

**CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
BEM JURÍDICO COLETIVO E O CRIME DE CORRUPÇÃO, À LUZ DA
TEORIA DO BEM JURÍDICO DE CLAUS ROXIN**

*GENERAL CONSIDERATIONS ON PUBLIC ADMINISTRATION AS A COLLECTIVE
LEGAL ASSET AND THE CRIME OF CORRUPTION, IN THE LIGHT OF CLAUS
ROXIN'S LEGAL ASSET THEORY*

Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro¹

Rafael Salatini de Almeida²

RESUMO

Este artigo analisa o crime de corrupção, tanto passiva quanto ativa, conforme previsto no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848/1940), destacando a administração pública como um bem jurídico coletivo, baseado na teoria penal de Claus Roxin. A corrupção, que desvia recursos públicos e compromete a integridade das instituições, é um problema crítico que mina a confiança pública e perpetua desigualdades sociais. Roxin argumenta que a proteção de bens jurídicos é a tarefa primordial do direito penal, essencial para assegurar a convivência pacífica e o desenvolvimento social. No Brasil, a administração pública é protegida por diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Os crimes de corrupção ativa e passiva, definidos nos artigos 317 e 333 do Código Penal, refletem a preocupação em salvaguardar a integridade das instituições públicas. A Operação Lava Jato, iniciada em 2014,

¹ Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. Professor e Pró-Reitor de Acadêmico do Centro Universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM). Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Vice-Líder do Grupo de Pesquisa DiFuSo - Direitos Fundamentais Sociais. Coordenador do Grupo de Estudos de Marília João Batista de Santana da Associação Paulista do Ministério Público do estado De São Paulo.

² Doutor em Ciência Política pela USP (2009), Doutor em Direito pela UENP (2019-2021), pós-doutor em Sociologia pela USP (2017) e pós-doutor em Ciência Política pela USP (2017-2018). Bacharel em Ciências Sociais pela USP (2004), licenciado em Ciências Sociais pela USP (2008), bacharel em Direito pelo Univem (2016), mestre em Direito pelo Univem (2018). Professor do Curso de Relações Internacionais da UFGD (2009-2010), do curso de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da UFGD (2010), do curso de Relações Internacionais da Unesp-Marília (desde 2011), do curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp-Marília (desde 2013).

exemplifica a magnitude da corrupção no país, revelando esquemas complexos e custos significativos para a economia. O artigo discute a importância de estratégias integradas de combate à corrupção, incluindo medidas preventivas, repressivas e educativas, e a necessidade de distinção entre diferentes tipos e níveis de corrupção. Além disso, aborda a prescrição criminal e as implicações de condenações por corrupção, como a obrigação de indenização ao Estado. A concepção roxiniana de bem jurídico oferece uma abordagem intermediária, enfatizando a importância de proteger a administração pública como essencial para o desenvolvimento social e a confiança nas instituições.

Palavras-Chave: Bem jurídico coletivo. Administração pública. Corrupção passiva. Corrupção ativa.

ABSTRACT:

This article analyzes the crime of corruption, both passive and active, as provided for in the Brazilian Penal Code (Decree-Law 2,848/1940), highlighting public administration as a collective legal asset, based on Claus Roxin's criminal theory. Corruption, which diverts public resources and compromises the integrity of institutions, is a critical problem that undermines public trust and perpetuates social inequalities. Roxin argues that the protection of legal assets is the primary task of criminal law, essential to ensuring peaceful coexistence and social development. In Brazil, public administration is protected by several constitutional and infra-constitutional provisions, such as the Federal Constitution of 1988 and the Administrative Improbity Law (Law 8,429/1992). The crimes of active and passive corruption, defined in articles 317 and 333 of the Penal Code, reflect the concern with safeguarding the integrity of public institutions. Operation Lava Jato, which began in 2014, exemplifies the magnitude of corruption in the country, revealing complex schemes and significant costs for the economy. The article discusses the importance of integrated strategies to combat corruption, including preventive, repressive and educational measures, and the need to distinguish between different types and levels of corruption. Furthermore, it addresses the criminal statute of limitations and the implications of convictions for corruption, such as the obligation to compensate the State. The Roxinian conception of legal object offers an intermediate approach, emphasizing the importance of protecting public administration as essential for social development and trust in institutions.

Keywords: Collective legal object. Public administration. Passive corruption. Active corruption.

INTRODUÇÃO

A administração pública, entendida como um bem jurídico coletivo, desempenha um papel fundamental na estrutura de qualquer Estado moderno, garantindo o funcionamento adequado das instituições e a prestação de serviços essenciais à população. Nesse contexto, o combate à corrupção emerge como uma prioridade imprescindível, dada a sua capacidade de minar a confiança pública, desviar

recursos vitais e comprometer a integridade institucional. O presente artigo se propõe a analisar, com base no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848/1940), os crimes de corrupção ativa e passiva, abordando suas implicações jurídicas e sociais, e destacando a administração pública como um bem jurídico coletivo, conforme a teoria penal de Claus Roxin.

