

## **Moral & Incentives:**

### **An applied mechanism design analysis of a bill that rewards citizens for denouncing corruption in Brazil**

Mauricio Bugarin<sup>1</sup>

Tomas Bugarin<sup>2</sup>

#### ***Abstract***

This article presents an applied mechanism design and a legal analysis of a bill that was proposed into law by the Brazilian Federal District House of Representatives in 2013. The bill offers monetary rewards for citizens denouncing corruption. Our decision-theoretic model considers that citizens have one unit of time to dedicate to labor (which yields private consumption), leisure and corruption control. Corruption control may give the citizens utility due to their civic responsibility feeling. There is a continuum of agents that differ in their civic responsibility feeling. The main trade-off brought about by the reward mechanism is that citizens receiving rewards may reduce their civic impulse to dedicate effort to curb corruption. However, our model shows that if society is heterogeneous enough, then the monetary reward motive dominates and the bill improves social welfare. Furthermore, a careful analysis of the Law and of a series of case studies in Brazil suggest that such mechanism appears in conformance with the Constitution and, furthermore, has actually been used under different forms in the Brazilian legal system.

#### ***Extended abstract***

On July 27, 2013 the Brazilian Federal District' House of Representatives passed a bill that "gives a monetary reward to a citizen who communicates to the government a crime against the public administration, if this allows the authorities to recover public resources."<sup>3</sup> The financial reward amounts to 10% of the recovered resources.

The bill was received with huge criticism by the media<sup>4</sup>. The arguments against it can be grouped into two basic categories. First, the morality argument states that it is immoral to reward people with the product of corruption and that citizens have the moral obligation to fight corruption without receiving any financial benefit from it. Second, the constitutional argument affirms that it violates the Brazilian Federal Constitution.

---

<sup>1</sup> Economics Department, University of Brasilia, e-mail: bugarin.mauricio@gmail.com.

<sup>2</sup> Attorney at Law, PUC/SP, e-mail: tomas.bugarin@gmail.com.

<sup>3</sup> Free translation from the original bill in Portuguese, 857/2012, see Batista (2013).

<sup>4</sup> See Correio Braziliense (2013) and EBC (2013).

On August 30, 2013, the Governor of the Federal District decided to veto the bill.<sup>5</sup>

The purpose of this research is to present an academic analysis of the two classes of arguments against the bill.

We start with a decision theoretic model that extends Bugarin and Vieira (2008). In the model, there is a continuous of citizens endowed with one unit of time that they can use for three distinct activities: labor, leisure and corruption control. Labor generates income that can be used to purchase consumption goods. Leisure gives direct satisfaction (utility) to the citizen. Finally, fighting corruption can give three types of rewards to the citizen. He can derive satisfaction from fulfilling his moral duty of controlling corruption; he can receive a reward for it, if the bill's mechanism is active; finally, he receives the additional benefits from the increased consumption of public goods due to the recovered resources.

Citizens differ in the amount of satisfaction they obtain from fighting corruption, their feeling of civic responsibility. Furthermore, that moral feeling may be offset by the monetary reward of the bill's mechanism. This last hypothesis tries to model the trade-off suggested by the media: if people are being paid for their dedication, they are not doing it out of a feeling of civic responsibility, but for the money.

The analysis of the decision theoretic model suggests, first, that without the bill's mechanism and without the feeling of civic responsibility, the gain from increased public good provision when public resources are recovered is too low compared to the (opportunity) costs of fighting corruption. This is a free-rider phenomenon: the benefit of a citizen's efforts (the increased public goods provision) is shared with the entire society whereas the cost of his effort is his own. Therefore, without any of these elements, there tends to be apathy in society and citizens tend to delegate the corruption control effort to the government. This is exactly the type of incentive the bill tries to modify.

On the other hand, the civic responsibility feeling may induce some citizens to dedicate their time to the corruption control effort. These will be the citizens for whom the civic responsibility feeling is high enough. If that feeling is not strong in society, then we might still expect little social involvement into the corruption control effort.

Finally, when there are both a civic responsibility feeling and monetary rewards, a trade-off manifests. Indeed, those with high civic responsibility will loose part (or the totality) of their civic incentive to effort. However, they will also have a new stimulus, the monetary reward. Therefore, the government will probably loose the dedication of a few citizens with high civic consciousness, but will gain the dedication of those with low civic feeling. If the reward is high enough, and the distribution of the civic feeling is heterogeneous enough, we can prove that the

---

<sup>5</sup> R7 Notícias (2013)

reward mechanism suggested by the bill induces more participation than it loses and, thereby, increases social welfare.

This result may explain why such mechanism exists in more heterogeneous societies such as the USA (see, for example, Cooter and Garoupa, 2001), but not in more homogeneous societies such as the Nordic countries of Sweden, Norway and Finland.

Next, we discuss the issue of morality and unconstitutionality by means of the analysis of the Law and the review of several relevant case studies. That discussion suggests, first, that there is no clear constitutional principle broken by the bill. Furthermore, the case studies suggest that, in fact, such mechanisms already exist in high number in the Brazilian legal framework. Therefore, there does not appear to be any legal impediment to the implementation of such mechanisms. Furthermore, the existence of similar mechanisms nullifies most of the additional arguments presented against the bill.

To conclude, our decision theoretic analysis suggests that in countries where society is heterogeneous enough with respect to the feeling of civic responsibility, then a mechanism that monetarily rewards citizens for denouncing corruption is welfare improving. Therefore, such mechanism may be suitable for Brazil. Furthermore, our analysis of the Law and the different case studies in Brazil suggests that this mechanism already exists in the Brazilian legal framework under different facets, which makes such a mechanism all the more implementable.

# **Ética & Incentivos: Uma análise de desenho de mecanismos de projeto de lei prevendo recompensa a quem denuncia corrupção no Brasil**

Maurício Bugarin<sup>6</sup>

Tomás Bugarin<sup>7</sup>

## **1. Introdução**

No dia 5 de agosto passado/de 2013 foi publicado no Diário Oficial da Câmara Legislativa do DF projeto de lei aprovado em 27 de julho que “concede prêmio à pessoa que comunicar às autoridades competentes a prática de crime contra a Administração Pública do Distrito Federal, de que resulte a efetiva recuperação de valores do Erário.” (Pinheiro, I., 2013).

A publicação do PL, que tem por objetivo estimular a sociedade a se envolver com maior afinco no controle da corrupção, gerou imediata repercussão na mídia, nem sempre favorável ao projeto.

O Correio Braziliense (2013), por exemplo, em reportagem de 6/8/2013, inicia seu texto afirmando que “No que depender da Câmara Legislativa, o Distrito Federal voltará à época do Velho Oeste americano” e apresenta argumentos de especialistas contra o PL. Segundo a reportagem, para o cientista político Leonardo Barreto, “retirar parte do recurso roubado dos cofres públicos e entregá-lo para um delator é desviar o dinheiro duas vezes. Barreto comparou a situação a um roubo de caminhão de carga, no qual a pessoa que teve conhecimento do crime e entregou os ladrões às autoridades leve certa quantidade do carregamento para casa, como recompensa pelo ato.” O artigo cita a seguinte frase do cientista político: “*Se quer incentivar um comportamento mais correto, talvez, sim, com uma premiação, mas nunca com o produto do roubo*”.

O Correio Braziliense cita, ainda, posicionamento do cientista político Valdir Pucci segundo o qual repartir recursos públicos “*com um número restrito de pessoas, mesmo que com um bom propósito*” é começar “*um jogo de soma zero*”. “*O Estado não ganha, a sociedade não ganha, não tem retorno para ninguém*”. Teria ainda o cientista político chamado a atenção para o fato de que “*Pagar por esse serviço pode acender uma onda de denuncismo, que também terá prejuízos para o Estado. É preciso analisar como essa informação será recebida e tratada, para não virar outro problema, de investigações inválidas e consequências ruins para pessoas inocentes*”.

A reportagem também chama a atenção para a possibilidade do PL ser inconstitucional e acrescenta o posicionamento do fundador e secretário-geral da Organização Não-Governamental Contas Abertas, Gil Castelo Branco, que “*acredita que a obrigação de todo cidadão é agir contra o que é errado. Recompensar quem age corretamente, segundo o especialista, não é uma atitude ética*”. Teria afirmado o

---

<sup>6</sup> Professor Titular – Departamento de Economia – Universidade de Brasília

<sup>7</sup> Bacharel em Direito pela PUC/SP.

secretário-geral que “*A remuneração vai contra os princípios da cidadania. No nosso país, vai ter conluio de quem roubou com quem denunciou*”.

Por outro lado, em seu editorial de 9/8/2013, a Folha de São Paulo reconhecendo que, em tese, “*qualquer pessoa que tome conhecimento de um crime tem o dever moral de denunciá-lo às autoridades competentes*”, também lembra que “*No mundo real, delatar um crime envolve riscos. No mínimo, de ser tachado de alcaquete. Na pior das hipóteses, a própria vida é ameaçada.*” Por essa razão, o editorial argumenta que “*a sociedade precisa reconhecer que, dentro de certos limites, determinadas medidas pragmáticas constituem um avanço*”. E conclui com uma visão positiva do PL, afirmando que “*Se bem regulamentada, a recompensa pode representar importante ferramenta – e impulsos morais automáticos não deveriam impedi-la.*”

Não obstante essa última visão favorável, o Governador do Distrito Federal achou por bem vetar o PL em 30/8/2013. Segundo reportagem no R7 Notícias (2013a), “*Após avaliar todo o conteúdo do projeto, o chefe do Executivo do DF entendeu que a proposta causou polêmica jurídica e constitucional e não envolveu a sociedade para debates e amadurecimento da ideia.*” A reportagem adiciona um posicionamento mais claro do Governador: “*Agnelo também disse que denúncias envolvendo políticos devem ser feitas pelos cidadãos de bem como obrigação cívica e não podem estar vinculadas às possibilidades de conseguir vantagens financeiras.*” Cita ainda as palavras do Governador Agnelo: “*O crime é nocivo a toda a comunidade. Não pode ser causa de lucro para absolutamente ninguém, nem mesmo aos que o denunciam.*”

A reportagem da R7 Notícias inclui posicionamento do professor titular da cadeira de Direito Público na UnB, prof. Marcelo Neves, que afirma o PL ser “*inconstitucional desde a criação porque fere o princípio da Moralidade Administrativa.*” Segundo o professor, “*O Estado jamais poderá vincular pagamento de valores a produtos da corrupção. Se a lei fosse sancionada, quem fizesse a denúncia se tornaria tão criminoso quanto, porque receberia um valor em cima da própria criminalidade e estaria se beneficiando da própria corrupção.*”

Os posicionamentos citados acima mostram que o assunto se reveste de grande polêmica, especialmente ao incorporar argumentos de ordem moral ao debate. Uma análise dos argumentos contra o PL permite classificá-los em essencialmente duas categorias. Aqueles que afirmam existir um *imperativo cívico* que obrigaría o cidadão a denunciar corrupção e aqueles que afirmam ser *imoral* ou *aético* remunerar aqueles que, em consequência de suas denúncias, permitam a recuperação de recursos desviados. Como a discussão envolve recursos públicos, surge naturalmente a questão de se a teoria econômica teria alguma contribuição a oferecer a esse debate.

