, afirmam as mencionadas autoras que a corrupção mina quaisquer que sejam os objetivos de uma instituição ou de um país, atingindo, notadamente, aqueles relacionados com o desenvolvimento e a distribuição de renda, conflitando, pois, com valores democráticos e republicanos.¹⁰ No mesmo sentido, José Joaquim Gomes Canotilho observa que a corrupção se entrelaça com a erosão da juridicidade e da democraticidade do Estado.¹¹

Há, todavia, um problema metodológico a envolver o estudo e as análises da corrupção em políticas públicas de segurança que diz respeito à medição do fenômeno. As ações corruptas são, em geral, encobertas e operadas com cuidado para não serem descobertas ou não deixarem provas comprometedoras e condenatórias dos agentes envolvidos. Ademais, a falta de parâmetros e indicadores científicos que permitam medir a incidência corrupta em uma determinada política pública dificulta a questão. Só se tem conhecimento da corrupção que deu errado, daquela que foi desvendada, por quaisquer motivos e, acrescente-se, nem sempre resulta em efetiva condenação dos corruptos envolvidos, tampouco a política pública correspondente, que entrou no jogo da corrupção, é precedida ou sucedida por avaliação.

Outra questão a ser fixada inicialmente é a não correspondência simples entre o nível e as consequências da corrupção e a organização administrativo-governamental, não se permitindo afirmar, com exatidão e cientificidade, por exemplo, ser a corrupção na cúpula menos danosa do que aquela subjacente nos níveis mais baixos da Administração Pública. Esta questão relaciona-se ao problema metodológico referido anteriormente, tendo em vista que “a ‘grande’ corrupção na cúpula do Estado não é suscetível de análises estatísticas”.¹²

Nesse contexto, a corrupção policial requer maior atenção por ser a polícia uma das instituições percebidas como das mais corruptas, sendo fator preocupante a sua natureza institucional vocacionada a fazer cumprir as leis.¹³ Com efeito, as organizações criminosas operam através do binômio corrupção/violência. Se não houvesse corrupção, “só” pela violência elas não conseguiriam se impor e operar seus negócios. Mais: é possível até inferir que a corrupção, nesta perspectiva, retroalimenta a violência.

⁸ *Ibid.*, p. 41 e 43.

⁹ *Ibid.*, p. 108 e 116.

¹⁰ *Ibid.*, p. 40-41.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Pequena nótula de apresentação. In: LOPES, José Mouraz. *Op. cit.*, p. 9.

¹² ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 473.

¹³ *Ibid.*, p. 55.

Além disso, onde a corrupção está integrada e praticamente todos têm algum tipo de vínculo com o sistema corrupto, aumenta-se o grau de dificuldade de desenvolvimento de políticas públicas. Esse é cenário da política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Essas são as razões pelas quais se considera a corrupção uma das mais importantes variáveis na governança da política pública setorial.

2. Corrupção para a prática de atos lícitos: impulso da política pública

O sentido da distinção da corrupção para a prática de atos lícitos daquela para a prática de atos ilícitos relaciona-se aos efeitos observados no processo das políticas públicas, posto que são diversos. Embora a corrupção seja, *per se*, um ilícito, este pode ser cometido para que sejam praticadas ações lícitas, que não contrariam os deveres do cargo do agente público.¹⁴

Além disso, asseverara Gilson Dipp que uma organização criminosa pode exercer, eventualmente ou ordinariamente, atividades lícitas com finalidade ilícita, revestindo-se de forma e atuação formalmente regulares, a recomendar, portanto, cuidado e atenção na compreensão de suas características.¹⁵

A corrupção para a prática de ato lícito traz como efeito, paradoxalmente, o impulso para a realização da política pública. Ato ilícito inicial – o suborno ao decisor político, por exemplo – pode ser capaz de incentivar a movimentação da Administração Pública e acionar todos os mecanismos necessários para que determinada política pública seja executada, inclusive, podendo dela se retirar mais propinas no decorrer de seu desenvolvimento, ou não, apenas lucrar de seus efeitos políticos, vantagens, em si, legítimas e inerentes ao jogo político-democrático.