A corrupção, tanto na forma passiva quanto ativa, constitui uma grave ameaça ao bem jurídico coletivo representado pela administração pública. Claus Roxin, um dos mais influentes teóricos do direito penal contemporâneo, defende que a proteção de bens jurídicos é a tarefa primordial do direito penal, sendo essa proteção essencial para assegurar a convivência livre e pacífica dos cidadãos em um Estado constitucional moderno. Segundo Roxin, o bem jurídico pode ser individual ou coletivo, sendo este último indispensável para garantir as condições de vida dos indivíduos na sociedade. Nesse sentido, a administração pública, quando isenta de corrupção, não apenas assegura a correta prestação dos serviços públicos, mas também mantém a confiança da população nas instituições estatais.

No Brasil, a administração pública é amplamente reconhecida como um bem jurídico coletivo protegido por uma série de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem nortear a atuação dos órgãos públicos. Além disso, a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) e a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/1950) reforçam a importância de manter a integridade das instituições públicas, prevendo sanções rigorosas para atos que comprometam a administração pública.

Os crimes de corrupção ativa e passiva, previstos nos artigos 317 e 333 do Código Penal, respectivamente, são exemplos claros de infrações que atentam contra a administração pública. A corrupção passiva envolve a solicitação ou recebimento de vantagem indevida por um funcionário público, enquanto a corrupção ativa se refere à oferta ou promessa de tal vantagem a um funcionário público. Ambos os crimes possuem caráter autônomo, podendo ocorrer de forma independente. A tipificação desses delitos reflete a preocupação do legislador em proteger a administração pública de práticas que possam corromper sua atuação.

A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, ilustra a magnitude do problema da corrupção no Brasil. Inspirada na Operação Mãos Limpas, realizada na Itália na década

de 1990, a Lava Jato revelou esquemas complexos de corrupção que envolveram altos escalões do governo e grandes empresas. Estima-se que a corrupção custe ao Brasil entre R\$ 41,5 e R\$ 69,1 bilhões por ano, representando uma significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB). Os recursos desviados pela corrupção poderiam ser utilizados para investimentos essenciais em saúde, educação e infraestrutura, destacando a gravidade das perdas para a sociedade.

Adotar-se-á a abordagem metodológica hipotético-dedutiva e técnicas de pesquisa de natureza bibliográfica e documental.

1. Direito Penal E Bens Jurídicos

Segundo o teórico penalista alemão Claus Roxin, “o primeiro pressuposto para o reconhecimento da função limitadora do direito penal que exerce a ideia de proteção de bens jurídicos é, evidentemente, o reconhecimento de que a proteção de bens jurídicos é a tarefa do direito penal” (ROXIN, 2014, p. 72), cabendo, nesse sentido, partir da conceituação de bem jurídico para a análise de qualquer elemento material do direito penal, como se pretende no presente texto, dedicado ao estudo da administração pública como bem jurídico e da corrupção como crime que atenta contra tal bem jurídico.

Pelo conceito roxiniano, “deve-se entender [por] ‘bem jurídico’ tudo o que for indispensável para cumprir” aquela que é “a finalidade do direito penal no moderno Estado constitucional [...]”, típico do pós-Segunda Guerra Mundial, segundo a qual “o direito penal deve assegurar, como *ultima ratio* e respeitando todos os direitos fundamentais, a convivência livre e pacífica dos cidadãos” (ROXIN, 2014, p. 46). Ou, segundo outra formulação roxiana, “‘bens jurídicos’ seriam ‘dados ou finalidades necessários para o livre desenvolvimento do indivíduo, para a realização de seus direitos fundamentais ou para o funcionamento de um sistema estatal baseado nessas finalidades’” (ROXIN, 2014, p. 47).

Convém explicitar, de imediato, que Roxin divisa dois tipos de bens jurídicos, (1) os individuais e (2) os coletivos, afirmando que “a consequência garantidora da liberdade mais decisiva de uma teoria do bem jurídico assim concebida é a de que dispositivos penais são ilegítimos quando não há lesão nem ao livre desenvolvimento dos cidadãos nem aos seus pressupostos sociais (como uma justiça e uma administração

pública intactas)” (ROXIN, 2014, p. 74), ainda que “bens jurídicos da coletividade só devem ser reconhecidos se, em última análise, eles servirem às condições de vida dos indivíduos” (ROXIN, 2014, p. 48).

Nesse sentido, Roxin recorre aos termos de Helmut Frister para conceituar ambas as formas de bens jurídicos, afirmando que “tanto os bens jurídicos individuais como os bens jurídicos da coletividade servem, ao fim, às possibilidades de desenvolvimento dos indivíduos” (ROXIN, 2014, p. 74), e que “a diferença [entre ambas as formas de bens jurídicos] está apenas no fato de que a lesão de um bem jurídico individual lesiona diretamente a possibilidade de desenvolvimento de uma pessoa determinada”, enquanto “a lesão a um bem jurídico da coletividade a lesiona apenas indiretamente” (ROXIN, 2014, p. 74).

Para tratarmos no presente texto apenas do bem jurídico coletivo, importa destacar a compreensão roxiniana segundo a qual “uma justiça que funciona, uma estrutura de funcionários públicos isenta de corrupção, uma moeda intacta, um sistema de tributos justo e um meio ambiente não-destruído têm importância essencial para as possibilidades de desenvolvimento do indivíduo na sociedade, de modo que eles de maneira alguma contradizem o conceito pessoal de bem jurídico” (ROXIN, 2014, p. 57).

