

As interfaces entre processos de desestatização e corrupção:

Estudo de caso da liquidação da
Companhia Docas do Maranhão
(CODOMAR)

Rodrigo Affonso Pimentel

Orientador: Prof. Dr. Thomas Victor Conti

Coletânea de Pós-Graduação

Especialização em Análise Econômica do Direito (AED)

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

As interfaces entre processos de desestatização e corrupção:

Estudo de caso da liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR)

Rodrigo Affonso Pimentel

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Análise Econômica do Direito.

Orientador:

Prof. Dr. Thomas Victor Conti

Banca examinadora:

Prof. Dr. Thomas Victor Conti

Prof. Dr. Marcelo Justus dos Santos

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

PIMENTEL, Rodrigo Affonso. **As interfaces entre processos de desestatização e corrupção**: Estudo de caso da liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR). 2022. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Rodrigo Affonso Pimentel

TÍTULO: As interfaces entre processos de desestatização e corrupção: Estudo de caso da liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR).

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Rodrigo Affonso Pimentel
rodrigo.pimentel@cgu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a	Pimentel, Rodrigo Affonso
	As interfaces entre processos de desestatização e corrupção: Estudo de caso da liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR) / Rodrigo Affonso Pimentel. – Brasília: ISC/TCU, 2022. 75 fl. (Monografia de Especialização)
	1. Análise Econômica do Direito. 2. Desestatização. 3. Liquidação 4. Corrupção. I. Título.
	CDU 02 CDD 020

As interfaces entre processos de desestatização e corrupção: Estudo de caso da liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR)

Rodrigo Affonso Pimentel

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 14 de novembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Thomas Victor Conti
Orientador
Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER

Prof. Dr. Marcelo Justus dos Santos
Avaliador
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Dedico esse trabalho à Catarina, minha esposa, companheira de todos os momentos e que sempre me estimula a realizar meus sonhos.

Agradecimentos

Aos meus pais, Paulo (*In memoriam*) e Diana, que proporcionaram os melhores estudos e a boa educação aos seus filhos.

Ao meu sogro e à minha sogra, Antonio e Alba, que me dão todo o apoio e sempre acreditaram na minha capacidade.

Aos meus “pais brasilienses”, Jurandir (*In memoriam*) e Yolanda, que me receberam de braços abertos em Brasília.

Ao tio Carlos (*In memoriam*), pela ajuda e incentivo ao conhecimento científico.

Ao meu orientador, professor Doutor Thomas Victor Conti, que aceitou ser meu guia para eu realizar esta monografia. Agradecimento especial ao professor Doutor Marcelo Justus dos Santos, por participar da banca examinadora.

Agradeço ao Instituto Serzedello Corrêa a oportunidade de participar do curso, e aos demais professores e palestrantes por compartilharem seus conhecimentos, fundamentais para a compreensão dos temas abordados nas disciplinas.

À Controladoria-Geral da União e aos colegas da instituição, pelo apoio e incentivos para a realização do curso.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo estudar os normativos vigentes com relação ao Programa Nacional de Desestatização (PND) e se os dispositivos constantes na legislação são apropriados para reduzir o risco de corrupção em um processo de privatização. Especificamente, é avaliada a modalidade de liquidação, constante no PND, e se os fatores condicionantes de corrupção têm potencial de influenciar os processos de liquidação no contexto do PND. Esses fatores, presentes em parte da literatura, dizem respeito à celeridade, ao grau de discricionariedade administrativa dos agentes públicos, à transparência e disponibilização de informações, e à atuação de agência ou órgão independente na condução do processo. Desse modo, como estudo de caso, foi avaliada a dissolução da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR). Os exames foram realizados mediante pesquisa qualitativa, a partir de análise documental da legislação e dos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) acerca da liquidação da Companhia, além de revisão da literatura referente à economia da corrupção. Assim, a conclusão é que os fatores relevantes que determinam o nível de corrupção estavam presentes e com potencial influência na liquidação da empresa.

Palavras-chave: análise econômica do direito; desestatização; liquidação; corrupção.