Com efeito, as decisões de política pública são tomadas em nível pessoal e político, destacam Rose-Ackerman e Palifka, e chamam a isso de paradoxo porque o interesse próprio é pressuposto básico para o ato de decidir, porém os modelos exigem que o decisor seja um desinteressado “planejador social benevolente”.¹⁶

Os dirigentes corruptos tendem a apoiar políticas que produzam ganhos pessoais para si, podendo ser propostos projetos caros, complexos, intensos no consumo de recursos que podem ser usados para gerar subornos. Igualmente, é possível o agente

¹⁴ Inclusive o ordenamento jurídico-criminal de Portugal previa até a Lei n. 32/2010, de 02/09, além da corrupção ativa, a *corrupção passiva para a prática de ato lícito* (solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer ato ou omissão *não contrários aos deveres do cargo*). Após a reforma penal empreendida pela mencionada Lei, a corrupção passiva pressupõe ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, enquanto a anterior corrupção para prática de ato lícito foi substituída pelo tipo de crime “recebimento indevido de vantagens” (solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida). Como observa José Mouraz Lopes, este novo crime não é, formal e tipicamente, um crime de corrupção. Cf. LOPES, José Mouraz. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁵ DIPP, Gilson. *A “delação” ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei*. Brasília: IDP, 2015, p. 11.

¹⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 41.

corrupto exigir suborno elevado para compensar os custos políticos que sofrerá como consequência da decisão a ser tomada em contrapartida à vantagem ilícita.¹⁷

Na política de segurança pública isso pode ocorrer desde um suborno inicial para o gestor realizar a aquisição de viaturas policiais, mesmo todo o processo administrativo de licitação e contratação ser, em tese, regular, eventual corrupção inicial pode condicionar a escolha, discricionária, do modelo da frota, optando por carros de luxo, com custo mais elevado, por exemplo, ou, ainda, na compra de armamentos, administrativamente regular, porém as armas do(s) lote(s) fornecido(s) são entregues aos agentes contendo defeitos de fabricação. O fornecedor privado, para se livrar daquele(s) lote(s) defeituoso(s), fornece-o(s) à Administração, podendo, para isso, corromper o decisor para que o órgão adquira aquele especificado armamento. Ou, ainda, a política pública de segurança pode entrar no jogo político-eleitoral como moeda de troca de apoios e coalizões partidárias.¹⁸

De qualquer modo, paradoxalmente, a corrupção para a prática de atos lícitos pode servir de instrumento para facilitar a política pública, nos casos exemplificados, aparelhando e equipando as corporações policiais ou, ainda, impulsionando a expansão territorial do programa.

3. Corrupção para a prática de atos ilícitos: fracasso da política pública

Já a corrupção para a prática de atos ilícitos envolve a comumente referenciada corrupção dos agentes públicos, cujos pagamentos ou trocas objetivam obter benefícios (ilícitos) ou evitar (ilicitamente) custos, de todo modo, envolvem trocas de ações violadoras de regras jurídicas, a diminuir a efetividade das políticas públicas e a frustrar seus objetivos subjacentes, posto que nessas situações os agentes públicos se concentram nos aspectos lucrativos de seu trabalho nesses programas.¹⁹

Além disso, destacam Rose-Ackerman e Palifka o efeito devastador da corrupção sobre a eficácia das políticas públicas, notadamente há a inversão de níveis, composições, ordenações temporais eficientes, tudo sendo mobilizado para que os funcionários corruptos maximizem seus lucros pessoais.²⁰

Pode ocorrer, também, competição pela corrupção, quando agentes públicos competem entre si para obtenção de benefícios ilícitos, a gerar o que as mencionadas autoras denominam de *espiral ascendente de corrupção*,²¹ problema grave e sistêmico, em que a corrupção passa a encorajar que todos aceitem subornos. Quando a hierarquia é corrupta, o fracasso da política pública é o seu destino.

¹⁷ *Ibid.*, p. 304, 309 e 369.

¹⁸ Sobre a UPP e a questão do jogo político-eleitoral, cf. AMADO, Guilherme. Notícias. Rio. Procurador eleitoral investiga se Cabral negociou UPP e financiamento da Odebrecht. *Extra*. 28 jan. 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/procurador-eleitoral-estiga-se-cabral-negociou-upp-financiamento-da-odebrecht-11422261.html>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹⁹ Cf. ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 60, 85 e 92.

²⁰ *Ibid.*, p. 141.

²¹ *Ibid.*, p. 314.