O objetivo deste artigo é justamente revisitar os argumentos oferecidos acima com o instrumental teórico e prático da economia da informação e dos incentivos. Para tanto, o artigo é encontrado dividido nas seguintes seções. A seção 2 discute de forma mais geral os argumentos propostos pelos detratores do PL à luz da economia dos incentivos. A seção 3 lança mão do instrumental de desenho de mecanismos para

avaliar os incentivos com os quais se defronta um cidadão ao decidir como alocar seu limitado tempo entre as atividades de trabalho (que gera renda) de lazer (que gera satisfação pessoal) e de controle da corrupção (que pode gerar satisfação cívica e/ou retorno pecuniário caso o mecanismo do PL esteja presente). Os modelos de teoria da decisão avaliados sugerem a existência de um *trade-off* entre satisfação cívica e benefício pecuniário, de forma que o mecanismo de premiação se torna mais desejável em sociedades mais heterogêneas em que a premiação não gera grande desincentivo cívico, como parece ser o caso do Brasil.

Em seguida, na seção 4 apresenta-se uma análise legal do PL 857/2012, concluindo sua compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio e, mais ainda, mostrando que já existe no país uma série de mecanismos que possuem filosofia semelhante ao PL recentemente rejeitado.

Finalmente, a seção 5 apresenta as considerações finais do estudo.

## **2. Ética, obrigação cívica e custos: Uma análise do PL 857/2012 sob a ótica da Economia dos Incentivos**

Para começar, considere o argumento da *cidadania*: todo cidadão tem a “obrigação cívica” de denunciar a corrupção, portanto não há razão para recompensar quem assim o fizer. Aqui a teoria econômica chama a atenção para a distinção entre imperativos morais, cívicos e até legais, e a ação. De fato, todo agente (econômico) está constantemente buscando tomar boas decisões num mundo repleto de limitações. Essa realidade pode fazer com que ele prefira não seguir seus imperativos cívicos, optando por uma ação que, dadas as limitações existentes, lhe pareça melhor. Um exemplo mundano diz respeito ao lixo nas ruas. Há obrigação cívica mais fundamental do que não sujar nossas cidades? É isso, de fato, que observamos, ou seja, os indivíduos guardando seus entulhos até encontrarem a lata de lixo mais próxima? Apesar de termos feito muito progresso nessa direção, parece a estes autores que ainda temos um longo caminho a percorrer no nosso país. De forma semelhante, com que frequência ouvimos notícias de cidadãos contribuindo no combate à corrupção?

Resta indagar porque nem todos os brasileiros guardam seu lixo ou denunciam práticas corruptas. A razão é muito simples, e foi muito bem apresentada no editorial da Folha de São Paulo supracitado: custo. É desagradável, custoso, para o transeunte carregar consigo a lata vazia de cerveja por dezenas de metros até encontrar uma lata de lixo. Isso faz com que, na ausência de outros incentivos, ele talvez prefira deixar a lata na via. Que outros incentivos poderia ele ter? Naturalmente, se houvesse um benefício pecuniário, talvez ele guardasse sua lata para recebê-lo. Nos Estados Unidos, por exemplo, há estações de reciclagem perto de estabelecimentos comerciais em que as pessoas depositam suas latas e, em troca, recebem alguns centavos por isso. Há também os incentivos negativos. A multa por jogar um toco de cigarro pela janela

do carro no estado americano de Washington pode chegar a US\$1000, segundo Orlando Sentinel (2011); procedimento similar ao que a Prefeitura do Rio de Janeiro acaba de implantar naquela cidade. Já no Japão a vergonha de ser chamado a atenção nas ruas das cidades por jogar lixo pode representar um “custo moral” superior à multa americana. Não é de se admirar que nesses países se jogue bem menos lixo nas ruas.

Em suma, a Teoria dos Incentivos explica que, quando existe um custo em se executar certa tarefa, os agentes necessitam ser de alguma forma motivados para fazê-lo, seja por meio de incentivos positivos, como remuneração ou algum tipo de premiação, seja por meio de incentivos negativos, como punição ou recriminação. O “custo”, no caso da lata de cerveja, é bem primário e se reduz a ter que carregá-la consigo. Em outros casos, pode ser bem elevado. Suponha que você esteja caminhando na rua e um pedestre ao seu lado seja assaltado. Talvez concorde conosco que seu dever cívico é agir, atacando o bandido, gritando, chamando a polícia. Essas atitudes, no entanto, envolvem o risco de o bandido voltar-se contra você, causando-lhe potencialmente grande prejuízo. Não é sem razão que ouvimos com frequência, especialmente nas grandes cidades, notícias de assaltos em ambientes públicos sem que as pessoas em volta do bandido reajam.

No caso particular da denúncia à corrupção, existem pelo menos dois tipos de custos muito claros. O primeiro foi ressaltado no editorial da Folha de São Paulo supracitado, bem como pelo próprio autor do PL, o deputado distrital Professor Israel Batista, que diz que a recompensa “expressa de forma física o reconhecimento de que o denunciante prestou um serviço de importância extremada, ao se arriscar e arriscar a sua família”<sup>8</sup>. De fato, existe um risco ao se denunciar um crime de corrupção. Esse risco já seria suficiente para desestimular muitos, contrabalançando o sentimento de dever cívico.

Mas e se não houver risco, como no caso de uma denúncia anônima? Será que os cidadãos, imbuídos do dever cívico se dedicarão à tarefa de descobrir e denunciar os crimes de corrupção? A própria existência do PL sugere que não, uma vez que os telefones anônimos para denúncia estão disponíveis à sociedade. O limitado uso desse mecanismo relativamente seguro de denúncia anônima está associado ao segundo tipo de custo, qual seja, o custo de oportunidade.

De fato, já existe literatura econômica sobre a questão da recompensa ao esforço do cidadão de denunciar corrupção. O artigo Bugarin & Vieira (2008) analisa justamente essa questão, ou seja, modela cuidadosamente a decisão do cidadão quanto a se envolver no esforço social de combate à corrupção.

O artigo chama a atenção para o fato de que o tempo e o esforço dedicados pelo cidadão ao controle da corrupção compete com suas outras atividades, em particular o trabalho, que lhe gera renda, e o lazer, que lhe gera felicidade. Em outras palavras, para dedicar-se ao controle da corrupção, o cidadão deve abrir mão ou de tempo de trabalho, reduzindo sua renda, ou do tempo dedicado ao lazer. Sem dúvida, ele será

---

<sup>8</sup> EBC, 2013.

beneficiado direta ou indiretamente por sua ação, seja pela felicidade pessoal de contribuir para a redução da corrupção (satisfação cívica), seja pelo benefício que será gerado para a sociedade como um todo pelo uso apropriado do recurso público recuperado. No entanto, esse último benefício é diluído por toda a sociedade, enquanto a perda, seja em termos de horas de trabalho ou de lazer, é exclusivamente sua. Por essa razão, Bugarin & Vieira (2008) mostra que o envolvimento social espontâneo tende a ser muito reduzido, muito aquém do que seria ótimo para a sociedade.

O artigo acima citado, de fato, vai além e propõe um mecanismo para estimular a dedicação dos cidadãos ao esforço oficial de controle da corrupção via recompensa àquele que se mostre instrumental na elucidação e recuperação dos recursos públicos desviados pela corrupção. Nesse artigo de 2008 é proposta a recompensa como um percentual do valor dos recursos recuperados, exatamente o que propunha o PL. Ademais, o artigo mostra que esse mecanismo pode ser calibrado de forma que o governo, o cidadão que se dedica e a sociedade como um todo fiquem melhor (em termos esperados) quando o mecanismo de recompensa é usado<sup>9</sup>.

Considere agora o argumento da *moralidade*, segundo o qual é aético ou imoral remunerar o denunciante. O fundamento parece se encontrar no sentimento de que seria moralmente condenável usar-se de recurso previamente desviado para remunerar o denunciante. Transcrevemos novamente a citação do CB de 6/8/2013: “Barreto comparou a situação a um roubo de caminhão de carga, no qual a pessoa que teve conhecimento do crime e entregou os ladrões às autoridades leve certa quantidade do carregamento para casa, como recompensa pelo ato.”

Para discutir essa argumentação, pedimos ao leitor que imagine que um de seus amigos tenha perdido sua carteira contendo R\$1000,00. Suponha ainda que um transeunte a tenha encontrado, procurado seu telefone a partir do nome em sua carteira de identidade, também perdida na carteira, tenha telefonado e marcado um local para entregá-la. Seu amigo então lhe conta que recebeu a carteira, na qual ainda estavam os R\$1000, agradeceu ao cidadão pelo seu esforço e dele se despediu sem lhe oferecer qualquer recompensa.

Suponha agora uma situação mais radical em que seu amigo é vítima de um “batedor de carteira” na rua. Um transeunte, ao perceber o ato criminoso, persegue o ladrão aos gritos e gestos que chamam a atenção da polícia que, por sua vez, prende o criminoso, recuperando a carteira. Seu amigo, estimando que é dever cívico do cidadão lutar contra esse ato criminoso, agradece sua contribuição sem recompensá-lo pelo risco envolvido na perseguição do bandido.

O que você pensaria de seu amigo? Que diferença existe entre o exemplo hipotético citado por Barreto e este exemplo?

Passando para situações reais, inúmeros são os mecanismos institucionais de recompensa. Por exemplo, a Receita americana (Internal Revenue System)

---

<sup>9</sup> Detalhes da modelagem utilizada podem ser consultados em:  
<http://bugarinmauricio.files.wordpress.com/2012/12/quaeco419.pdf>

recompensa os cidadãos que provêm informações relevantes sobre evasão fiscal, dando a eles um percentual normalmente correspondente a 10% do valor recuperado, curiosamente o mesmo percentual proposto no PL<sup>10</sup>. Existe no Brasil desde 2000, e em muitos outros países há mais tempo, os programas de leniência<sup>11</sup> que permitem a uma empresa envolvida em conluio ilegal negociar com o governo uma redução ou até mesmo a eliminação total de sua punição caso ajude as autoridades nas investigações sobre o comportamento ilegal de cartelização. Os auditores-fiscais no país recebem uma gratificação denominada Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação-GIFA que é computada em função de cumprimento de metas de arrecadação. Portanto, se os auditores descobrirem irregularidades tributárias de empresas e, com isso, conseguirem aumentar a arrecadação federal, obterão recompensa. Outro exemplo recente, curiosamente aprovado exatamente na mesma sessão da Câmara Legislativa do DF que aprovou o PL em questão, o projeto de lei no. 1.447/2013<sup>12</sup>, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, institui a gratificação a policiais, que varia de R\$400 a R\$1200, por apreensão de arma de fogo no DF.

Uma possível diferença entre os exemplos institucionais acima apresentados e aquele proposto pelo PL, que parece ter gerado grande reação negativa, é o fato de que a remuneração prevista corresponde a um percentual do montante desviado, dando a impressão de “duplo desvio”: “retirar parte do recurso roubado dos cofres públicos e entregá-lo para um delator é desviar o dinheiro duas vezes”, teria afirmado o cientista político Barreto.