Roxin concluirá, assim, em defesa do bem jurídico coletivo, que “a solução correta me parece estar no reconhecimento de que também nos delitos coletivos há uma lesão a bens jurídicos já em cada ação típica individual (independentemente do que façam os outros [indivíduos])” (ROXIN, 2014, p. 58), citando os exemplos de “quem modifica negativamente as propriedades de certas águas [pelo que] lesiona o meio ambiente; [e d]o funcionário público que se deixa corromper [pelo que] lesiona a correta administração [pública] do seu cargo” (ROXIN, 2014, p. 58), considerando-se, por fim, que “não é necessário que o ecossistema ou que a administração pública estatal como um todo (ou que o sistema monetário ou tributário [etc.]) sejam atingidos” (ROXIN, 2014, p. 58).

Nesse sentido, o presente texto visa a analisar a importância da administração pública como bem jurídico coletivo amplamente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro (e, não sem motivo, pela própria exemplificação roxiniana), em vários âmbitos específicos do direito, mormente do direito penal, focando em especial os

crimes de corrupção (passiva e ativa), descritos nos artigos 317 e 333 do nosso Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940).

Sem olvidar outros dispositivos normativos de grande importância para a proteção da administração pública, como, por exemplo, a chamada Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) (BETTI, 2000; GARCIA, 2007; FORTINI & SHERMAM, 2018), que responde ao mandamento constitucional previsto no artigo 37, § 4º, segundo o qual “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, ou a chamada Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/1950), que atende ao mandamento constitucional previsto no artigo 85, segundo o qual “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal [...]”, conquanto não sejam o nosso presente foco.

A Administração Pública é amplamente reconhecida como bem jurídico coletivo nacional, desde a Constituição Federal (1988), no artigo 37, que afirma que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”, e no artigo 175, que afirma que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”, até diversas normas infraconstitucionais de natureza administrativa, ambiental, tributária, financeira, cível, penal, etc., que protegem diversos aspectos específicos da administração pública.

Podem-se, ainda, somar ao ordenamento jurídico nacional em proteção da administração pública brasileira normas internacionais com o mesmo objetivo das quais o Brasil é signatário, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Caracas, 1996), promulgada pelo Decreto 4.410/2002, e cujos propósitos são “promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção” (art. II, 1), e “promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício” (art. II, 2), e a Convenção das Nações

Unidas contra a Corrupção (Mérida, 2003), promulgada pelo Decreto 5.687/2006, e cuja finalidade é “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção” (art. 1, a), “promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos” (art. 1, b) e “promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos” (art. 1, c), para citarmos apenas os dispositivos normativos internacionais que versam exclusivamente sobre o crime de corrupção, de que trataremos doravante.

2. O Crime De Corrupção

Nos últimos anos, o país foi tomado pela discussão sobre o tema *corrupção*, não apenas por grandes escândalos de corrupção que vêm à tona da mídia nacional sucessivamente, como já ocorria anteriormente, mas especialmente pela grande operação de combate à corrupção que se montou com o nome de *Operação Lava Jato* (2014-2021) (KERCHE, 2018; PADULA & ALBUQUERQUE, 2018; GONÇALVES & ANDRADE, 2019; GOMES & MEDEIROS, 2019), com sede em Curitiba (PR), na qual se popularizou a figura do juiz federal Sérgio Moro (HASSELMANN, 2016), fortemente inspirada na *Operação Mãos Limpas* italiana (1992-1996) (MORO, 2004; GUIMARÃES, 2017), com sede em Milão (Lombardia), e dando ensejo a diversas outras operações menores de combate à corrupção (MORAIS, 2020), crime que opera amplamente em diversas instituições públicas (BATISTA & MARQUES, 2012), em nível municipal (MELO, 2012), estadual e federal.

Os efeitos negativos gerais da corrupção no país são praticamente indiscutíveis: segundo um analista, “como consequência social negativa, estimou-se, em 2010, conforme dados da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), que o custo da corrupção no Brasil fica entre R\$ 41,5 e R\$ 69,1 bilhões por ano”, o que “representa entre 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB)”, sendo que, “em recente relatório realizado pela consultoria britânica *Capital Economics*, apontou-se que, embora seja difícil precisar, os impactos gerados pela corrupção na empresa pública brasileira Petrobras, investigados pela exitosa ‘Operação Lava-Jato’, incluindo os efeitos de

redução de investimentos na companhia e outras implicações, perfaz o montante de 0,5% do PIB nacional, apenas em 2015” (WANIS, 2016, p. 209).

Segundo o cientista político italiano Gianfranco Pasquino, corrupção é “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa” (PASQUINO, 1992, p. 291), considerando que, aqui, “corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade”, de modo que se “tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público” (PASQUINO, 1992, p. 292), sendo, portanto, máxima a importância da distinção entre o público e o privado (BOBBIO, 1989), para analisar um delito contra a administração pública, em especial a corrupção.