Na política de segurança pública, a corrupção para a prática de atos ilícitos impede o desenvolvimento efetivo da política pública pelo fato de os policiais tornarem-se cúmplices da criminalidade e acabarem por exponenciar as ações que deveriam coibir e reprimir, por vezes participando diretamente das atividades criminosas, usando do poder estatal que lhes é conferido para associarem-se aos criminosos, inclusive contra o próprio Estado e a sociedade.²²⁻²³

4. Os incentivos à corrupção policial

A corrupção se (re)produz na interseção entre incentivos específicos, instituições sociais e a ética pessoal.²⁴ No que se refere aos incentivos à corrupção policial, em geral, podem-se destacar três: baixo salário, discricionariedade e hierarquia corrupta. Além disso, também podem ser verificados outros três incentivos à corrupção policial específicos à realidade fática brasileira: carência de equipamentos básicos do trabalho policial, o incremento da violência e o sistema de recursos da justiça criminal.

Baixos salários, corrupção na hierarquia funcional e a discricionariedade são incentivos verificados em muitos países, não sendo nenhuma peculiaridade do Rio de Janeiro, do Brasil ou de países em desenvolvimento, podendo, inclusive, verificar-se tal incidência em grandes cidades de países desenvolvidos, como em Nova York, nos Estados Unidos.²⁵

Os incentivos corruptos na atividade policial existem, em grande medida, pelo poder subjacente dessa atividade pública de imposição de custos onerosos.²⁶ Enquanto outras categorias profissionais, em troca do suborno, entregam algo ou atribuem benefícios, na atividade policial a contraprestação pelo suborno/corrupção/propina (ou o vulgar “arrego”) é para evitar a imposição de custo, isto é, evitar a aplicação da lei penal repressiva, colocar em suspenso, na situação, o Estado de Direito e a sua juridicidade.

²² Sobre o novo fenômeno problemático envolvendo a associação entre tráfico e milícia (narcomilícia) no Estado do Rio de Janeiro, cf. WERNECK, Antônio; SOUZA, Rafael Nascimento de. Rio. Narcomilícias: traficantes e milicianos se unem em 180 áreas do Rio. Segundo investigação: de acordo com relatório do Ministério Público do Rio, paramilitares mudaram o perfil de combate ao tráfico de drogas para conquistar territórios. Há casos até de “aluguel” de bocas de fumo. *O Globo*. 10 out. 2019. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/narcomilicias-traficantes-milicianos-se-unem-em-180-areas-do-rio-segundo-investigacao-24007664>. Acesso em: 17 out. 2020.

²³ Sobre UPP, cf. G1. Rio de Janeiro. *Ex-comandante de UPP é demitido por receber propina de traficante*. 6 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/ex-comandante-de-uppe-demitido-por-receber-propina-de-traficante.html>. Acesso em: 17 out. 2020.

²⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 60.

²⁵ O detetive aposentado Frank Serpico, do Departamento de Polícia de Nova York, conhecido por ter testemunhado contra corrupção de policiais que recebiam suborno de traficantes, observara certa vez que “10% dos policiais de Nova York são absolutamente corruptos, outros 10% absolutamente honestos e os outros 80% desejariam ser honestos”. Cf. THE NEW YORK TIMES, New York. *Rooting out police corruption*. Sam Roberts. 29 jun. 2012. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/07/01/nyregion/books-on-police-corruption-and-woody-guthries-haunts-in-new-york-city.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

²⁶ Sobre os incentivos corruptos e o poder de impor custos onerosos, cf. ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 157.

Ocorre que o poder de imposição de custos onerosos está relacionado à discricionariedade. No caso da segurança pública, a discricionariedade policial é intrínseca à atividade, pois questões como o momento de abordagem (quando), ou a pessoa potencialmente suspeita (quem), ou, ainda, o momento de efetuar um disparo (*timing*) e o uso progressivo da força são situações que, embora haja regramentos disciplinadores, só se verificam na prática, restando, portanto, ao agente policial decidir sobre tudo isso em fração de segundos, o que, por óbvio, não permite a realização de um complexo juízo de ponderação e juridicidade. Isso significa que a discricionariedade policial, embora seja apontada como incentivo à corrupção, tem problematidade prática intrínseca à atividade que não tem como ser excluída.

Com efeito, os baixos salários – incentivo, ademais, que ocorre em vários outros setores da Administração Pública –, segundo Rose-Ackerman e Palifka, são responsáveis por induzir ao pluriemprego e à corrupção.²⁷ No âmbito da segurança pública, os baixos salários são reconhecidos, inclusive, pelo próprio governo que, comumente, compra o período de folga do policial, de modo que ele passa a cumprir, na própria corporação, muito além do período de sua escala de plantão, ocorrendo casos ainda em que é obrigatória a adesão ao serviço extraordinário, além do plantão da escala regular.