Essa distinção da origem do dinheiro, no entanto, é essencialmente ilusória. Suponha, por exemplo, que o PL fosse reapresentado conforme descrevo a seguir. Inicialmente, cria-se um “Fundo de Combate à Corrupção”, no qual se aloca quantia considerável de recursos orçamentários. Em seguida, se determina que o Fundo será usado da seguinte forma. Toda vez que uma denúncia acarrete recuperação de recurso público desviado por corrupção, o denunciante é pago com recursos do Fundo em valor correspondente a 10% do valor recuperado. Neste caso, formalmente o denunciante estará recebendo um pagamento oriundo dos recursos orçamentários e o recurso recuperado volta integralmente aos cofres públicos. O argumento do duplo desvio deixa de existir. O funcionamento do mecanismo, no entanto, é exatamente o mesmo e, portanto, os incentivos por ele gerados são idênticos.

À guisa de conclusão, é importante ressaltar que a teoria econômica exibe claramente a diferença que existe entre princípios morais, por um lado, e as decisões tomadas pelos cidadãos, por outro, chamando a atenção para o fato de que um cidadão pode decidir não cumprir com suas obrigações cívicas se os custos ou riscos envolvidos no cumprimento dessas obrigações forem elevados. Nesse caso, incentivos tanto positivos quanto negativos podem e devem ser usados de forma a estimular o comportamento desejado do cidadão. Ignorar esse fato levará simplesmente à

---

<sup>10</sup> Cooter e Garoupa (2001).

<sup>11</sup> Veja Considera, Correa e Guanais (2001) para o caso brasileiro e Paul (2000) para o caso americano.

<sup>12</sup> R7 Notícias, 2013b.

manutenção do *status quo* de pouco envolvimento espontâneo da sociedade civil no esforço de controle da corrupção.

Ademais, a teoria econômica chama a atenção para a possível criação de conflitos inexistentes devido à simples forma de se descrever um mecanismo. Segundo o Correio Braziliense, o cientista político Barreto, crítico do PL, teria dito: “*Se quer incentivar um comportamento mais correto, talvez, sim, com uma premiação, mas nunca com o produto do roubo*”. Com o supramencionado Fundo de Combate à Corrupção se teria exatamente o efeito de apresentar a recompensa como uma premiação e não um fruto do “produto do roubo”, sem que isso alterasse a essência do mecanismo proposto pelo PL.

Finalmente, a teoria econômica ajuda a identificar semelhanças entre diferentes mecanismos, mostrando, por exemplo, a similaridade entre o mecanismo de gratificação a policiais por apreensão de armas e o mecanismo gratificação ao cidadão por “apreensão de corrupto”, sendo que o primeiro mecanismo foi proposto pelo Executivo Distrital enquanto o segundo foi vetado pelo mesmo Executivo.

Resta, por fim, a constatação de que o Distrito Federal talvez tenha perdido uma oportunidade de se posicionar na vanguarda do país no que diz respeito aos mecanismos institucionais de incentivo ao envolvimento da sociedade na árdua tarefa de controle da corrupção.

### **3. Envolvimento social, sentimento cívico e premiação pecuniária: Uma análise do PL 857/2012 sob a ótica da Teoria de Desenho de Mecanismos**

#### **3.1. O modelo básico com envolvimento social e sentimento cívico**

##### ***O Governo***

O governo dispõe de um orçamento num montante de  $B$  unidades monetárias a ser usado na provisão de bens e serviços públicos à sociedade. Entretanto, uma vez aprovado o orçamento  $B$ , este está sujeito a um desvio sob a forma de superfaturamento, contratos fantasmas, transferências ilícitas etc., que corresponde a um percentual  $\rho$  do valor total. Assim, apenas o montante  $(1-\rho)B$  é de fato revertido em bens e serviços públicos que geram retorno à sociedade. O valor  $\rho B$  corresponde à quantia perdida do orçamento público devido à corrupção em suas mais variadas formas.

##### ***Os Órgãos Oficiais de Controle***

Os órgãos oficiais de controle têm a função de detectar e recuperar o desvio  $\rho B$ . No entanto, o processo de controle é imperfeito. No presente modelo estima-se que os órgãos oficiais conseguem proporcionar a recuperação do valor desviado com uma probabilidade  $\pi_0 \in [0,1]$ . A probabilidade  $\pi_0$  é um parâmetro exógeno e modela o grau de desenvolvimento do sistema nacional de controle: quanto maior for  $\pi_0$ , mais

eficientes serão os órgãos de controle, no sentido de que conseguirão proporcionar a recuperação dos recursos desviados com maior constância.

### *A Sociedade Civil*

A sociedade civil é modelada por meio de um continuo  $\Omega$  de cidadãos, cada cidadão sendo caracterizado inicialmente por um parâmetro de sentimento cívico,  $s \in \Omega$ , seu tipo. O parâmetro cívico  $s$  é distribuído no conjunto  $\Omega$  de acordo com a função densidade de probabilidade  $f(s)$ .

O cidadão deriva satisfação a partir de quatro atividades básicas. A primeira é o consumo de bens privados (alimentação, vestuário, bens semiduráveis e duráveis etc.), denotado por  $c$ . Também deriva satisfação de suas atividades de lazer (esporte, artes, espetáculos, descanso etc.), denotadas por  $l$ . Em terceiro lugar, se beneficia do consumo dos bens e serviços providos pelo Estado (educação, saúde, previdência, segurança nacional, policiamento etc.) que, com certo abuso de nomenclatura, chamamos de bens públicos no que se segue e denotamos por  $b$  e medimos em termos de volume de gastos públicos por cidadão. Finalmente, o cidadão do tipo  $s_i \in \Omega$  deriva utilidade direta se conseguir, por meio de seu esforço e dedicação pessoal, contribuir para a recuperação dos recursos públicos desviados,  $\delta B$ .

Assim, supondo separabilidade nessas componentes, pode-se escrever a utilidade do agente  $i$  do tipo  $s_i \in \Omega$  pela expressão a seguir.

$$U(c, l, b; s_i) = \alpha u(c) + \beta v(l) + \gamma w(b) + \delta s_i$$

Os parâmetros  $\alpha, \beta, \gamma, \delta \geq 0$  com  $\alpha + \beta + \gamma + \delta = 1$  representam os pesos relativos que o agente atribui a cada um dos quatro componentes de sua utilidade e as funções  $u$ ,  $v$  e  $w$  são supostas estritamente crescentes, estritamente côncavas e continuamente diferenciáveis.

Note que um agente de maior tipo (maior valor de  $s_i$ ) tem mais elevado sentimento cívico, dando maior importância à sua contribuição para o controle social relativamente às outras componentes de sua utilidade. Note ainda que se fizermos  $\delta=0$ , então voltamos ao modelo estudado em Bugarin & Vieira (2008), em que não existe sentimento cívico afetando a utilidade dos agentes.

O agente dispõe de uma unidade de tempo e deve decidir como distribuí-la nas três atividades básicas de trabalho ( $h$ ), lazer ( $l$ ) e controle social ( $t$ ). A atividade de trabalho proporciona renda que, por sua vez, permite o consumo privado do agente. O lazer não proporciona renda; no entanto, o tempo dedicado a essa atividade gera satisfação ao agente. Finalmente, o tempo dedicado ao controle social pode contribuir para que os recursos desviados sejam recuperados, e essa recuperação tem dois efeitos positivos sobre a utilidade do agente. Em primeiro lugar, permite consumo de maior quantidade de bens públicos providos pelo Estado. Em segundo lugar, lhe causa direta satisfação por ter contribuído com o esforço de controle social, sua “satisfação cívica”.

Seja  $T$  o tempo total dedicado por todos os cidadãos ao controle social. Então, a probabilidade inicial de recuperação dos recursos desviados,  $\pi_0$ , é acrescida do termo  $\pi(\pi_0, T) \in [0,1 - \pi_0]$ , uma função decrescente em  $\pi_0$  e crescente em  $T$ . As hipóteses sobre a função  $\pi$  refletem os fatos naturais de que, quanto menos eficientes forem os órgãos de fiscalização oficiais e quanto maior for a participação da sociedade no controle social, maior será a probabilidade de algum agente da sociedade civil ser instrumental na recuperação de recursos desviados.

Portanto, a probabilidade total de recuperação de recursos públicos desviados dado o envolvimento da sociedade civil é  $\pi_0 + \pi(\pi_0, T) \in [0,1]$ .

Seja  $h$  a quantidade de tempo que um cidadão dedica ao trabalho, cuja remuneração competitiva é de  $r$  unidades monetárias por unidade de tempo. Então, o cidadão recebe o montante de  $rh$  unidades monetárias que identificamos ao seu consumo:  $c = rh$ . Sua utilidade do consumo privado será então  $u(rh)$ .

Seja  $l$  a quantidade de tempo que esse mesmo cidadão dedica ao lazer. Então sua utilidade pelo lazer será  $v(l)$ .

Finalmente, seja  $t$  a quantidade de tempo que o agente dedica ao controle social e seja  $T_{-1} = T - t$ , a quantidade de tempo dedicada pelos demais agentes da sociedade ao controle social. Então, graças ao seu esforço, há uma probabilidade adicional de detecção e recuperação do desvio no orçamento dada por  $\pi_0 + \pi(\pi_0, T) - [\pi_0 + \pi(\pi_0, T - t)] = \pi(\pi_0, T_{-1} + t) - \pi(\pi_0, T_{-1}) := \Delta\pi(t)$ .

O tempo  $t$  afeta de duas formas a sua função de utilidade.

Em primeiro lugar, aumenta a utilidade esperada do consumo de bem público, que passa a ser:  $[\pi_0 + \pi(\pi_0, T)]w(b) + [1 - \pi_0 - \pi(\pi_0, T)]w((1 - \rho)b)$ , em que  $b = \frac{B}{n}$  e  $n$  é o tamanho da população,  $n = |\Omega|$ .

Em segundo lugar, gera valor esperado positivo pela satisfação obtida quando consegue ser instrumental na detecção do desvio:  $\Delta\pi(t)\delta s_i$ .

Agregando os cálculos acima chegamos à seguinte expressão para a utilidade do cidadão de tipo  $s_i$  em função apenas de sua escolha sobre como alocar seu tempo.

$$\begin{aligned} U(h, l, t; s_i) = & \alpha u(rh) + \beta v(l) \\ & + \gamma \{ [\pi_0 + \pi(\pi_0, T)]w(b) \\ & + [1 - \pi_0 - \pi(\pi_0, T)]w((1 - \rho)b) \} + \Delta\pi(t)\delta s_i \end{aligned} \quad (1)$$

Portanto, a escolha ótima do cidadão de tipo  $s_i$  será dada pela solução do seguinte problema:

$$\begin{aligned} \max_{h, l, t} U(h, l, t; s_i) = & \alpha u(rh) + \beta v(l) \\ & + \gamma \{ [\pi_0 + \pi(\pi_0, T)]w(b) + [1 - \pi_0 - \pi(\pi_0, T)]w((1 - \rho)b) \} + \Delta\pi(t)\delta s_i \\ \text{sujeito a } & h, l, t \in [0,1] \\ & h + l + t = 1 \end{aligned}$$

Analisemos as possíveis soluções para o problema do agente.