Pasquino ainda distingue três tipos de corrupção: (1) “a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público” (PASQUINO, 1992, p. 291) (prática descrita nos artigos 317 e 333 do Código Penal brasileiro); (2) “o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela” (PASQUINO, 1992, pp. 291-292) (prática proibida pela Súmula Vinculante 13 do STF (2008) e pelo Decreto 7.203/2010, que “dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal”); e (3) “o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado” (PASQUINO, 1992, p. 292) (prática descrita no artigo 312 do Código Penal brasileiro).

Pasquino se refere ainda a três níveis de corrupção: (1) no parlamento, onde “usar[-se-]á da corrupção, antes de tudo, na fase da elaboração das decisões”, quando “algumas atividades dos grupos de pressão, aquelas que tentam influir nos deputados, nos membros das comissões parlamentares, nos peritos, podem ser englobadas na categoria da corrupção”, considerando-se que “recorrem, em geral, a este tipo de corrupção aqueles grupos que, não gozando de uma adequada representatividade, não possuem bastante acesso aos *decision-makers*” (PASQUINO, 1992, p. 292); (2) na burocracia, quando “da aplicação das normas por parte da administração pública e de suas instituições”, onde “a corrupção pode também ser tida como tentativa para a obtenção de um acesso privilegiado”, sendo que “o objetivo, neste caso, é o de obter uma isenção ou uma aplicação de qualquer modo favorável” e, provavelmente, “serão

tanto maiores as probabilidades de êxito, quanto mais elástica e vaga for a formulação das normas” (PASQUINO, 1992, p. 292); e (3) na magistratura, onde “a corrupção pode ainda ser usada, quando se faz valer a lei contra os transgressores”, caso em que “a corrupção visa a fugir às sanções legalmente previstas” (PASQUINO, 1992, p. 292). Vê-se, assim, que a corrupção pode ser empregada nos três poderes públicos: no poder legislativo (primeiro nível), no poder executivo (segundo nível) e no poder judiciário (terceiro nível). Mas, podemos afirmar que a corrupção ocorre mesmo antes desses três níveis públicos, já se iniciando nas eleições políticas (SCOTT, 1971), quando mandatários parlamentares e executivos são escolhidos pela população eleitoral.

Ainda que também exista corrupção em organizações privadas (KOKKE, 2020), do ponto de vista jurídico-penal, mesmo considerando a existência de diversas formas materiais de corrupção, como a corrupção por cooptação de agentes públicos (PEREIRA, 2019) (a exemplo da Colômbia pelo Cartel de Medellín; do México pelo Cartel de Sinaloa, pelo Cartel de Ciudad Juárez, etc.), a macrocriminalidade (criminalidade do colarinho branco), que atua como criminalidade organizada (a exemplo do crime lavagem de dinheiro (STRATEWERTH, 2005), etc., o crime de corrupção (LENZ, 2005; LENZ, 2006) se insere entre os chamados crimes contra a administração pública (COSTA, 2010; PÉTTA, 2012; LESSA, 2014), que podem ser divididos, por sua vez, em: (1) crimes comuns contra a administração pública (descritos no Código Penal), e (2) crimes especiais contra a administração pública (descrito nas leis penais especiais).

O Código Penal dedica o Título XI aos crimes contra a Administração Pública, sendo dividido em: (1) Capítulo I, dedicado aos crimes praticados por funcionário público contra administração em geral (artigos 312 a 237); (2) Capítulo II, dedicado aos crimes praticados por particular contra a administração em geral (artigos 328 a 337); e (3) Capítulo III, dedicado aos crimes contra a administração da Justiça (artigos 338 a 359).

É oportuno mencionar, ainda, que o Código de Processo Penal dedica, no capítulo II (“Do processo e do julgamento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos”), do título I (Dos processos especiais), um procedimento especial para o processamento dos crimes praticados por funcionários públicos, previsto entre os artigos 513 a 518, o qual prevê a existência de uma fase preliminar de defesa prévia, antes da decisão do magistrado sobre o recebimento ou não da peça acusatória em seu

desfavor, o que diminui, consideravelmente, a chance de uma ação penal temerária, desencadeada por razões de perseguição interna em face do servidor público em questão.

É necessário precisar, antes de qualquer especificação material, que se deve distinguir entre: (1) a administração pública em sentido lato, que se refere a todas as atividades dos poderes públicos (sentido em que se aplica a lei penal), e (2) a administração pública em sentido estrito, referente ao poder executivo e atividades meramente administrativas dos demais poderes públicos (sentido alheio à aplicação da lei penal).

Assim como é preciso distinguir entre: (1) os servidores e empregados públicos (*intranei*), que podem ser *sujeitos ativos* do crime de *corrupção passiva* (art. 317 do Código Penal), quando o indivíduo é chamado de corrupto; e (2) as pessoas particulares (*extranei*), que podem ser *sujeitos ativos* do crime de *corrupção* ativa (art. 333 do Código Penal), quando o indivíduo é chamado de corruptor.