Não obstante, embora seja fator problemático, não é tão grave, pois o policial está a complementar o seu salário de forma lícita e dentro da própria instituição. A questão recai para o problema da ilicitude quando o agente vai complementar seu baixo salário com atividades ilícitas, seja com “bicos” ou se associando, nas folgas, com criminosos que deveria coibir durante seus plantões.

A atividade policial, dizem Rose-Ackerman e Palifka, é problematicamente o exemplo mais notório de um setor público que pode ser organizado a modo de máquina geradora de subornos. Isso traz à análise a questão da hierarquia corrupta, quando o superior aceita subornos, é provável que os trabalhadores inferiores também os recebam, gerando, assim, uma hierarquia administrativa corrupta, tendo como efeito a formação de mercado interno para ocupação de cargos e posições administrativas, estrategicamente posicionados para a recepção e a distribuição de subornos.²⁸

Nesse sentido, asseveram as autoras, à medida que os funcionários de alta posição encobrem a corrupção do nível de baixo em troca de subornos, a corrupção nos níveis mais altos de um órgão da Administração Pública passa a se alimentar da corrupção dos níveis de baixo, ao mesmo tempo que os protege. Dessa forma, cada nível corrupto é alimentado pelo outro.²⁹

Há, assim, realidade de corrupção multinível nas instituições policiais hierarquizadas. Corrupção de ponta a ponta, do policial do nível de rua operacional

²⁷ *Ibid.*, p. 196-197.

²⁸ *Ibid.*, p. 190, 197, 200 e 215.

²⁹ *Ibid.*, p. 216.

(*street level*) até o comandante; se hierarquicamente militarizadas, tem-se corrupto batendo continência para corrupto.

Notam Rose-Ackerman e Palifka que a corrupção gera complexas relações de vassalagem e chantagem, baseadas na hierarquia funcional. O efeito nefasto da corrupção sistêmica é impedir que as informações e denúncias sobre as malversações dos corruptos sejam processadas e apuradas.³⁰

Em instituição policial corrompida de ponta a ponta da hierarquia administrativa, denunciar é perigoso, há risco de represálias e retaliações por superiores corruptos e, ainda, ser atacado por colegas, também corruptos, em emboscadas atentatórias contra a própria vida. Denunciar pode levar à execução.

Outro fator incentivador à corrupção, dentro da hierarquia corrupta, é que os corruptos são, por vezes, valorizados, considerados sagazes, recebendo até honrarias e distinções, em vez de serem etiquetados como desonrados. Isso frustra os honestos remanescentes de mudarem o funcionamento da instituição, posto que a corrupção da hierarquia posicionada nos níveis decisórios e de comando acaba por criar expectativa de benefícios de riqueza e reduz as restrições morais eventualmente experimentadas pelos policiais de baixo. Além disso, na polícia, com notório sistema corrupto, a busca do cargo de policial pode ocorrer pelas lucrativas oportunidades corruptas subjacentes.

Quanto aos incentivos específicos à corrupção policial na realidade brasileira, sobressaem os aspectos financeiro e estrutural das condições de trabalho, posto que a carência abrange equipamentos básicos para a atividade policial, como armas de fogo, munições, coletes balísticos, fardas, viaturas, materiais para a atividade de perícia técnico-científica, sem contar na insuficiência de efetivo.³¹

O incentivo à corrupção nesse caso incide porque se pode recorrer ao lucro do suborno, da propina, do arrego, para aparelhar e criar condições de trabalho a fim de que a atividade policial possa ser desempenhada – por vezes, para movimentar o sistema corrupto e gerar mais lucros pessoais. Se a unidade policial está sem equipamentos básicos para funcionar adequadamente, sem armas adequadas, pouca munição e viaturas quebradas, não há de oferecer nenhum risco às organizações criminosas, dada a impossibilidade de se reprimirem as condutas ilícitas por falta de condições materiais de trabalho.

Se não são capazes de oferecer resistência, não há motivo para suborno ou, então, o valor é reduzido. Isso pode incentivar policiais a buscarem outras fontes não oficiais para criar as condições que o governo não os dá, como, por exemplo, recorrer a recursos de atividades ilícitas para aparelhar a delegacia ou o batalhão, usar recursos da contravenção e jogos ilegais para manutenção de viaturas ou, ainda, usar armamentos apreendidos em operações e não declarados e entregues oficialmente (o vulgo espólio de guerra).

³⁰ *Ibid.*, p. 216 e 249.

³¹ Cf. FRIEDE, Reis. *Reflexões sobre segurança pública e corrupção*. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019, p. 39.