Se houver uma solução interior, esta será dada pelas condições de primeira ordem abaixo, em que foi usada a substituição  $t = 1 - h - l$  e  $\Delta w(b) = w(b) - w((1 - \rho)b)$ .

$$\begin{aligned}\frac{\partial U}{\partial h}: \alpha r u'(rh) &= \gamma \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) \Delta w(b) + \delta \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) s_i \\ \frac{\partial U}{\partial h}: \beta v'(l) &= \gamma \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) \Delta w(b) + \delta \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) s_i\end{aligned}$$

As condições de primeira ordem expressam simplesmente o fato de que as três utilidades marginais, do trabalho (via consumo), do lazer e do envolvimento social devem ser idênticas na escolha ótima do agente. Observe que o lado direito nas duas condições é igual e reflete o duplo benefício marginal do envolvimento social: o benefício material do maior consumo de bem público e o benefício imaterial da satisfação cívica.

Para exemplificar o resultado, consideremos a seguinte especificação para as funções  $u, v, \pi$ , em que  $k, 0 < k < \pi_0(1 - \pi_0)$  é uma constante que mede a capacidade do agente em desvendar desvios ilícitos.<sup>13</sup>

$$u(c) = \log(c), v(l) = \log(l), \pi(\pi_0, T) = k \frac{T}{\pi_0}$$

Então, caso exista solução interior esta será dada por:

$$h = \frac{\alpha}{\gamma \Delta w(b) + \delta s_i} \frac{\pi_0}{k}$$

$$l = \frac{\beta}{\gamma \Delta w(b) + \delta s_i} \frac{\pi_0}{k}$$

$$t = 1 - \frac{\alpha + \beta}{\gamma \Delta w(b) + \delta s_i} \frac{\pi_0}{k}$$

Portanto, para que exista uma solução interior, é necessário que:

$$[\alpha + \beta]\pi_0 < k[\gamma \Delta w(b) + \delta s_i] \quad (2)$$

Analisemos a expressão (2). Nota-se, em primeiro lugar que, como  $\Delta w(b) = w(b) - w((1 - \rho)b)$  e  $b = \frac{B}{N}$ , espera-se que  $\Delta w(b)$  seja bastante reduzido. Em outras palavras, o benefício que um agente recebe pelo aumento da provisão de bem público resultante da recuperação de recurso desviado é muito pequeno, em termos *per capita*, afetando muito pouco a utilidade de um indivíduo.

Ademais, é natural se esperar que os coeficientes  $\alpha$  e  $\beta$  sejam bem maiores que os coeficientes  $\gamma$  e  $\delta$ , ou seja, o agente tende a valorizar mais seu consumo privado e de lazer do que o consumo de bens públicos e que a satisfação cívica. Se isso ocorrer,

---

<sup>13</sup> Em princípio, o parâmetro  $k$  deveria variar na população. Por simplicidade, supomos  $k$  igual para todos os agentes.

então estaremos numa solução de canto com  $t = 0$ , ou seja, o agente preferirá não dedicar qualquer fração de seu tempo ao controle social da corrupção.

Observe o claro papel da satisfação cívica do agente, seu tipo  $s_i$ . Quanto maior for  $s_i$ , maior será o incentivo para que o agente invista seu tempo no controle social. Seja  $\bar{s}$  o valor da realização  $s_i$  de  $s$  para a qual vale a igualdade em (2), ou seja,

$$\bar{s} = \frac{1}{\delta} \left[ \frac{(\alpha + \beta)\pi_0}{k} - \gamma \Delta w(b) \right] \quad (3)$$

Então, se  $s_i \leq \bar{s}$ , o cidadão não participará do esforço social de controle da corrupção. Por outro lado, se  $s_i \geq \bar{s}$  então o cidadão dedicará a parcela de tempo  $t_i = 1 - \frac{\alpha + \beta}{\gamma \Delta w(b) + \delta s_i} \frac{\pi_0}{k}$ . Portanto, a quantidade total de tempo investido pela sociedade em controle social é dada por:

$$T_0 = \int_{s \in \Omega, s \geq \bar{s}} \left[ 1 - \frac{\alpha + \beta}{\gamma \Delta w(b) + \delta s} \frac{\pi_0}{k} \right] f(s) ds$$

Ou ainda,

$$T_0 = 1 - (\alpha + \beta) \frac{\pi_0}{k} \int_{s \in \Omega, s \geq \bar{s}} \frac{1}{\gamma \Delta w(b) + \delta s} f(s) ds \quad (4)$$

A expressão acima apresenta claramente os incentivos com os quais se confronta a sociedade descritos a seguir.

- (i) Quanto maior for a importância relativa que os indivíduos dão ao consumo privado ou ao lazer ( $\alpha + \beta$ ), menos eles se importam com o gasto público e, portanto, menos tempo a sociedade civil investirá em controle social. Trata-se, talvez, do caso dos Estados minimalistas em que o Estado desempenha papel limitado na sociedade.
- (ii) Quanto mais eficiente forem os órgãos de controle oficiais,  $\pi_0$ , menor será a necessidade de controle social. Trata-se, possivelmente das sociedades mais avançadas em que os mecanismos oficiais de controle de corrupção são eficazes e, portanto, a sociedade confia nesses mecanismos e não vê necessidade de esforço adicional.
- (iii) Quanto maior a capacidade da sociedade em descobrir comportamento corrupto,  $k$ , maior será seu engajamento. Trata-se de uma medida associada à vantagem comparativa da atividade de controle social relativativamente às demais atividades de consumo privado e lazer.
- (iv) Quanto maior for o retorno objetivo do controle social, em termos de bem público provido com o recurso recuperado,  $\Delta w(b)$ , maior o investimento da sociedade nessa atividade. Isto sugere que em sociedades em que há pequeno desvio, o retorno

objetivo da recuperação dos recursos é também pequeno, reduzindo o envolvimento social. Esse efeito é potencializado pelo tamanho do coeficiente  $\gamma$  que reflete a importância relativa do consumo de bem público vis-à-vis consumo privado e lazer.

(v) Finalmente, quanto mais importância a sociedade atribuir ao retorno subjetivo do controle social, o coeficiente  $\delta$ , e quanto menor for o limiar do coeficiente de satisfação cívica  $\bar{s}$  a partir do qual o agente se envolve no controle social, maior será a participação da sociedade na luta contra a corrupção.

Vale notar que, sendo o consumo privado e o lazer mais importante que o consumo de bem público ( $\alpha + \beta$  elevado em relação a  $\gamma$ ), a capacidade da sociedade em desvendar casos de corrupção (coeficiente  $k$ ) reduzida e o retorno adicional individual em termos de bem público ( $\Delta w(b)$ ) reduzido, deverá haver pouco envolvimento social, ou seja, o tempo  $T_0$  será também reduzido, sendo essencialmente gerado pelo sentimento cívico dos cidadãos.

Esse resultado sugere a análise teórica do efeito sobre as decisões dos cidadãos da inclusão de uma premiação pecuniária àquele indivíduo que porventura seja instrumental na recuperação de recursos públicos desviados, conforme previsto no projeto de lei supra citado. Essa análise é desenvolvida na próxima sessão.

### 3.2. O modelo estendido com envolvimento social, sentimento cívico e premiação

Considere agora um modelo estendido em que um agente, sendo instrumental na detecção de desvios, recebe um percentual  $\lambda$  dos recursos posteriormente recuperados. Nesse caso, a utilidade do cidadão deve ser ajustada de duas maneiras.

Em primeiro lugar, deve-se incluir o benefício pecuniário recebido quando, como resultado de sua ação, recursos públicos são recuperados. Esse benefício é adicionado ao recurso disponível para o consumo privado, que passa a ser agora  $rh + \lambda\delta B$  com probabilidade  $\Delta\pi(t)$ , sendo apenas  $rh$  como antes com probabilidade  $1 - \Delta\pi(t)$ . Portanto, a utilidade esperada do consumo privado passa a ser, agora, dada por:  $\alpha[u(rh + \lambda\delta B)\Delta\pi(t) + u(rh)(1 - \Delta\pi(t))]$ .

Em segundo lugar, devemos modelar cuidadosamente o argumento apresentado pelos detratores do PL, segundo o qual haveria um menor envolvimento da população caso a premiação fosse introduzida, porque essa premiação reduziria o estímulo cívico à luta contra a corrupção. Esse possível desincentivo pode ser modelado por meio de um parâmetro redutor,  $\mu \in [0,1]$ , no benefício cívico imaterial, de forma que, com a presença da premiação, a utilidade recebida pelo agente quando se torna instrumental na detecção de corrupção passa a ser  $\mu\Delta\pi(t)\delta s_i$ . Analisemos mais cuidadosamente os papel do novo parâmetro  $\mu$ . Definindo-se  $\bar{\delta} = \mu\delta$ , podemos reescrever a satisfação cívica do agente como  $\Delta\pi(t)\bar{\delta}s_i \leq \Delta\pi(t)\delta s_i$ , ou seja, o efeito do parâmetro  $\mu$  é simplesmente reduzir de forma geral a satisfação cívica na

sociedade o que, naturalmente, tenderá a causar menor dedicação ao controle social. No caso extremo (degenerado) em que  $\mu = 0$  desaparece todo e qualquer sentimento cívico (imaterial) associado à detecção de desvio de recursos. Estamos no caso mais padrão analisado em Bugarin & Vieira (2008). No outro caso extremo em que  $\mu = 1$  a presença de uma premiação pecuniária para o indivíduo que se mostra instrumental na detecção de desvios não afeta em nada o benefício cívico de sua ação. Espera-se que, em geral, o parâmetro se encontre estritamente entre esses dois valores extremos, ou seja,  $0 < \mu < 1$ .

Portanto, a utilidade de um agente do tipo  $s_i$  pode ser agora escrita de acordo com a expressão abaixo.

$$\begin{aligned} U(h, l, t; s_i) = & \alpha[u(rh + \lambda\delta B)\Delta\pi(t) + u(rh)(1 - \Delta\pi(t))] + \beta v(l) \\ & + \gamma\{[\pi_0 + \pi(\pi_0, T)]w(b) + [1 - \pi_0 - \pi(\pi_0, T)]w((1 - \rho)b)\} \\ & + \mu\Delta\pi(t)\delta s_i \end{aligned}$$

Usando a notação  $\Delta u(rh) = u(rh + \lambda\delta B) - u(rh)$ , podemos reescrever a utilidade do agente na seguinte forma.

$$\begin{aligned} U(h, l, t; s_i) = & \alpha[u(rh) + \Delta u(rh)\Delta\pi(t)] + \beta v(l) \\ & + \gamma\{[\pi_0 + \pi(\pi_0, T)]w(b) \\ & + [1 - \pi_0 - \pi(\pi_0, T)]w((1 - \rho)b)\} + \mu\Delta\pi(t)\delta s_i \end{aligned} \quad (5)$$

Vale notar as duas diferenças nas utilidades em (1) e em (5). Em primeiro lugar, agora em (5) há um termo adicional,  $\alpha[\Delta u(rh)\Delta\pi(t)]$ , que incorpora o benefício pecuniário esperado na utilidade do consumo privado do agente. Em segundo lugar, há uma redução no último termo causada pela inclusão do fator  $\mu$  que incorpora a redução do benefício cívico devido ao pagamento.