Como regra, todos os agentes que contribuem para a mesma prática criminosa respondem pelo mesmo tipo penal, mercê da adoção da teoria monista, para o concurso de agentes, pelo Código Penal. No entanto, no caso em questão, caso um particular ofereça vantagem indevida ao servidor público – devidamente aceita por ele –, para que pratique, omita o ou retarde ato de ofício, no exercício de sua função, cada um responderá, como já se disse alhures, por tipos penais distintos: o primeiro, particular, por corrupção ativa, e, o segundo, servidor público, por corrupção passiva.

Trata-se do chamado princípio pluralístico (e não unitário) de concurso de agentes, uma exceção pluralista à regra unitária (ou monista) do concurso de agentes adotada pelo Código Penal Brasileiro, em seu artigo 29, “caput”.

Validamente, ao se esquadrihar o delito de corrupção passiva, capitulado no artigo 317, do Código Penal, percebe-se que se trata de crime próprio, cuja autoria somente pode ser levada a efeito por um funcionário público, cuja definição não se encontra no preceito primário do tipo penal em questão. Cuida-se, pois, de norma penal em branco, cujo complemento normativo (a definição do conceito de funcionário público) se encontra fora da figura típica em análise.

Com efeito, o conceito de funcionário público se encontra tipificado no artigo 327³ do Código Penal, segundo o qual “considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”, precisando-se em seu §1º que “equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública” (funcionário público por equiparação, cabendo apenas ao sujeito ativo, não ao sujeito passivo, do crime de corrupção), e em seu § 2º que “a pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público” (motivo de aumento de pena).

Podem-se ser descritos como funcionários públicos, portanto: (1) o servidor público, cujas atividades são regidas pelo Estatuto do Servidor Público Federal, segundo a Lei 8.112/1990, que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, no caso de servidores públicos federais; além da Lei Complementar 840/2011, que “dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais”; dos diversos Estatutos do Servidor Público Estaduais, no caso de servidores públicos estaduais; e dos diversos Estatutos do Servidor Público Municipais, no caso dos servidores públicos municipais; (2) o empregado público, cujas atividades são regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452/1943), ou por algum regime jurídico especial (geralmente um contrato por tempo determinado); e (3) o funcionário público, que consiste no prestador de serviço público que não seja nem servidor público nem empregado público.

Estas são informações importantes, pois, como já se mencionou alhures, os crimes contra a administração pública em geral são considerados crimes próprios (ou funcionais), quando “não se comunicam as circunstâncias e as condições de caráter pessoal, salvo quando elementares do crime” (art. 30 do Código Penal), admitindo,

³ Deve-se notar que o conceito de “funcionário público” presente no artigo 327 do Código Penal é mais ou menos igual ao conceito de “agente público” presente no artigo 3º da Lei 8.429/1992, que possui, contudo, redação mais aprimorada: “Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

portanto, coautoria com eventuais particulares que conheçam a condição de servidor público do agente criminoso, havendo conquanto igualmente hipóteses de crime comum contra a administração pública (como é o caso da corrupção ativa).

Nesse diapasão, percebe-se que o delito de corrupção passiva, tipificado no artigo 317, do Código Penal, classifica-se como norma penal em branco *imprópria*, ou *homogênea*, porquanto o seu complemento normativo, ou seja, a definição de funcionário público, está prevista também em uma lei em sentido estrito – e não em um ato normativo de natureza infralegal. Aliás, o fato de o complemento normativo do delito de corrupção passiva se encontrar no bojo do próprio Código Penal, em seu artigo 327, faz com que o tipo penal em análise seja doutrinariamente classificado como norma penal em branco *imprópria* (ou *homogênea*) de natureza *homovitelínea*.

Sendo diversos os crimes contra a administração pública descritos no Código Penal (artigos 312 a 359), afora os crimes contra administração pública especiais (descritos em legislação penal especial), focaremos no presente texto os dois principais crimes contra a administração pública: (1) o crime de corrupção passiva, tipificado pelo artigo 317 do Código Penal, descrito como “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”; e (2) o crime de corrupção ativa, tipificado no artigo 333 do Código Penal, descrito como “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Deve-se distinguir, nesse íterim: (1) a corrupção *imprópria*, que se trata de prática de ato legítimo, lícito e justo; e (2) a corrupção *própria*, que se trata de prática de ato ilegítimo, ilícito e injusto. Assim como se deve distinguir entre: (1) a corrupção antecedente, que se trata de conduta anterior ao recebimento da vantagem indevida; e (2) a corrupção subsequente, que se trata de conduta posterior ao recebimento da vantagem indevida.

Segundo a dogmática geral do crime de corrupção, o sujeito passivo do crime é o Estado (como titular do bem jurídico tutelado), sendo o objeto material do crime a vantagem indevida, enquanto as ações nucleares previstas nesse tipo penal são *solicitar*, *receber* e *aceitar promessa* de vantagem indevida para *praticar*, *omitir* ou *retardar* ato de ofício; cabendo qualquer meio de execução criminal; e podendo haver corrupção passiva sem corrupção ativa e vice-versa (tratando-se de crimes autônomos).