Abstract

This paper studies the current regulations in regard to the National Denationalization Program (PND) and whether the rules contained in the legislation are appropriate to reduce the risk of corruption in a privatization process. Specifically, the type of liquidation included in the PND is evaluated, and whether the conditioning factors of corruption have the potential to influence the liquidation processes in the context of the PND. These factors, present in part of the literature, concern speed, the level of administrative discretion of public agents, transparency and availability of information, and the performance of an agency or independent body in conducting the process. Thus, as a case study, the dissolution of Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR) was evaluated. The examinations were carried out through qualitative research, based on documental analysis of legislation and audit reports from the Controladoria-Geral da União (CGU) regarding the liquidation of the Company, and a review of the literature regarding the economics of corruption. Thus, I conclude the relevant factors that determine the level of corruption were present and potentially influenced the liquidation of the company.

Keywords: Law and Economics; denationalization; liquidation; corruption.

Lista de quadros

Quadro 1 - Causas da Corrupção	32
Quadro 2 - Potencial de corrupção em estruturas típicas de privatização	42
Quadro 3 – Legislação Aplicável ao Programa Nacional de Desestatização (PND) .	51
Quadro 4 – Processos de Liquidação - Decretos e Fatores Relevantes	61
Quadro 5 – Fatores Relevantes na Liquidação da CODOMAR.....	68

Lista de tabelas

Tabela 1 - Quantidade de Desestatizações	48
Tabela 2 – Resultado Geral das Privatizações.....	48

Lista de abreviaturas e siglas

AGU	Advocacia-Geral da União
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Casemg	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais
CGDD	Coordenação-Geral de Descentralização e Delegações
CGU	Controladoria-Geral da União
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CODOMAR	Companhia Docas do Maranhão
Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
DOU	Diário Oficial da União
Emap	Empresa Maranhense de Administração Portuária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FND	Fundo Nacional de Desestatização
ME	Ministério da Economia
Minfra	Ministério da Infraestrutura
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PND	Programa Nacional de Desestatização
POM	Porto Organizado de Manaus
PPA	Plano Plurianual
SEDDM	Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUGEF	Subsecretaria de Gestão Fiscal
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1.	Introdução	14
2.	Problema e justificativa.....	16
3.	Objetivos	17
3.1.	Objetivo geral	17
3.2.	Objetivos específicos.....	17
4.	Metodologia	18
5.	Desenvolvimento	19
5.1.	Análise econômica da corrupção.....	19
5.1.1.	Corrupção e <i>rent seeking</i> : definições, características e diferenças	19
5.1.2.	Corrupção: causas e consequências.....	30
5.1.3.	As Interfaces entre corrupção e desestatização.....	36
5.2.	Estudo de caso: a liquidação da CODOMAR	46
5.2.1.	O Programa Nacional de Desestatização (PND).....	46
5.2.2.	Procedimentos e critérios dos processos de liquidação.....	55
5.2.3.	O Processo de liquidação da CODOMAR	62
6.	Conclusão	68
7.	Referências	70

1. Introdução

No Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 consta o Programa 2209 – “Brasil, Nosso Propósito”, sob responsabilidade do Ministério da Economia e tem como objetivo reduzir a participação do Estado na economia. Além de outros planos nacionais inseridos neste programa do PPA, há o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado em 1990, tendo em vista a conjuntura internacional das reformas estruturais das economias, principalmente com vistas à menor intervenção estatal por meio das privatizações em massa.

Dentre as razões apontadas para a implementação dessa política pública é que a alta participação do Estado nas atividades econômicas ocasiona deficiências nos setores produtivos, distorções de mercados, piores serviços públicos e desvio de recursos.

Dessa forma, desde a criação do PND, foram feitas desestatizações das empresas nacionais em suas diversas modalidades. Durante esse tempo, houve períodos mais acentuados de privatizações, e outros de arrefecimento desses processos. Mas nos últimos anos, a tendência de aumento nas desestatizações tem ganhado força, com a orientação política voltada à retomada das privatizações de forma mais sistemática.

Entretanto, igualmente a demais experiências internacionais, muitos casos de privatização são motivos de controvérsias, às vezes como mobilização de parte da sociedade contrária a essa política de diminuição do Estado na economia. E, não raro, vem à tona notícias de privatizações eivadas com suspeitas de atos ilícitos ao longo do processo.