A repressão policial gera lucros pessoais para os agentes corruptos, seja com o “espólio de guerra” (itens apreendidos durante a diligência policial e não apresentados e formalizados em registro policial), seja com o “arrego” dos criminosos (subornos e propinas para não cumprir a lei, deixando de reprimir a atividade ilícita e de prender os criminosos).³²

Outro incentivo à corrupção policial é o incremento da violência, realidade problemática do Rio de Janeiro.³³ Segundo observa Reis Friede, por causa disso os agentes policiais passam a se preocupar, primordialmente, em sobreviver às investidas do crime organizado e não em combatê-los, por estarem impotentes, abandonados e desamparados, destacando-se o depoimento de policial lotado em uma Unidade de Polícia Pacificadora na cidade do Rio de Janeiro: “é um verdadeiro exército [...] o poderio bélico dos criminosos chama atenção e assusta [...] eles estão muito bem equipados, têm armas pesadas. Aqui nossa primeira missão é ficar vivo”. Nesse cenário de elevada violência, Reis Friede³⁴ indaga como se exigir que o policial brasileiro se dedique à proteção do cidadão, quando sua própria vida está em risco?

Quando se está com a vida em risco, corromper-se não constitui um dilema de difícil solução, sobretudo quando esse incentivo se associa a outros como a hierarquia corrompida. No entanto, o incremento da violência pode funcionar como incentivo à corrupção policial, seja para manter-se vivo, seja para aumentar os ganhos corruptos, com maior repressão e fazendo o uso estatal da violência (uso da força) no ciclo de violências.

Quanto maior for a violência que o agente policial puder praticar potencialmente contra os criminosos, maior será o valor de seu suborno. Vale dizer, muitas vezes não apenas individualmente, mas coletivamente, unidades policiais inteiras são compradas, subornadas, inclusive alugando o aparelho estatal do uso da força (veículos blindados) para criminosos fazerem uso contra seus rivais.³⁵ A violência convive com a corrupção, havendo retroalimentação entre esses elementos do binômio.

A justiça criminal, com seu sistema recursal disfuncional, também apresenta incentivo à corrupção policial. O Desembargador Federal Reis Friede assevera que o sistema de recursos tem alimentado processo de desgaste institucional do Poder Judiciário, pois o modelo no qual “um juiz determina prisão de um criminoso, enquanto outro a revoga por meio de *habeas corpus* e, em seguida, um terceiro decide pelo

³² Cf. HERINGER, Carolina; SOARES, Rafael. Rio. PM do Bope fez “leilão” de armas e drogas apreendidas em operação para milicianos e traficantes: um PM da chamada Tropa de Elite da corporação “leilou” parte do material encontrado em ação. *O Globo*. 8 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/pm-do-bope-fez-leilao-de-armas-drogas-apreendidas-em-operacao-para-milicianos-trafficantes-24003011>. Acesso em: 18 out. 2020.

³³ “De acordo com dados oficiais publicados em 12 de dezembro de 2017 na matéria de capa do jornal *O Globo* (‘Em 15 anos, país matou o equivalente à população de uma Lisboa e meia’), o Brasil registrou um homicídio a cada dez minutos no período entre 2001 a 2015’, totalizando 786 mil pessoas assassinadas – das quais 497 mil vítimas eram negros ou pardos –, quantitativo que equivale ao número da população de uma Lisboa e meia, ou seja, 506 mil”. FRIEDE, Reis. *Op. cit.*, p. 71.

³⁴ *Ibid.*, p. 43.

³⁵ Cf. ANTUNES, Thiago. Rio de Janeiro. Polícia cobrava propina de R\$ 500 mil ao mês e de R\$ 1 milhão para uso de caveirão. *O Dia*. 7 jun. 2017. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-06-07/policia-cobrava-propina-de-r-500-mil-ao-mes-e-r-1-milhao-para-uso-de-caveirao.html>. Acesso em: 18 out. 2020.

retorno do mesmo 'ex-presos' à cadeia, ao passo que um quarto lhe concede nova liberdade," frustra os policiais que, com muito custo, às vezes com sacrifício pessoal, prendem o criminoso num dia, para prendê-lo novamente no dia seguinte.³⁶⁻³⁷

5. Problema ético: transigência moral

A questão da corrupção envolve, por certo, problema ético, consistente em transigência moral. Com efeito, Alexandre Sergio Rocha, refletindo sobre o tema, propõe reconhecer-se a corrupção como deslize moral de interesse público, como uma falha moral.³⁸ Ademais, menciona o referido autor aspecto relevante, o de haver, com a corrupção, alienação da lealdade, de modo que o corrupto aliena a lealdade institucional que lhe incumbia.³⁹