Segundo a dogmática específica do crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), trata-se de crime de mera conduta ou de simples atividade (independentemente da participação do *extraneus*); trata-se de crime próprio ou funcional (de modo que só pode ser praticado por funcionário público); exige dolo direto como elemento subjetivo; existindo o crime na forma consumada ou eventualmente tentada (solicitação feita por meio interditado); possui forma simples descrita pelo artigo 317, *caput*, do Código Penal; possui forma qualificada descrita pelo artigo 317, § 1º, do Código Penal; e possui forma privilegiada descrita pelo artigo 317, § 2º, do Código Penal; sendo um crime formal na descrição do artigo 317, § 1º, do Código Penal; e sendo um crime material na descrição do artigo 317, § 2º, do Código Penal; segundo a jurisprudência consolidada, só pode ser praticado em *ratione officii* (em função específica do funcionário público), caso contrário, poderá ser classificado sob outro crime; e, sendo, por fim, crime de ação penal incondicionada.

Lado outro, no que concerne ao delito de corrupção ativa (art. 333 do Código Penal), trata-se de crime de mera conduta ou de simples atividade; trata-se de crime comum; exige dolo direto como elemento subjetivo; existindo o crime na forma consumada ou eventualmente tentada (solicitação feita por meio interditado); possui forma qualificada descrita pelo artigo 333, parágrafo único, do Código Penal; devendo-se alertar ainda para a especificidade do crime descrito no artigo 343 do Código Penal (corrupção de testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete); e sendo, por fim, crime, igualmente, de ação penal incondicionada.

Cumprindo observar que a condenação por crime de corrupção passiva ou ativa enseja a obrigação de indenização ao Estado, segundo o artigo 5º, X, da Constituição Federal (1988), pelo qual “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”, e os artigos 186, pelo qual “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, e 927, pelo qual “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”, ambos estes do Código Civil (Lei 10.406 2002).

Existem ainda outros efeitos da condenação penal por corrupção, especialmente: (1) efeitos automáticos, descritos no artigo 91, incisos I-II, alíneas a-b, do Código Penal, que incluem “tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime” (inciso

I), “a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito; b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso” (inciso II, a-b); e (2) efeitos não-automáticos, descritos no artigo 92, I, a-b, do Código Penal, que inclui “a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos” (inciso I, a-b)⁴.

Por fim, sob o ponto de vista penal, a prescrição criminal dos crimes de corrupção passiva e ativa é regida, como dos demais crimes comuns, pelos artigos 109 e 110 do Código Penal (sendo que a prescrição pelo correlato ato ímprobo é regida pelo artigo 23, I-II, da Lei 8.429/1992).

É bem verdade que um mesmo ato ilícito pode ser caracterizar, concomitantemente, como delito de corrupção passiva e ato de improbidade administrativa, sujeitando o agente ao duplo regime de responsabilidade (penal e cível/administrativa), embora o contrário não seja verdadeiro: um ato ímprobo nem sempre caracterizará um delito contra a administração pública.

Assim, considerando-se que o ato de improbidade administrativa pode causar lesão ou perigo de lesão *penal* à administração pública (configurando crime) ou não configurar lesão ou perigo de lesão penal, mas cível e/ou administrativa, à administração pública (não configurando crime), sendo tais reflexos independentes, não se pode olvidar aqui, por sua importância, da Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, classificando-os em três tipos: (1) atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito (art. 9º, I-XII), (2) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário público (art. 10, I-XIII), e (3) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11, I-VII).

⁴ Há previsão de perda de cargo ou função públicos ou mandatos eletivos igualmente nos artigos 55 (mandatos parlamentares), 85 e 86 (mandato presidencial), no artigo 95 (magistratura) e no artigo 128, § 5º, I, a (Ministério Público), todos da Constituição Federal (1988), nos artigos 132, 135 e 136 da Lei 8.112/1990 (serviço público federal), entre outros dispositivos normativos de menor alcance.

Há diversas formas doutrinárias de analisar a corrupção, incluindo, desde a sugestão de aplicação de um direito penal mínimo para o crime de corrupção (ARAUJO, 2011) (baseado no princípio da despenalização da corrupção) até um direito penal de proteção suficiente ou garantismo social (ou positivo) (MORAES, 2014) contra a corrupção (baseado no fortalecimento da proteção contra a corrupção), tendo sido aplicada no presente texto a concepção roxiniana de bem jurídico, que pode ser considerada uma forma doutrinária intermediária entre ambas as doutrinas radicais, não se defendendo nem a despenalização da corrupção – legando-a tão-somente ao tratamento por intervenção preventiva ou extrajudicial (WANIS, 2016), por instrumentos jurídicos como a “audiência pública”, a “recomendação” (prevista no artigo 129, II, da Constituição Federal (1988), no artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público) e no artigo 6º, XX, da Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e o “compromisso de ajustamento de conduta” (previsto no artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública)) – nem no fortalecimento penal contra a corrupção – presente, por exemplo, no Projeto de Lei do Senado 204/2011, de autoria do senador Pedro Taques, que prevê a catalogação dos delitos de concussão, corrupção passiva e corrupção ativa como crimes hediondos –, mas no reconhecimento da administração pública como importante bem jurídico coletivo, que deve ser protegido por diversas áreas jurídicas, inclusive, subsidiariamente, pelo direito penal, conforme adscrito no artigo 121 da Lei 8.112/1990, que prevê que “o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições”.