Nesse sentido, revela-se fundamental o estudo da corrupção, a partir do referencial teórico baseado no enfoque econômico, e o potencial vínculo com os processos de desestatização. Vale ressaltar que parte da literatura, conforme é demonstrado ao longo deste trabalho, aponta uma relação de causa e efeito bidirecional entre processos de privatização e a corrupção. Ainda, são abordados os fatores relevantes que podem influenciar o nível de corrupção nesses processos.

Sendo assim, a presente monografia se propõe a realizar um levantamento da literatura sobre economia da corrupção com relação aos seus conceitos, às possíveis

causas e consequências e, em especial, quanto às interfaces com processos de desestatização.

Além disso, é abordado o PND no que diz respeito às suas origens, motivações e a legislação pertinente em vigor no Brasil. Especificamente, é analisada a operacionalização dos processos referentes à modalidade de liquidação, conforme os normativos existentes e a possível influência dos fatores relevantes. Assim, esses fatores também são analisados relativamente ao caso do processo de liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR), extinta em 2020.

2. Problema e justificativa

O tema da pesquisa é a desestatização da economia brasileira, em vigor no âmbito da legislação relativa ao Programa Nacional de Desestatização (PND), conforme a Lei nº 9.491/1997, e a possibilidade de corrupção, especificamente em processos de liquidação estatal previstos no Decreto nº 9.589, de 29/11/2018.

Nesse sentido, o problema pode ser expresso na seguinte pergunta: em que medida os procedimentos e critérios, definidos no Decreto nº 9.589/2018, permitiram reduzir fatores potenciais para a ocorrência de atos ilícitos no processo de liquidação da Companhia Docas do Maranhão – CODOMAR, finalizado em 2020?

Como exemplos de fatores que podem ocasionar corrupção durante a desestatização, há o alto grau de discricionariedade de agentes públicos, a baixa transparência e acesso à informação, a pouca celeridade e a inexistência de um órgão independente responsável pelo processo.

A hipótese a ser avaliada é se as regras formais dos processos de liquidação contêm incentivos que favorecem comportamentos oportunistas de práticas ilícitas.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Avaliar se as regras consubstanciadas na legislação aplicável ao Programa Nacional de Desestatização (PND) são capazes de evitar ou reduzir as possíveis ações corruptas durante um processo de desestatização.

3.2. Objetivos específicos

1. Identificar as conexões entre processos de desestatização e corrupção.
2. Identificar os procedimentos concernentes aos processos de liquidação no âmbito do PND constantes da legislação vigente.
3. Avaliar se os fatores condicionantes de corrupção têm potencial de influenciar os processos de liquidação no contexto do PND.
4. Avaliar o processo de liquidação da CODOMAR quanto à celeridade, ao grau de discricionariedade administrativa dos agentes públicos, à transparência e disponibilização de informações, e à atuação de agência ou órgão independente na condução do processo.

4. Metodologia

Para realizar esses exames e responder à questão do problema apresentado, o estudo de caso se constitui em uma pesquisa qualitativa, com análise documental da legislação pertinente e do processo de liquidação da CODOMAR. Nesse âmbito, foi realizada análise de conteúdo de modo a verificar os conceitos e definições teóricas constantes do processo da liquidação da referida empresa, a partir de relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) com os resultados de auditorias realizadas por ocasião da dissolução da empresa.

Além disso, foi feita revisão da literatura referente à economia da corrupção, sobretudo quanto aos aspectos relacionados às características, às causas e às consequências da corrupção nos processos de desestatização. E mais especificamente, ao tipo de privatização a que se refere o estudo de caso, a liquidação. Ainda, foram abordados os mecanismos e os incentivos econômicos que ocasionam as práticas corruptas dos agentes, públicos e privados, e que afetam as atividades de uma empresa estatal. Em especial, os fatores potencialmente relevantes do nível de corrupção que pode ocorrer durante um processo de privatização. Desse modo, foi utilizado o ferramental da Análise Econômica do Direito para identificar as relações e incentivos do processo de liquidação, tendo como importante base de conhecimento a disciplina Análise Econômica do Controle e da Corrupção, lecionada no módulo 3 do curso.

5. Desenvolvimento

5.1. Análise econômica da corrupção

A presente seção possui o objetivo de abordar a corrupção, sobretudo quanto às concepções econômicas desse tema. Para tanto, na primeira subseção são apresentadas algumas definições constantes na literatura, além das principais características e diferenças em relação ao comportamento *rent-seeking*. Na segunda subseção, são discutidas algumas possíveis causas e consequências da corrupção. Já na última subseção, são tratadas as conexões existentes entre corrupção e processos de desestatização.