O corrupto flexibiliza as regras éticas de comportamento por imaginar que a autoridade e o correlativo poder exercido os são em nome próprio e não titularizados pelo Estado, isto é, segundo analisa Alexandre Rocha, o agente corrupto acredita, equivocadamente, que tenha no exercício de suas funções apreciável discricionariedade que lhe autoriza flexibilizar a conduta ética dele esperada e exigida.⁴⁰ Daí que pode ocorrer a leniência omissiva, consistente no exercício elástico da discricionariedade do corrupto, atuando com reduzido rigor.⁴¹

O domínio emocional envolve a vergonha que possui efeito inibidor das violações éticas, servindo como mecanismo de manutenção de padrões éticos, acrescentando desconforto mental às opções imorais. Isso diferencia-se da culpa, que pode induzir à reparação dos danos provados, enquanto a vergonha gera sentimento pessoal de degradação não facilmente contornável. Ainda nesse mesmo domínio, observa Alexandre Rocha ser o pudor a ausência de capacidade de envergonhar-se, podendo decorrer de patologia ou de anestesia moral causada por repetida exposição da consciência à imoralidade.⁴²

Vale ressaltar a denominada transigência ética ou "ladeira escorregadia", consistente na aplicação abusiva da insignificância ao domínio ético, a transigir com pequenos deslizes, considerando-os insignificantes. Ocorre que isto é problemático, pois a transigência admitirá deslizes cada vez maiores, aumentando-se a gravidade dos atos. Daí dizer-se em "ladeira escorregadia", de deslize em deslize, desce-se pela ladeira.⁴³

³⁶ FRIEDE, Reis. *Op. cit.*, p. 55.

³⁷ Sobre esse problema, vide caso envolvendo o Supremo Tribunal Federal, cf. COLETTA, Ricardo Della. Cotidiano. Fux suspende decisão de Marco Aurélio e determina retorno à prisão de chefe do PCC: André do Rap, que deixou a prisão nesta manhã, teria fugido para o Paraguai, segundo TV. *Folha de S. Paulo*. 10 out. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/10/fux-suspende-decisao-de-marco-aurelio-e-determina-retorno-a-prisao-de-chefe-do-pcc.shtml>. Acesso em: 18 out. 2020.

³⁸ ROCHA, Alexandre Sergio da. *Op. cit.*, p. 24.

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 116-117.

⁴¹ *Ibid.*, p. 28.

⁴² *Ibid.*, p. 108-112.

⁴³ *Ibid.*, p. 107.

Ademais, o ambiente corrompido faz parecer ao agente que a corrupção não é corrupção, mas modo de agir natural – no âmbito policial, confundido com sagacidade – sendo, pois, maneira de colher resultados do êxito de sua carreira.⁴⁴ Nesse contexto, Alexandre Rocha reflete que a exposição à contemplação generalizada da prática de corrupção tem efeito biológico de deixar a pessoa insensível à prática, que, de outro modo, deveria repelir como inaceitável.⁴⁵

Faz-se aqui breve observação de que isso tem ocorrido, no âmbito da segurança pública, tanto com a corrupção quanto com a violência. Naturalizando-se a prática policial corrupta e violenta, enaltecendo-a, por vezes, notadamente quanto aos agentes atuantes em grupos e unidades de operações especiais. Porém, há de frisar não se confundir “competência técnica com inteireza moral”,⁴⁶ tampouco haver redução do desvalor da corrupção só por ser prática generalizada.⁴⁷

Há, pois, os corruptos habituais e os ocasionais. Os habituais incorporam a corrupção ao seu modo de ser e agem de maneira corrupta sempre que se apresentem oportunidades e se essas não ocorrerem, eles as criarão. Já os ocasionais, oportunamente não resistiram ao agir corrupto, porém ainda detêm algum grau de integridade no caráter, podendo vir a ser revelado em outras ocasiões. Assevera Alexandre Rocha que habitualidade ou ocasionalidade não são atributos da corrupção, mas características morais ou psicológicas dos corruptos.⁴⁸