CONCLUSÃO

A análise do crime de corrupção no contexto do direito penal brasileiro revela a importância de proteger a administração pública como um bem jurídico coletivo. Claus Roxin, renomado teórico penalista, argumenta que a função limitadora do direito penal é a proteção de bens jurídicos, essenciais para assegurar a convivência livre e pacífica dos cidadãos. Assim, a administração pública, quando isenta de corrupção, contribui diretamente para o desenvolvimento social e individual, justificando sua tutela penal.

No Brasil, a administração pública é amplamente reconhecida como um bem jurídico coletivo, protegido por diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. A Constituição Federal de 1988, nos artigos 37 e 175, estabelece princípios fundamentais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que norteiam a atuação da administração pública. Além disso, diversas leis, como a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) e a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/1950), reforçam a importância de manter a integridade das instituições públicas.

A corrupção, tanto ativa quanto passiva, atinge diretamente a administração pública, comprometendo sua eficiência e a confiança da população nas instituições. O Código Penal Brasileiro, em seus artigos 317 e 333, define e penaliza a corrupção passiva e ativa, respectivamente. A corrupção passiva envolve a solicitação ou recebimento de vantagem indevida por um funcionário público, enquanto a corrupção ativa se refere à oferta ou promessa de vantagem indevida a um funcionário público. Esses crimes são considerados autônomos, podendo ocorrer independentemente um do outro.

A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, exemplifica a magnitude do problema da corrupção no Brasil. Inspirada na Operação Mãos Limpas italiana, a Lava Jato trouxe à tona inúmeros casos de corrupção em diversas esferas do governo, revelando o impacto devastador desse crime na economia e na confiança pública. Estima-se que a corrupção custe ao Brasil entre R\$ 41,5 e R\$ 69,1 bilhões por ano, representando uma significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB).

A corrupção não apenas desvia recursos públicos, mas também perpetua a desigualdade e a injustiça social. Ao comprometer a alocação de recursos essenciais para áreas como saúde, educação e infraestrutura, a corrupção impede o desenvolvimento socioeconômico e mina a confiança da população nas instituições públicas. Portanto, a luta contra a corrupção deve ser uma prioridade nacional, envolvendo não apenas medidas repressivas, mas também preventivas e educativas.

No contexto internacional, o Brasil é signatário de várias convenções que visam combater a corrupção, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Caracas, 1996) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Mérida, 2003). Essas convenções reforçam a importância da cooperação internacional na prevenção, detecção

e punição da corrupção, promovendo a integridade e a gestão eficiente dos assuntos públicos.

É crucial distinguir entre os diferentes tipos de corrupção e seus níveis de ocorrência. Gianfranco Pasquino classifica a corrupção em três tipos principais: prática da peita, nepotismo e peculato. Cada tipo de corrupção opera em diferentes níveis de governo, desde o parlamento até a burocracia e a magistratura. Essa distinção é fundamental para a elaboração de estratégias eficazes de combate à corrupção, que devem ser adaptadas às especificidades de cada contexto.

A prescrição criminal dos crimes de corrupção passiva e ativa segue os artigos 109 e 110 do Código Penal, garantindo que os responsáveis sejam devidamente punidos. Além disso, a condenação por corrupção implica a obrigação de indenização ao Estado, conforme os artigos 5º, X, da Constituição Federal, e 186 e 927 do Código Civil. Essas medidas visam não apenas a punição dos culpados, mas também a reparação dos danos causados à administração pública.

A discussão sobre o tratamento penal da corrupção divide-se entre propostas de despenalização e de fortalecimento das penas. Enquanto alguns defendem a despenalização da corrupção, argumentando que medidas preventivas e extrajudiciais seriam mais eficazes, outros advogam pelo endurecimento das penas para garantir uma proteção suficiente contra esse crime. A concepção roxiniana de bem jurídico oferece uma abordagem intermediária, reconhecendo a importância da administração pública como bem jurídico coletivo que deve ser protegido pelo direito penal.

Em conclusão, o combate à corrupção é uma tarefa complexa que exige a integração de medidas preventivas, repressivas e educativas. A proteção da administração pública como bem jurídico coletivo é fundamental para garantir o desenvolvimento social e individual, a confiança nas instituições e a justiça social. Portanto, é imperativo que o Brasil continue a fortalecer suas leis e instituições para combater eficazmente a corrupção, promovendo a integridade e a eficiência da administração pública em benefício de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Paulo Wunder de. “A Lei Anticorrupção é ‘só para inglês ver’? Uma breve análise comparativa entre os sistemas brasileiro e norte-americano de combate à

corrupção”. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 57, jul./set. 2015, pp. 193-206.

ARAUJO, Felipe Dantas de. “Corrupção e novas concepções de direito punitivo: Rumo a um direito de intervenção anticorrupção?” **Revista de Direito Internacional**, v. 08, n. 02, jul./dez. 2011, pp. 205-253.

BATISTA, Mariana & MARQUES, Radamés. “Instituições políticas e corrupção: Uma análise da literatura comparada”. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 01, 2012, pp. 07-43.