Analogamente ao caso anterior, o problema de maximização do indivíduo de tipo  $s_i$  é, portanto:

$$\begin{aligned} \max_{h, l, t} U(h, l, t; s_i) \\ = & \alpha[u(rh) + \Delta u(rh)\Delta\pi(t)] + \beta v(l) \\ & + \gamma\{[\pi_0 + \pi(\pi_0, T)]w(b) + w((1 - \rho)b)\} + \mu\Delta\pi(t)\delta s_i \\ \text{sujeito a } & h, l, t \in [0, 1] \\ & h + l + t = 1 \end{aligned}$$

Para solucionar este problema, usamos a notação  $\Delta u'(rh) = u'(rh + \lambda\delta B) - u'(rh)$  e, substituindo  $t$  por  $t = 1 - h - l$  e observando que  $\frac{\partial \Delta\pi}{\partial h}(\pi_0, T) = \frac{\partial \Delta\pi}{\partial l}(\pi_0, T) = -\frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T)$ , obtemos as seguintes condições de primeira ordem.

$$\begin{aligned} \frac{\partial U}{\partial h} : \alpha r u'(rh) - \Delta u(rh) \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) + \alpha r \Delta u'(rh) \Delta \pi(t) &= \gamma \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) \Delta w(b) + \\ \mu \delta \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) s_i \\ \frac{\partial U}{\partial l} : \beta v'(l) - \Delta u(rh) \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) &= \gamma \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) \Delta w(b) + \mu \delta \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) s_i \end{aligned}$$

Assim como no caso anterior, as condições de primeira ordem expressam simplesmente o fato de que as três utilidades marginais, do trabalho (via consumo), do lazer e do envolvimento social devem ser idênticas na escolha ótima do agente. Observe que o lado direito nas duas condições é igual e reflete o duplo benefício marginal do envolvimento social: o benefício material do maior consumo de bem público e o benefício imaterial da satisfação cívica (este último agora corrigido pelo fator  $\mu$ ). Há, no entanto, duas novidades importantes.

A primeira novidade é que agora ao benefício marginal do consumo foi acrescido o termo  $-\Delta u(rh) \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) + \alpha r \Delta u'(rh) \Delta \pi(t)$ . Vale notar que, como  $u$  é estritamente crescente,  $-\Delta u(rh) \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) < 0$  e como é estritamente côncava,  $\alpha r \Delta u'(rh) \Delta \pi(t) < 0$ , ou seja, o efeito da premiação foi reduzir o benefício marginal do consumo gerado pela renda do trabalho. De fato, como agora o tempo investido no controle social também aumenta a renda disponível para consumo, torna-se menos interessante para o agente dedicar muito tempo ao trabalho.

Analogamente, a segunda novidade se aplica ao benefício marginal do lazer, ao qual é também acrescido o termo  $-\Delta u(rh) \frac{\partial \pi}{\partial T}(\pi_0, T) < 0$ , ou seja, o benefício marginal do lazer também é reduzido. Nesse caso temos um efeito indireto: como o tempo investido em controle tornou-se mais atraente, o tempo dedicado ao lazer torna-se relativamente menos interessante.

Chamamos a confluência desse dois efeitos de “incentivo pecuniário”.

Finalmente, a terceira novidade caminha na direção oposta e diz respeito ao termo à direita das condições de primeira ordem. No segundo somando nota-se a redução do retorno marginal do benefício cívico devido ao fator  $\mu$ . Isso faz com que o agente tenha menos interesse em investir seu tempo em controle social. Chamamos esse efeito de “desincentivo moral”.

Juntando as três novidades, é possível ver que o resultado final do prêmio pecuniário sobre a alocação do tempo do cidadão não está univocamente determinado. De fato, esse resultado dependerá de que efeito dominará. Caso o efeito do incentivo pecuniário domine o efeito do desincentivo moral, então a introdução do benefício pecuniário aumentará o tempo dedicado ao controle social. Por outro lado, caso o desincentivo moral domine o incentivo pecuniário, então a introdução da premiação reduzirá o tempo investido em controle social do agente.

Na próxima seção esses dois efeitos são discutidos em guisa de conclusão do modelo econômico.

### **3.3. Conclusão: Suécia & Estados Unidos: Os dois efeitos antagônicos da premiação àqueles que contribuem para o controle da corrupção.**

A análise dos diferentes efeitos da premiação ao combate à corrupção sugere a possibilidade de existência de dois tipos de sociedade, conforme descrito a seguir.

#### ***Sociedades homogêneas com elevado desincentivo moral***

Numa sociedade homogênea em que a desigualdade de renda é baixa e os cidadãos se sentem parte integrante e importante da sociedade, espera-se que o coeficiente  $\mu$  seja bem baixo, refletindo o fato de que os cidadão consideram ser seu dever cuidar do bom uso dos recursos públicos e, portanto, se sentem ultrajados em receber recurso adicional por isso. Nesse caso, a introdução da premiação causa um desincentivo moral tão elevado, que domina o incentivo pecuniário, fazendo com que os indivíduos tenham menos interesse em se dedicar ao controle social com esse incentivo. Essa situação explica alguns dos argumentos contra o PL discutidos neste trabalho. Os países nórdicos da Suécia, Noruega e Finlândia parecem se encaixar nesse perfil de sociedade e não é por acaso que estes autores não conseguiram encontrar quaisquer mecanismos semelhantes nesses países.

#### ***Sociedades heterogêneas com elevado incentivo pecuniário***

Numa sociedade heterogênea em que há elevada desigualdade de renda, muitos cidadãos, por vezes pertencendo a classes sociais mais baixas, desenvolvem sentimento de distanciamento e dissociação com a sociedade em que vivem. Espera-se, neste caso, que esses cidadãos exibam valores elevados para o coeficiente  $\mu$ , ou seja, não sentem aversão a receber recursos por sua contribuição ao controle da corrupção. Mais ainda, valorizam o retorno pecuniário adicional de sua dedicação. Portanto, espera-se que o efeito de incentivo pecuniário domine o efeito de desincentivo moral, de forma que a introdução do mecanismo de premiação deverá gerar maior envolvimento social dos cidadãos. Os Estados Unidos da América, apesar de ser um dos países mais tecnologicamente avançados do mundo, são também um dos países mais desiguais no mundo desenvolvido. Não parece ser coincidência que nesse país existam mecanismos como o *Qui Tan* que permite que um cidadão comum entre na justiça em nome do Estado para reaver recursos desviados. Segundo a legislação em vigor desde 1986, o cidadão pode receber de 15% a 35% do total de recursos recuperados, dependendo da situação<sup>14</sup>.

Naturalmente, é da opinião dos autores deste artigo que a sociedade brasileira se aproxima mais deste segundo padrão de heterogeneidade do que do primeiro padrão de igualdade de renda. Portanto, parece-nos que, ainda que existam argumentos teóricos contra a introdução da lei de premiação, conforme visto aqui, no caso específico do Brasil o efeito do benefício pecuniário é dominante e a introdução

---

<sup>14</sup> Vide Cooter & Garoupa (2001) ou Bugarin & Vieira (2008).

da lei implicaria em ganhos no que diz respeito ao envolvimento social no esforço nacional de combate à corrupção.

Na próxima seção analisamos com o instrumental do Direito a propriedade da PL aqui analisado.

#### **4. Moralidade, custeio da premiação e incentivo à denunciação: Uma análise do PL 857/2012 sob a ótica do Direito**

##### **4.1. Considerações iniciais**

Já advertia Montesquieu que, na República, a virtude deve guiar os cidadãos. Prelecionava o filósofo que, para tanto a educação deve instruir o povo para agir virtuosamente, ostentando amor à pátria e a respeitá-la acima de tudo. As leis, por sua vez, teriam por função cumprir tal desiderato pedagógico, estimulando comportamentos virtuosos.

Posto isso, podemos afirmar que as leis, enquanto instrumentos de regulação das relações sociais, não podem ser ignorantes à realidade, mas, ao contrário, devem voltar-se ao *mundo do ser*, inibindo o proceder indesejado e instigando aquele quisto. Afinal, não é o Homem feito para o Direito, senão o Direito para o Homem.

Contudo, as pessoas são movidas por diversos interesses, nem sempre agindo em prol da coletividade, cumprindo seus deveres cívicos, mesmo quando o adimplemento lhes seria pouco oneroso, conforme acima destacado.

Não é preciso grande meditação para colhermos exemplos fálicos, além daqueles apontados alhures: quantas vezes já nos deparamos com automóveis estacionados em vagas exclusivas para deficientes ou idosos? Dessas, quantas comunicamos aos órgãos competentes para a tomada de providências, como aplicação de multa e guinchamento do veículo?

Crer que os cidadãos estão sempre atentos aos deveres éticos, cumpridores assíduos de suas obrigações morais, é viver num mundo de fantasias. O empirismo enjeita conclusões dessa espécie.

O simplório exemplo do carro irregularmente estacionado é suficiente a desvendar uma ilação: ainda quando os custos são relativamente baixos, os cidadãos não cumprem, necessariamente, seus deveres imanentes à cidadania.

Quiçá, se houvesse uma recompensa financeira àquele que comunicasse casos de veículos estacionados em vagas reservadas, tal prática se tornaria mais usual. O Estado, a seu turno, arrecadaria com a cobrança de multas (arrecadação esta que reverteria em prol da sociedade), os infratores seriam penalizados e os idosos e deficientes teriam onde parar. Não haveria como negar o benefício social de tal medida.

Conclusão semelhante foi extraída do exemplo declinado na seção 2, qual seja, o caso da poluição urbana: provavelmente, se houvesse algum incentivo positivo para

que os cidadãos destinassem seu lixo a locais apropriados, eles deixariam de atirar seus dejetos em vias públicas. Aqui, portanto, vislumbramos um *custo de oportunidade*.

Por sem dúvidas, o Projeto de Lei 857/2012 visava ao incentivo do cumprimento de condutas que se qualificariam como imperativos cívicos, a saber, levar ao conhecimento das autoridades competentes os desvios de condutas de agentes públicos. Todavia, não é frequente, no Brasil, o cumprimento de tais deveres.

Em continuação, é sabido que o Poder Público é incapaz de proteger as autoridades que, em seu nome, buscam o cumprimento das leis e a implementação da Justiça. Infelizmente, são recorrentes os casos em que referidas autoridades são vitimadas, justamente por desempenharem com rigor as suas atribuições essenciais à República e à manutenção da democracia.

Recentes casos, amplamente divulgados pela mídia, merecem destaque: o da juíza Patrícia Acioli, executada aos 12 de agosto de 2011, e o do promotor de justiça, Thiago Faria de Godoy Guimarães, assassinado em 14 de outubro de 2013.

Remanesce a indagação: se o Estado é inábil, sendo constantes os casos de homicídios de suas autoridades, é condenável a conduta do cidadão “comum” que, ciente de um caso de crime contra a Administração Pública envolvendo pessoas influentes, deixa de levar os fatos ao conhecimento dos órgãos de investigação e persecução penal?

É inegável que, em casos tais, os ônus superam em muito os incentivos de se cumprir o dever cívico. Se o cidadão, por vezes, se recusa a cumprir tais obrigações quando o custo é diminuto, como é o caso do automóvel irregularmente estacionado, imagine-se nas hipóteses em que há riscos consideráveis no cumprimento.

Pretendendo parifilar ou, ao menos, aproximar o “custo” do “benefício” potencial, o Deputado Distrital Israel Batista propôs o PL 857/2012, premiando, em pecúnia, o cidadão que efetuasse a *delatio criminis*, comunicando à autoridade a ocorrência de crimes contra a Administração Pública. Pelo projeto, o recebimento da recompensa estaria condicionado à efetiva recuperação de valores, do que se pode concluir que somente ocorreria em caso de condenação penal transitada em julgado.