Decerto que há variabilidade do nível de eticidade e isto impacta, diretamente, na necessidade de aparatos jurídico-institucionais de correição disciplinar. Quanto aos níveis éticos, o mencionado filósofo Alexandre Rocha destaca três níveis: *atitude ética rigorosa* – em que os agentes não precisam de regulamentos nem de vigilância para agir de maneira moralmente irrepreensível; *flexibilidade ética* – em que os agentes podem ceder a impulsos ocasionais de oportunidades corruptas, gerando corrupção episódica, necessitando-se de normas de vigilância, pois em razão do remanescente caráter e do desejo de manter uma boa reputação, a possibilidade de serem descobertos os dissuade pela vergonha prevista; e, ainda, o *baixo nível ético* – nesse nível os agentes sujeitam-se à corrupção, adotam a máxima de levar vantagem em tudo, exigindo-se, para esses, sofisticados mecanismos e normas de vigilância.⁴⁹

Não obstante, refletir sobre o problema ético da corrupção e a questão da transigência moral envolvida não pode resvalar para a “falácia da idealização”, em que se idealizam pessoas com qualidades extraordinárias e desprovidas de defeitos, ao contrário da sociedade real de pessoas reais com seus muitos defeitos e poucas qualidades.⁵⁰

⁴⁴ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 102.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 142.

⁴⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Op. cit.*, p. 314.

⁴⁸ ROCHA, Alexandre Sergio da. *Op. cit.*, p. 35.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 113-114.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 68-72.

Frisa-se que os policiais são recrutados dentro da sociedade, de modo que eles expressam os valores subjacentes nessa sociedade. Não seriam recrutados policiais violentos e corruptos em uma sociedade majoritariamente marcada como pacífica e honesta. Se os policiais são violentos e corruptos, é sintoma dos valores morais que estão presentes na sociedade, no meio no qual foram recrutados.

Quem fornece os policiais ao Estado é a própria sociedade que se beneficia, em determinado grau e de acordo com a sua conveniência, do bem e do mal que eles são capazes de provocar e que efetivamente os praticam. Camadas da sociedade clamam e aplaudem o policial violento (máxima do “*bandido bom é bandido morto*”) e sempre que têm oportunidade suborna-o para evitar a aplicação da lei contra si.

6. Questão jurídico-criminal

Corrupção em sentido técnico-jurídico é questão jurídico-criminal. É tipo de crime previsto no Código Penal brasileiro, a incriminar condutas tanto do corrupto (corrupção passiva)⁵¹ quanto do corruptor (corrupção ativa),⁵² tutelando como bem jurídico a Administração Pública.

Ocorre que, para além da questão técnica a envolver esses tipos penais, há, quando se fala em corrupção policial, outras modalidades de ações e/ou omissões criminosas passíveis de serem entendidas como corruptas, tais como peculato, concussão, prevaricação, condescendência criminosa, advocacia administrativa, extorsão, abuso de poder, entre outros.

Com efeito, José Mouraz Lopes observa que de um tipo de crime específico, a corrupção divergiu para um conteúdo jurídico-político, ligado, pois, a patologias que põem em causa a boa governação, não se tratando, no entanto, de se expandir o tipo criminal perfeitamente delimitado e constitucionalmente adequado ao princípio da tipicidade e da legalidade, mas por constatar-se que o discurso jurídico sobre a corrupção ultrapassa as previsões estritas do Código Penal.⁵³

Segundo o referido jurista português, há o transvase da corrupção do domínio puramente criminal para a perspectiva jurídico-política, com as categorias de análise tais como falta de transparência, manipulação de regras jurídicas, omissão de procedimentos e ausência de imparcialidade.⁵⁴

⁵¹ Código Penal. Corrupção passiva: “Art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º – A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º – Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena – detenção, de três meses a um ano, ou multa”.

⁵² Código Penal. Corrupção ativa: “Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único – A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional”.

⁵³ LOPES, José Mouraz. *Op. cit.*, p. 31-39.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 12.

Dessa maneira, propõe Mouraz Lopes que o conceito jurídico-político de corrupção enquadre um alargado conjunto de categorias jurídico-penais diversificadas e autônomas, mas que, pelo tipo de bens jurídicos protegidos precisam ser tratadas em perspectiva de patologia do sistema, a considerar o âmbito macrojurídico da corrupção.