BETTI, Francisco de Assis. “Lei n. 8.429/92: Dos crimes de corrupção e suas consequências”. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 12, n. 01, nov. 2000, pp. 149-158.

BOBBIO, Norberto. “Público / privado”. Trad. Maurizio Bevilacqua. *In*: ROMANO, Ruggiero (dir.). *Enciclopédia Einaudi*, v. 14: **Estado-Guerra**. Porto: Imprensa Nacional / Casa da Moeda, 1989, pp. 160-175.

COSTA, Álvaro Mayrink da. “Criminalidade na administração pública: Peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio”. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, 2010, pp. 39-68.

FORTINI, Cristina & SHERMAM, Ariane. “Corrupção: Causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do *bis in idem*”. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 05, n. 02, ago. 2018, pp. 91-112.

GARCIA, Emerson. “O combate à corrupção no Brasil: Responsabilidade ética moral do Supremo Tribunal Federal na sua desarticulação”. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 05, n. 10, jul./dez. 2007, pp. 383-410.

GOMES, Túlio Gonçalves & MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. “Construindo e desconstruindo escândalos de corrupção: A operação Lava-Jato nas interpretações da **Veja e Carta Capital**”. *Organizações & Sociedade*, v. 26, n. 90, set. 2019, pp. 457-485.

GONÇALVES, Vinícius Batista & ANDRADE, Daniela Meirelles. “A corrupção na perspectiva durkheimiana: Um estudo de caso da Operação Lava Jato”. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 02, abr. 2019, pp. 271-290.

GRAZIANO, Luigi. “O *lobby* e o interesse público”. Trad. Vera Pereira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, out. 1997, s/p.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. “*Déjà vu*: Diálogos possíveis entre a operação ‘Mãos Limpas’ italiana e a realidade brasileira”. *In*: MACEI, Demetrius Nichele (coord.) & MANSUR, Sandro (org.). **Estudos em homenagem ao professor Sérgio Moro**. Curitiba: Instituto Memória / Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2017, pp. 93-140.

HASSELMANN, Joyce. **Sérgio Moro: A história do homem por trás da operação que mudou o Brasil**. São Paulo: Universo dos Livros, 2016. (207 p.)

KERCHE, Fábio. “Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: Uma abordagem institucional”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, 2018, pp. 255-286.

KOKKE, Marcelo. “A interligação entre a Lei Anticorrupção e o direito dos desastres”. **Seqüência**, n. 86, dez. 2020, pp. 170-195.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. “Crime de corrupção passiva: Análise do art. 317 do Código Penal”. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 07, jul. 2005, pp. 01-11.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. “Três questões penais: 1) Comentário ao art. 316 do CPB; 2) Breves anotações acerca do crime de corrupção; 3) Crime continuado e superveniência de lei mais severa”. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 14, set. 2006, pp. 01-07.

LESSA, Sebastião. “Crimes contra a administração pública”. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 26, n. 01-02, jan./fev. 2014, pp. 15-25.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. “Condicionantes da corrupção subnacional no Brasil”. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 01, 2012, pp. 43-71.

MENDES, Marcos. “**A Lei de Inelegibilidade e a redução da corrupção**”. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 20/07/2005. (22 p.)

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. “A teoria dos mandados de criminalização e a corrupção”. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 05, 2014, pp. 43-68.

MORAIS, Hermes Duarte. “Operação Sevandija: Um estudo das causas e consequências da corrupção”. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 17, n. 01, 2020, pp. 157-170.

MORO, Sergio Fernando. “**Considerações sobre a Operação Mani Pulite**”. *CEJ*, n. 26, jul./set. 2004, pp. 56-62.

PADULA, Ana Julia Akaishi & ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. “Corrupção governamental no mercado de capitais: Um estudo acerca da Operação Lava Jato”. **Revista de Administração de Empresas**, v. 58, n. 04, ago. 2018, pp. 405-417.

PASQUINO, Gianfranco. “Corrupção”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varrialle *et al.* Brasília: UnB, 1992, v. 1, pp. 291-293.

PEREIRA, Flávio Cardoso. “Cooptação de agentes públicos como forma extrema de corrupção: Desafios e perspectivas”. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 15, n. 01, 2019, pp. 97-116.

PÉTTA, Ana Paula de. “Crimes contra a administração pública”. *In*: PÉTTA, Ana Paula de. **Direito penal para concurso de juiz do trabalho**. São Paulo: Edipro, 2012, pp. 183-237.

ROXIN, Claus. **Novos estudos de direito penal**. Org. Alaor Leite. Trad. Luís Greco *et al.* São Paulo: Marcial Pons, 2014. (232 p.)

SCOTT, James C. “Corrupção eleitoral: O aparecimento das máquinas políticas”. Trad. s/n. **Revista de Ciência Política**, v. 05, n. 03, 1971, pp. 37-73.

STRATEWERTH, Günter. “A luta contra o branqueamento de capitais por meio do direito penal: O exemplo da Suíça”. Trad. s/n. **Lusíada: Direito**, n. 03, 2005, pp. 83-93.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. “A intervenção preventiva extrajurisdicional do Ministério Público no combate à corrupção: Escala de ação progressiva como fator de emancipação social”. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 59, jan./mar. 2016, pp. 207-217.