Em entrevista ao G1, obtemperou o parlamentar: “Muitas vezes, quando um cidadão delata um processo de corrupção ele se expõe diante de perigos imensos, porque ele lida com poderosos”.

Assiste razão ao deputado. Com o devido respeito, é utópico acreditar que “... o cidadão honrado não se omite diante do testemunho de um crime”, sendo infeliz apresentar tal argumento ilusório como crítica ao referido projeto de lei, como fez o jornalista Alexandre Garcia. Não é aconselhável ao estudioso professar reflexões em desatenção à natureza das coisas e das pessoas.

Note que tal conclusão não deixa de ser relevante sob a ótica jurídica, ciência social que é. Contudo, abordaremos, a seguir, teses estritamente técnicas, apontadas ora para macular o projeto de lei como inconstitucional, ora para justificar sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico como um todo.

Cabe registrar, desde logo, que não será abordada a questão acerca de eventual inconstitucionalidade por vício de competência do Distrito Federal para legislar sobre a matéria, porquanto a proposta do presente trabalho não é analisar especificamente o projeto de lei, mas a ideia de se premiar o denunciante.

#### **4.2. Da inconstitucionalidade por violação ao princípio da moralidade das leis.**

Antes mesmo de realizada a votação do aludido PL 857/2012, já se iniciaram investidas contrárias à aprovação. Conforme sinalizado acima, invocou-se a inconstitucionalidade de premiar-se o denunciante, por *violação ao princípio da moralidade das leis*.

O argumento não se sustenta, além de ter por consequência deletéria ceifar, de início, qualquer debate acerca dos benefícios sociais que poderiam advir da lei.

De fato, não é interessante obstaculizar qualquer discussão, suscitando argumentos de inconstitucionalidade, máxime quando os fundamentos se lastreiam a princípios constitucionais de baixa densidade normativa, isto é, com elevada carga de subjetividade, como é o caso do aventado *princípio da moralidade das leis*.

Além de ser, a moral, um valor etéreo, em constante transformação, com conteúdo plurissignificativo, é certo que são os representantes do povo que possuem aptidão e são vocacionados, inclusive constitucionalmente, a avaliar o que a população entende ser moralmente condenável. Não interessa à sociedade que o Judiciário substitua ao legislador, agente investido de legitimidade democrática, para reconhecer a imoralidade de determinada lei, salvo quando flagrante o desvio.

Com razão, adverte Pacelli que “no Brasil de hoje, há um preocupante superdimensionamento do controle constitucional de validade de normas. Quando não há contrariedade expressa em relação a um dispositivo da Constituição, recorre-se aos *princípios*. Assim, nada parece haver que não esteja previsto em algum princípio constitucional”.

Não obstante, representantes da OAB-DF afirmaram que, possivelmente, ingressariam com ação direta de inconstitucionalidade caso o projeto de lei fosse sancionado. Afora a questão da competência do Distrito Federal para legislar sobre a matéria, é certo que a pretensão não mereceria chancela do Poder Judiciário, pelos motivos expostos.

Evidentemente, pode-se discordar da proposta legislativa, mas inquiná-la de inconstitucionalidade é obstruir, sem justificativa válida, qualquer reflexão aprofundada. Deve-se reservar a mácula de inconstitucionalidade para aqueles casos em que está patente a violação a uma norma constitucional, seja uma norma-regra ou norma-princípio, sendo que, neste último caso, é prudente lastrear a reivindicação a princípios com menor amplitude semântica e maior grau de objetividade.

#### **4.3. Do custeio da premiação com o produto do crime recuperado**

Outra crítica diz respeito à vinculação direta da premiação ao produto do crime. Deveras, não foi feliz o legislador nesse quesito. Todavia, a situação é facilmente contornada; basta a criação de um fundo, a ser custeado com recursos orçamentários ou mesmo com os valores arrecadados pelo Poder Público em virtude das denúncias, do qual se extrairão recursos para a premiação do cidadão denunciante, conforme sugerido alhures.

Veja que tal mecanismo afasta o argumento de que haveria inconstitucionalidade por inexistir previsão orçamentária de verba para a recompensa: ela será paga pelo fundo que, por sua vez, será constituído com os valores recuperados em razão da denúncia ou, então, com outras verbas orçamentárias. Note-se que é possível fazer-se uma previsão genérica autorizadora para tais pagamentos nas leis orçamentárias anuais, ou, ainda, buscar-se autorizações específicas no decorrer do ano.

A respeito, ponderou o citado parlamentar, autor do projeto de lei, na respectiva justificação: “Sob o ponto de vista econômico, orçamentário e financeiro, acredito que a premiação ora instituída não prejudicará o Distrito Federal, pois o impacto causado com a concessão dos prêmios será compensado pelo incremento de arrecadação advindo do aumento da eficácia no combate aos crimes contra a Administração Pública”.

Fernando Assis, Conselheiro da OAB/DF, sustentou que a norma seria absurda, uma vez que “Essa pessoa que delata, em boa parte das vezes, já participou ou participa do esquema [de corrupção]. Então, nós estamos dando a oportunidade daquele que, de alguma forma participou ou até se beneficiou do ilícito, de ainda ser agraciado e receber um dinheiro que foi desviado, objeto de corrupção”<sup>15</sup>.

Ora, basta a leitura do curto projeto de lei, composto por apenas quatro dispositivos, para conferir que o segundo artigo preconiza que “Não farão jus aos benefícios desta lei as pessoas envolvidas, na condição de autor, co-autor ou partícipe, nas práticas criminosas citadas no art. 1º”.

É evidente que o criminoso não poderia ser beneficiado pelo instituto proposto, seja pela expressa previsão legal, seja por ele já se beneficiar da delação premiada ou da confissão espontânea (a depender do caso), cuja aplicação afastaria a incidência da “denunciação recompensada”, por regular situação específica (*lex specialis dorogat legi generali*).

Portanto, tampouco merece ser rechaçada a ideia de se premiar o denunciante com um percentual do valor do produto arrecadado em razão da denúncia por ele apresentada. Não se trata de repassar o produto do crime diretamente ao cidadão, mas retribuir sua iniciativa com valores provenientes de um fundo, de forma a estimular comportamentos desejados pelo Estado e benéficos para a sociedade. Ademais, por óbvio, caso se comprove que o próprio denunciante de qualquer modo se beneficiou da atividade criminosa, não será devido o repasse pecuniário.

---

<sup>15</sup> Entrevista disponível no sítio: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/08/camara-do-df-aprova-premio-em-dinheiro-que-merece-denunciar-corrupcao.html>

#### 4.4. Do incentivo à denunciação

Ao analisar o projeto de lei em comento, diversos juristas afirmaram que haveria uma incompatibilidade com o ordenamento jurídico, o sistema legal como um todo, pois não seria possível premiar o cidadão pelo cumprimento de um dever que lhe seria exigível moralmente.

Sob uma ótica menos jurídica, mas com fundamento semelhante, houve quem dissesse, como Alexandre Garcia, que “... ao pagar em dinheiro, [o Estado] está menosprezando o cidadão”.

O argumento não convence. Há diversos casos em que o Estado institui mecanismos, inclusive premiações financeiras, para incentivar comportamentos dos particulares, ainda quando estes lhes seriam exigíveis moralmente, em virtude de um “dever cívico”. Vejamos algumas das hipóteses.

##### ***Caso 1: O achádego e a recompensa***

Ao contrário do que poderiam levar a crer os costumes, sob a ótica jurídica, não é possível apropriar-se de coisas perdidas. Quem encontra coisa alheia perdida tem o dever legal de restituí-la ao dono ou ao legítimo possuidor. Caso desconheça quem seja essa pessoa, deve entregar a coisa achada à autoridade judiciária ou policial, que a arrecadará. É isto o que se extrai dos arts. 1.233 e 1.234, ambos do Código Civil, combinado com os arts. 1.170 e seguintes do Código de Processo Civil.

A bem ver, é intuitivo que não seria lícito locupletar-se de bem de propriedade alheia, simplesmente por ter o dono o perdido. A constatação do enriquecimento sem causa, mais do que um profundo conhecimento técnico-jurídico, exige bom senso.

Parece ser irrefutável que há, por trás da previsão legal, um dever cívico: a sociedade deve velar pela honradez, pela ética, sendo indesejável que se permita a dilapidação patrimonial alheia sem qualquer causa. Tal ideal é extraída da máxima romana *neminem laedere*.

Parece-nos defensável que aquele que se apropria de coisa perdida está a praticar conduta tipificada pela legislação penal, seja furto ou apropriação indébita, a depender das tendências subjetivas do agente apropriante no momento do aposseamento (dolo, que poderá revelar o *animus furandi* – furto, ou simplesmente o *animus rem sibi habendi* – apropriação indébita). Todavia, ainda que a conduta não tipificasse infração penal, ela é ilícita na perspectiva cível, ante os citados comandos do Código Civil.

Entrementes, pareceu conveniente ao legislador estabelecer uma recompensa àquele que encontra bem alheio perdido, não inferior a 5% do valor do achádego, além de ter direito à indenização pelas despesas realizadas com a sua guarda e conservação.

Frise-se que se está a premiar uma conduta que encerra um dever cívico, uma obrigação moral: devolver a coisa perdida. Vale repisar, por oportuno, que a não realização dessa conduta poderá caracterizar crime e sempre constituirá ilícito cível.

Ainda assim, é prática pouco usual a devolução do achádego, prevalecendo o dito popular, “achado não é roubado”.

### ***Caso 2: Os mesários e os juízes eleitorais***

Não há segredo na resistência dos cidadãos à participação do processo eleitoral como mesários. Embora se trate de uma obrigação cívica, imprescindível à democracia, o fato é que poucos se regozijam com a convocação, que possui caráter compulsório, é bom que se diga.

Os juristas administrativistas podem denominar os mesários, enquanto agentes públicos em sentido lato, de *agentes honoríficos*; a população não partilha dessa visão otimista.

No contexto da eleição, temos também os juízes eleitorais, que são magistrados de carreira integrantes do Poder Judiciário Estadual (juízes de direito). Quando aceitam desempenhar as atribuições referentes ao cargo de juiz eleitoral, este juiz estadual não se afasta das suas funções regulares. Por conseguinte, acumula, além das funções, também os subsídios.

É provável que o incremento da remuneração não seja o único motivo para a aceitação do exercício das funções de juiz eleitoral, mas é certo que geralmente não faltam magistrados dispostos a acumularem funções, sendo o adicional remuneratório, ao lado da nobreza e relevância da função exercida, um atrativo.

Não se está a desprestigar a função dos juízes eleitorais, nem a afirmar que somente aceitam exercer tal função por razões financeiras. Entretanto, uma constatação se evidencia: enquanto é escasso o número de cidadãos dispostos e felizes por serem mesários (tanto assim que são requisitados, sofrendo penalidades caso não atendam à requisição), há muitos juízes eleitorais que cumprem dignamente com suas atribuições e o fazem sem qualquer desgosto, inclusive se voluntariam para tanto. Destaque-se que ambas são funções essenciais à democracia e constituem verdadeiros deveres cívicos.

Será que os juízes eleitorais, ao serem remunerados pelo desempenho de suas importantes atribuições, se sentem menosprezados, apequenados ou humilhados? Os fatos indiciam a negativa.