Vale salientar que na dogmática penal vários crimes tutelam bens jurídicos que põem em causa a forma ampla de boa governança, porquanto, propõe-se que o sentido jurídico-político de corrupção tenha por definição nuclear o “abuso da função pública em benefício privado”, englobando conjunto diversificado de tipos criminais.⁵⁵

Essa análise do transvase da corrupção de questão jurídico-criminal para uma problemática jurídico-política se verifica na realidade da segurança pública, quando se observa a expressiva quantidade de agentes policiais denunciadas pelo Ministério Público como incurso na prática de crime organizado, sendo a categoria profissional do Estado mais investigada por condutas corruptas, a expressar, por evidência, problemas de governança no setor.⁵⁶

7. Síntese conclusiva

Das perspectivas empreendidas sobre considerações jurídico-doutrinárias a respeito da corrupção à luz da segurança pública, com repercussão sobre a governança de políticas públicas nesse setor, conclui-se que:

1) A corrupção para a prática de ato lícito, paradoxalmente, tem o efeito de impulsionar a realização da política pública. Um ato ilícito inicial – corrupção – pode ser determinante para a movimentação da Administração Pública e a execução da política pública. A corrupção para ato lícito na segurança pública pode facilitar a aquisição de armas e equipamentos para as corporações policiais ou mesmo impulsionar a expansão policial territorial de um programa;

2) A corrupção para a prática de ato ilícito envolve trocas violadoras de regras jurídicas. É a corrupção clássica. Os agentes públicos passam a se concentrar nos aspectos lucrativos da política pública, podendo haver risco de competição entre os agentes para corrupção, a gerar hierarquia corrupta e o fracasso da política pública. A corrupção para ato ilícito na segurança pública ocasiona que os policiais se tornam cúmplices da criminalidade e exponenciam as ações que deveriam coibir e reprimir;

3) A corrupção se (re)produz nos incentivos existentes (além das instituições e da ética pessoal). Na segurança pública identificam-se os seguintes incentivos

⁵⁵ *Ibid.*, p. 83-84.

⁵⁶ Cf. FRIEDE, Reis. *Op. cit.* p. 46: “Na reportagem ‘Caso de polícia – corrupção é desafio para instituição’, de fevereiro de 2018, as repórteres Elenilce Bottari e Juliana Castro, do jornal *O Globo*, apuraram que, em cada dez denunciadas por crime organizado no Estado do Rio de Janeiro, dois são ou foram policiais. Na época, 826 policiais militares e ex-policiais do Estado respondiam a denúncias de crime de associação criminosa, corrupção, lavagem de dinheiro e diversos outros delitos investigados pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), criado em 2010. Segundo dados apresentados pelo Gaeco do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de um total de 5.219 denúncias oferecidas à Justiça, 20%, ou seja, 1.030 casos, eram contra funcionários estaduais que estão ou já passaram pela área da segurança pública, transformando-os na categoria profissional mais investigada”.

gerais à corrupção policial: baixos salários, discricionariedade e hierarquia corrupta. Identificando-se, igualmente, outros tantos incentivos à corrupção policial peculiares à realidade brasileira, carência de equipamentos básicos do trabalho policial, incremento da violência (binômio violência/corrupção) e sistema de recursos da Justiça Criminal;

4) A corrupção é também problema ético, consistente em transigência moral. No âmbito policial, ambiente corrompido pode fazer parecer ao agente de segurança pública que a corrupção não é inaceitável, mas um agir natural, confundido, às vezes, com sagacidade. Competência técnico - tático - operacional - policial não é sinônimo de inteireza moral, nem a corrupção é desvalorada por sê-la praticada à generalidade do cotidiano policial. Os policiais corruptos podem ser habituais ou ocasionais. No entanto, se os policiais são violentos e corruptos, isso é um sintoma dos valores morais que estão presentes na sociedade, meio no qual eles são recrutados. Quem fornece os policiais ao Estado é a própria sociedade que se beneficia do bem e do mal que eles são capazes de provocar;

5) A corrupção tem sentido jurídico-político, relacionada à boa governança, alcançando, assim, modalidades criminosas além dos tipos penais específicos de corrupção ativa e passiva, compreendendo várias outras condutas omissivas ou comissivas delituosas, como peculato, concussão, prevaricação, condendência criminosa, extorsão, abuso de poder, entre outras, todas relacionadas ao mau uso da função pública em proveito pessoal. A corrupção é problemática que transborda da questão jurídico-criminal para a área jurídico-política.

Referências

DIPP, Gilson. *A "delação" ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei*. Brasília: IDP, 2015.

FRIEDE, Reis. *Reflexões sobre segurança pública e corrupção*. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011.

ROCHA, Alexandre Sergio da. *Corrupção: conceitos e reflexões*. Curitiba: Juruá, 2018.

ROMÃO, Luis Fernando de França. *UPP: a segurança pública entre eleição e corrupção*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*. 2ª ed. Trad. Francisca Pou Giménez. Madrid: Marcial Pons, 2019.