### ***Caso 3: O sonegador e a denúncia espontânea***

É de conhecimento comum que a evasão fiscal constitui crime. A Lei 8.137/90, em seu preceptivo inaugural, esclarece que "Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas", especificando quais ações ou omissões caracterizam o crime em seus incisos.

Transformando o Direito Penal em verdadeiro meio coercitivo para o recolhimento de tributos, em claro desrespeito ao princípio da intervenção mínima, norteador deste ramo do Direito, bem assim do seu caráter fragmentário e

subsidiário<sup>16</sup>, diversas leis previram a extinção da punibilidade dos crimes contra a ordem tributária, incluindo-se aí a sonegação. Para tanto, o agente precisaria efetuar o pagamento da exação, sendo que o mero parcelamento do débito fiscal apenas suspenderia a pretensão punitiva estatal. Não sem razão, a previsão legal tem sido alvo de severas críticas doutrinárias.

Descabe, aqui, adentrarmos nos meandros de todas as leis que disciplinaram a extinção da punibilidade dos crimes tributários pelo pagamento (precedido, ou não, de parcelamento), visto que houve diversas (v.g. Lei 9.249/95, Lei 10.684/03 e Lei 12.382/11), com algumas peculiaridades. Oportuno destacar, todavia, que, atualmente, o pagamento do passivo fiscal antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória constitui causa extintiva da punibilidade. Nesse sentido, traz-se à colação a recente decisão do Supremo Tribunal Federal:

"Habeas corpus. Crime contra a ordem tributária. Aplicação do princípio da insignificância. Tese não analisada pelo Superior Tribunal de Justiça. Impossibilidade de conhecimento pela Suprema Corte. Inadmissível supressão de instância. Precedentes. Não conhecimento do writ. Requerimento incidental de extinção da punibilidade do paciente pelo pagamento integral do débito tributário constituído. Possibilidade. Precedente. Ordem concedida de ofício. 1. Não tendo sido analisada pelo Superior Tribunal de Justiça defesa fundada no princípio da insignificância, é inviável a análise originária desse pedido pela Suprema Corte, sob pena de supressão de instância, em afronta às normas constitucionais de competência. 2. Não se conhece do habeas corpus. 3. **O pagamento integral de débito – devidamente comprovado nos autos - empreendido pelo paciente em momento anterior ao trânsito em julgado da condenação que lhe foi imposta é causa de extinção de sua punibilidade, conforme opção político-criminal do legislador pátrio.** Precedente. 4. Entendimento pessoal externado por ocasião do julgamento, em 9/5/13, da AP nº 516/DF-ED pelo Tribunal Pleno, no sentido de que a Lei nº 12.382/11, que regrou a extinção da punibilidade dos crimes tributários nas situações de parcelamento do débito tributário, não afetou o disposto no § 2º do art. 9º da Lei 10.684/03, o qual prevê a extinção da punibilidade em razão do pagamento do débito, a qualquer tempo. 5. Ordem concedida de ofício para declarar extinta a punibilidade do paciente" (HC 116.828/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, STF - Primeira Turma, j. 13.08.2013) (grifos e negritos nossos).

---

<sup>16</sup> Conforme preleciona consagrada doutrina, o direito penal deve ater-se à tutela dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, incidindo naqueles casos em que houver ofensa relevante a a tais bens (derivando, daí, o caráter da fragmentariedade), e somente quando os demais ramos do Síntese, como o cível e o administrativo, se revelarem insuficientes à adequada tutela (caráter da subsidiariedade). Esse binômio, fragmentariedade-subsidiariedade, integra o ideia de intervenção mínima, norteadora do direito penal.

Paralelamente, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 138, consagrou o instituto da *denúncia espontânea*, estabelecendo que o contribuinte que, antes do início de qualquer fiscalização da autoridade fazendária, confessar que sonegou tributos, poderá recolher tais valores acrescidos de juros moratórios, sem a incidência da multa moratória e da multa punitiva, desde que efetue o pagamento à vista.

Conclui-se, portanto, que o sonegador que confessar a prática do crime antes de qualquer ação fiscalizadora, recolhendo desde logo o importe tributário devido, não só deixará de responder pelo crime, como também elidirá a multa moratória, que pode chegar a 20%, e a multa punitiva, de até 225%.

Como bem observado no julgado acima transcrito, trata-se de política criminal e tributária, engendrada pelo legislador, para estimular o pagamento de tributos sonegados.

É incontestável que ninguém tem direito de praticar a evasão fiscal, conduta que prejudica toda a coletividade. Ademais, todos possuem o dever cívico de cumprir a lei e recolher ao erário os tributos devidos, principal forma de custeio da Administração Pública e dos programas sociais.

Todavia, o legislador entendeu por bem "premiar" aquele que confessa a prática delitiva, recolhendo o tributo desde logo, não só criminalmente (extinção da punibilidade), como, também, pecuniariamente (afastamento das multas).

Em contrapartida, o contribuinte honesto, que declara corretamente o valor dos tributos devidos, mas, por questões financeiras, não consegue pagar tal montante, responderá pela multa moratória e punitiva, além, é claro, de ter que recolher o valor da exação, acrescido de juros.

Embora essa política tributária tenha sido alvo de críticas por parcela da doutrina, ela é absolutamente rotineira no cotidiano administrativo, bem assim no jurisdicional, sendo certo que o Pretório Excelso jamais a declarou inconstitucional; ao contrário, a tem aplicado iterativamente.

Destaque-se que, sob a perspectiva criminal, o mecanismo acima descrito possibilitou, ao criminoso, devolver o objeto do crime (tributos sonegados) e, com isso, livrar-se de qualquer reprimenda penal (em virtude da extinção da punibilidade), bem assim de importantes consequências cíveis e administrativas (multas).

#### ***Caso 4: O Estatuto do Desarmamento e a abolição criminis temporária***

Em 23 de dezembro de 2003 foi publicada, no Diário Oficial da União, a Lei 10.826/03, apelidada de "Estatuto do Desarmamento".

O referido diploma normativo, ainda em vigor, contém diversos dispositivos, dentre os quais estão previsões de crimes (artigos 12 a 21) e medidas para estimular a população a efetuar o registro e a entrega de armas de fogo.

O artigo 32 do Estatuto do Desarmamento autorizou a Administração Pública a indenizar o particular que entregar uma arma de fogo, ainda que adquirida irregularmente, presumindo-se sua boa-fé.

Significa dizer que aquele que adquiriu uma arma ilegalmente poderia dirigir-se a um posto credenciado pelo Ministério da Justiça, apresentar a arma e, em razão dessa conduta, receberia uma “indenização”, que poderia chegar a 450 reais, salvo se demonstrada sua má-fé (haveremos de convir que é, no mínimo, improvável a comprovação da má-fé naquele contexto). Evidentemente, ele não seria punido pelo crime de posse irregular de arma de fogo (art. 12 da Lei 10.826/03), nem pelo porte ilegal de arma de fogo (art. 14 do mesmo diploma legal) no translado até o posto (bastaria preencher uma “guia de trânsito” para não ser penalizado pelo transporte da arma até o local de entrega).

O próprio Governo assegurou a impossibilidade de punição pelo crime, afirmando que “A Campanha do Desarmamento não faz nenhuma distinção se a arma tem registro ou não. As armas sem registro, portanto, podem ser entregues da mesma forma que as armas registradas, sem qualquer punição para quem as entrega” e “[O cidadão não corre risco de ser preso ao entregar uma arma de fogo nessa campanha]. Armas com e sem registro serão recolhidas, inutilizadas e indenizadas da mesma forma” (<http://www.entreguesuaarma.gov.br/desarmamento/perguntas-e-respostas/>).

Por se permitir a entrega de arma de fogo sem registro, passou a se formar uma corrente doutrinária que pugnava pela vedação à punição de todos que mantivessem tal artefacto em suas residências e locais de trabalho (conduta tipificada no art. 12 do Estatuto do Desarmamento). Seguia-se a seguinte lógica: se o sujeito poderia escolher por efetuar o registro ou a entrega da arma de fogo, não seria possível, nesse período, puni-lo por possuir o referido aparato.

Como se poderia esperar, no interregno em que se possibilitou o registro e a entrega de armas destituídas do devido registro, muitos cidadãos foram surpreendidos, pela polícia, praticando o crime de posse irregular de arma de fogo. Esclarecendo: muitos foram pegos mantendo, em suas residências ou locais de trabalho, o citado artefacto, sem o necessário *certificado de registro*. Processados criminalmente (e muitas vezes condenados em primeiro grau pelo crime do artigo 12 do Estatuto do Desarmamento), interpunham recursos até chegar, o seu caso, à Corte Suprema.

Aqueles esperançosos de que o Supremo manteria a condenação ou, indo além, declararia a constitucionalidade da política pública que determinou o pagamento de indenização àqueles que entregassem armas (inclusive aquelas sem registro), por violação ao princípio da moralidade da lei, se frustraram.

A mais alta Corte não só absolveu esses réus, como firmou entendimento no sentido de que, no período em que se possibilitou o registro e a entrega de armas, haveria uma *abolitio criminis* temporária ou uma *vacatio legis* especial. Desta forma, a conduta consistente na posse irregular de arma de fogo (no interior da residência ou no local de trabalho) seria transitoriamente atípica, isto é, não constituiria crime (a respeito: HC 88.757/11, Rel. Min. Luiz Fux, STF – Primeira Turma, DJe de 20/9/11).

Em resumo, consolidou-se o entendimento pela constitucionalidade da lei que autorizou a Administração Pública a indenizar, com dinheiro público, aqueles que possuíssem arma de fogo sem qualquer registro, desde que a entregasse aos órgãos competentes. Ademais, todos que, nesse lapso de tempo, mantivessem tais aparatos em suas residências ou locais de trabalho não estariam a praticar qualquer delito.

### ***Caso 5: A denúncia anônima e a recompensa***

Como último exemplo, vale destacar a denúncia anônima recompensada, pelas semelhanças com o instituto que se pretendia estabelecer por meio do PL 857/2012.

Embora não haja grande divulgação, já existem no Brasil políticas que “premiam”, em dinheiro, os particulares que derem informações à autoridade policial viabilizando a captura de criminosos.

A título exemplificativo, pode-se apontar o Estado de Pernambuco, cujo governo oferece uma recompensa que varia de cem a dois mil reais. Por exemplo, quem der informações que leve à captura de um cidadão procurado, havendo seis mandados de prisão por homicídio e um por roubo já expedidos, receberá o teto da recompensa (<http://www.disquedenunciape.com.br/procurados.php>).

Releva notar que esse teto foi recentemente elevado. Está se oferecendo dez mil reais por informações quanto ao paradeiro do suspeito apontado como o mandante do assassinato do promotor Thiago Faria de Godoy Guimarães (supra citado).

Qual é a diferença entre premiar, em dinheiro, aquele que efetivar uma denúncia (que inclusive poderá ser anônima) envolvendo homicidas, traficantes e ladrões, e recompensar aquele que denunciar um crime contra a Administração Pública? Não parece haver nenhuma.

É curioso que, no primeiro caso, a medida foi bem-vinda, enquanto que, no segundo, não faltaram críticos. Talvez seja pela gênese cultural brasileira, que tem se perpetrado no tempo, formatando uma sociedade conivente em relação aos crimes de colarinho branco, mas rigorosa com a criminalidade “comum”, tais como o roubo e o tráfico de drogas.

Destaque-se que a recompensa pela denúncia foi recentemente estendida àquele que desse informações que conduzissem à captura de uma quadrilha especializada em furtar caixas eletrônicos (<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/02/pe-recompensa-quem-denunciar-explosoes-de-caixas-eletronicos.html>).

Ao que parece, é válido premiar quem der informações que conduzam à captura de uma quadrilha especializada em furtar caixas eletrônicos, mas inconstitucional recompensar o cidadão que denuncia associações criminosas especializadas em furtar o erário.

### ***Conclusão***

Dos exemplos citados é possível concluir que não há ineditismo na medida prevista no PL 857/2012. Ao contrário, há políticas semelhantes já adotadas em diversos Estados. Logo, há plena compatibilidade entre uma denúnciação “premiada” ou “recompensada” e o ordenamento jurídico, não se verificando qualquer inconstitucionalidade.

No mais, nem sempre o cidadão se sentirá menosprezado por receber recompensas em virtude do cumprimento de deveres cívicos, como revelam os casos “os mesários e os juízes eleitorais” e “a denúncia anônima e a recompensa”.

A verdade é que se trata de uma opção de política-criminal a ser feita, como é natural, pelo Legislativo. Vindicar a inconstitucionalidade por violação ao princípio da moralidade das leis é não só engessar os representantes do povo, podando-os da possibilidade de criar mecanismos de estímulo à cidadania, como impedir debates que possam resultar numa análise acendrada da dinâmica social e dos benefícios decorrentes da adoção da respectiva política.

Em tempo, cumpre destacar que, atualmente, somente têm a obrigação de denunciar à autoridade competente os funcionários públicos e profissionais da saúde e áreas sanitárias que, no exercício da função ou profissão, tomarem conhecimento da ocorrência de crimes de ação penal pública incondicionada (art. 66 da Lei das Contravenções Penais). Os demais cidadãos não possuem tal dever (regra geral que comporta poucas exceções).

Aliás, não é incomum que particulares deixem de comunicar fatos criminosos à polícia, por vezes em razão da ineficiência policial (não raro, tarda horas para que se possa lavrar o boletim de ocorrência), às vezes por crerem ser inútil a atitude (motivados pelo baixíssimo índice de apuração de crimes pela polícia civil e federal) ou, ainda, por temerem as consequências decorrentes da denúncia (retaliações, ameaças etc.).

Poder-se-ia defender que melhor solução seria penalizar aqueles que deixassem de levar ao conhecimento policial o acontecimento de crimes, ou seja, instituir incentivos negativos. Contudo, não parece ser essa a melhor conclusão.

Primeiramente, porque, como mencionado, o Poder Público não é capaz de proteger os denunciantes; obrigá-los a se submeterem a perigos, sob pena de serem penalizados, seria inadequado, diante da realidade nacional.

Secundariamente, porque a lei que previsse penalidades seria de difícil aplicação; o *enforcement* seria, só por si, um obstáculo (basta lançar os olhos sobre a realidade brasileira, em consonância com o caso do achádego e o provérbio “achado não é roubado” – “Caso 1”).

Decerto, é mais aconselhável que se criem incentivos positivos, tais como a recompensa pecuniária, a fim de estimular os cidadãos a denunciarem crimes.

#### **4.5. Do estímulo à falsa denúnciação**

Uma análise detida revelará que não haverá grande aumento de denúncias falsas em razão da instituição de um prêmio ao denunciante. As razões são singelas.

A uma, o denunciante somente receberá o prêmio caso, da denunciação, resulte uma ação penal que, ao final, seja julgada procedente, decretando o confisco ou o perdimento de bens do condenado ou produto do crime. Portanto, se a denuncia for falsa, o denunciante não receberá valor algum.

A duas, há tipificação penal da falsa denunciação de um delito, constituindo, a depender do caso, crime de denunciação caluniosa (art. 339 do Código Penal) ou crime de comunicação falsa de crime ou de contravenção (art. 340 do Diploma repressivo), além do crime de calúnia (art. 138 do Código Penal).

Ademais, aquele que fizer uma falsa denúncia, imputando a alguém a prática de crime apenas para prejudicá-lo, deverá responder civilmente pelo ato ilícito, indenizando o prejudicado. Nesse sentido está o artigo 186, combinado com o artigo 927, ambos do Código Civil.

A três, aquele desejoso de imputar falsamente um crime a terceiro, visando à prejudicá-lo, certamente não terá a pretensão de se valer do instituto contemplado no PL 857/2012, mas da denúncia anônima, já existente no ordenamento jurídico, que lhe assegurará maior “blindagem” às punições decorrentes de sua conduta ilícita.

A quatro, é certo que o delegado, ao receber qualquer denúncia sem embasamento minimamente razoável, determinará que se proceda a investigações preliminares, sem instaurar, desde logo, inquérito policial. Em outros termos, somente se instaurará inquérito policial se a denúncia tiver supedâneo em indícios mínimos.

A determinação de providências preliminares já é adotada na prática forense, notadamente para os casos de denúncia anônima. Portanto, é de se esperar o mesmo comportamento para as demais formas de denúncia sem qualquer lastro probatório pré-constituído mínimo.

Todavia, ainda que se instaurasse indevidamente o inquérito policial, o investigado injustiçado possuiria diversas medidas judiciais idôneas a ensejar o trancamento (dentre elas, o *habeas corpus*), sendo certo que o próprio órgão do Ministério Público poderia requerer, ao magistrado, o arquivamento.

Assim sendo, não têm razão aqueles que advogam a tese de que, ao se instituir a recompensa ao denunciante, se acabaria aumentando o número de denúncias vazias, sem qualquer fundamento, apenas para prejudicar o denunciado. Há mecanismos para coibir tais atitudes ilícitas, além do que há meios mais seguros para o criminoso de acusar injustamente terceiros, meios estes já existentes na sistemática atual, como a denúncia anônima (que, pelo caráter apócrifo, dificulta a punição do mal intencionado delator).

## 5. Conclusão

O presente artigo se propôs a desenvolver uma cuidadosa análise do projeto de lei PL 857/2012 usando para tanto o instrumental oferecido pela teoria do Direito e Economia. O PL, aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal brasileiro em 2013, estabelecia uma recompensa pecuniária aos cidadãos que possibilitarem, por meio de suas ações, a recuperação de recursos públicos desviados. Tendo recebido

razoável repúdio da parte de importantes setores da sociedade nacional, o PL foi finalmente vetado pelo governador do Distrito Federal. O artigo inicia apresentando o histórico do PL, seguido de uma análise dos incentivos aos envolvimento da sociedade no controle social da corrupção com base na economia dos incentivos. A principal mensagem dessa análise é que, devido aos custos naturais associados ao processo, a sociedade tende a delegar ao poder público a tarefa de controle de desvios de recursos. Em seguida o artigo modela cuidadosamente a decisão do cidadão de dedicar tempo ao esforço nacional de controle. Nesse modelo nota-se dois efeitos antagônicos associados ao mecanismo que remunera o cidadão instrumental na recuperação de recursos desviados. Em primeiro lugar, a remuneração pode reduzir o sentimento cívico imaterial associado ao “cumprimento do dever” e, portanto, pode gerar um desestímulo à dedicação ao controle. Esse efeito, chamado aqui de “desincentivo moral” indica um aspecto negativo do PL, aspecto esse amplamente enfatizado na mídia nacional. Por outro lado, o benefício pecuniário material fará com que os cidadãos tenham maior interesse em dedicar tempo ao controle da corrupção. Esse efeito, chamado aqui de “incentivo pecuniário”, ao contrário, indica um aspecto positivo do PL, curiosamente, menos enfatizado na mídia. A relação entre esses dois efeitos, no final das contas, determinará a propriedade ou não do mecanismo. Este artigo argumenta que, em sociedades heterogêneas, com elevado nível de desigualdade de renda como o Brasil e demais países latino-americanos em desenvolvimento, o efeito do incentivo pecuniário domina o efeito de desincentivo moral, de forma que o PL seria benéfico para esse países. Finalmente, o artigo analisa o PL sob a óptima do Direito, mostrando que o projeto se encontra em linha com o ordenamento jurídico brasileiro. Outrossim, mostra que, de fato, já existem vários mecanismos implantados na legislação brasileira que possuem fundamentação análoga ao PL vetado pelo governador.

## Referências:

- Batista, I. (2013). Projeto de Lei 857/2012, disponível em <http://profisrael.com.br/wp-content/uploads/2012/07/RDI-PL-00857-2012.pdf>
- Bugarin, M. e Vieira, L. (2008). “Benefit Sharing: An Incentive Mechanism for Social Control of Government Expenditure”. *Quarterly Review of Economics and Finance*, 48: 673-690.
- Considera, C., Correa, P. e Guanais, F. (2001). Building a leniency and amnesty policy: The Brazilian experience. *Global Competition Review*, 44–46.
- Cooter, R. e Garoupa, N. (2001). The virtuous circle of distrust: A mechanism to deter bribes and other cooperative crimes. *The Berkeley Law & Economics Working Papers*, Vol. 2000, Issue 2, Article 13.

Correio Braziliense (2013). “Lei aprovada no Distrito Federal recompensa quem denunciar corruptos”, 6/8/2013, disponível em [http://www.correobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/08/06/interna\\_cidades\\_df,380868/projeto-de-lei-preve-recompensa-em-dinheiro-a-que-denunciar-corruptos.shtml](http://www.correobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/08/06/interna_cidades_df,380868/projeto-de-lei-preve-recompensa-em-dinheiro-a-que-denunciar-corruptos.shtml)

EBC (2013). “Lei do DF prevê prêmio para quem denunciar casos de corrupção”, 6/8/2013, disponível em: <http://www.ebc.com.br/print/66131>

Folha de São Paulo (2013). Editorial, 9/8/2013, editorial, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/08/1323819-editorial-delacao-mais-premiada.shtml>

Oliveira, Eugênio Pacelli de. Curso de Processo Penal. Editora Atlas: São Paulo, 2013.

Orlando Sentinel (2011). “If a cop sees you litter, it'll cost you”, 28/3/2011, disponível em [http://articles.orlandosentinel.com/2011-03-28/news/os-law-and-you-litter-20110328\\_1\\_litter-cigarette-butts-trash-cans](http://articles.orlandosentinel.com/2011-03-28/news/os-law-and-you-litter-20110328_1_litter-cigarette-butts-trash-cans)

Paul, R. (2000). International Cartels in Crosshairs. *New York Law Journal*.

R7 Notícias (2013a). “Governador do DF veta projeto de lei que prevê recompensa a quem denunciar políticos corruptos”, 30/8/2013, disponível em <http://noticias.r7.com/distrito-federal/governador-do-df-veta-projeto-de-lei-que-preve-recompensa-a-que-denunciar-politicos-corruptos-30082013>

R7 Notícias (2013b). “Comissão da Câmara Legislativa aprova recompensa a policiais que aprenderem armas de fogo”, 7/5/2013, disponível em <http://noticias.r7.com/distrito-federal/noticias/camara-legislativa-aprova-a-recompensa-a-policiais-que-aprenderem-armas-de-fogo-20130507.html>