Nesse sentido, importa ressaltar que a corrupção tem sido um assunto debatido na academia, muito devido à dimensão que passou a ter nas sociedades, tanto nas questões econômicas quanto políticas. Dessa forma, o estudo dos aspectos econômicos da corrupção é fundamental para se compreender as implicações que ela traz. Para além de uma mera transferência de renda por meio de um suborno, o ferramental econômico, em especial a microeconomia, ajuda a esclarecer os mecanismos e os incentivos econômicos que ocasionam as práticas corruptas dos agentes. A partir disso é possível inferir, por exemplo, a atuação dos agentes governamentais e a execução de políticas públicas. Especificamente, com relação ao presente trabalho, busca-se entender como a corrupção pode influenciar os processos de desestatização efetivados em vários países.

Com esse propósito, foi realizada pesquisa na literatura econômica. Dentre os trabalhos consultados, vale destacar os autores Susan Rose-Ackerman e Johann Graf Lambsdorff, cujos estudos são referências acerca da corrupção. Também, cabe mencionar estudo realizado em 2019 pelo autor desta monografia, mediante dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Economia, na Universidade de Brasília.

5.1.1. Corrupção e *rent seeking*: definições, características e diferenças

Conceitos gerais

A corrupção pode ser analisada sob diversos aspectos tais como morais, legais, culturais, sociais e econômicos. Por exemplo, sob a ótica da moralidade, Rose-Ackerman (2006) destaca a conotação do apodrecimento de atos considerados repugnantes, sendo contra os princípios éticos e a honra dos indivíduos. Ainda, do ponto de vista jurídico no Brasil, a corrupção é abordada no Título XI (dos crimes contra a administração pública). Dentre os crimes praticados por funcionário público, a corrupção passiva é “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” (BRASIL, 1940, art. 317). Já a corrupção ativa, um dos crimes de particular contra a administração em geral, ocorre ao se “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” (BRASIL, 1940, art. 333).

A partir da origem etimológica do vocábulo, ou seja, oriundo do verbo latino *corrumpere* (*cum* = com e *rumpere* = romper), Garcia (2003) define corrupção como a quebra de regras, normas e convenções, a exemplo dos códigos de conduta moral, social ou administrativa. Ainda:

[...] é necessário que o agente corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível para si próprio, sua família ou seus amigos. O benefício deve ser visto como uma compensação do ato corrupto. O “*com*” da palavra pode ser entendido como um ato não isolado, dado que é necessário alguém (ou algo) para corromper e alguém (ou algo) para ser corrompido. Por fim, alguém pode começar e concluir um ato de corrupção, sem que haja alguém incitando ou na dependência de suas ações. (GARCIA, 2003, p. 28).

Para Nye (1967), em um dos estudos precursores sobre o tema, a corrupção não é avaliada sob a ótica dos padrões morais ou de comportamento e, ainda, há variações acerca do que é considerado corrupto ou ilícito de acordo com o país analisado, principalmente com diferenças entre as economias desenvolvidas e as nações em desenvolvimento. Desse modo, o autor define a corrupção como o desvio das obrigações formais da função pública, a fim de se obter benefícios monetários ou até maiores prestígios oriundos das relações privadas. Nesse sentido, suborno, nepotismo e apropriação privada indevida de recursos públicos são exemplos de atos corruptos. Ainda, pode incluir condutas relacionadas com desvio de fundos, favoritismo, uso inadequado de influências e pagamentos irregulares na contratação pública (FERREIRA, *et al*, 2016).

De modo semelhante, Lambsdorff (2007) conceitua corrupção como o abuso do poder público com o intuito de conseguir benefício privado. Dessa forma, destaca que o termo benefício privado se refere à obtenção de dinheiro ou demais bens valiosos, além de poder e status, para proveito próprio ou favorecimento de parentes ou amigos. Também, relativamente à expressão poder público, é o poder “exercido por burocratas, nomeados para seus cargos, e por políticos, que são eleitos para seus cargos” (LAMBSDORFF, 2007, p. 32), sendo discricionário e atuante em diversas áreas e setores, como no judiciário, nas licitações, nas regulações do setor privado e nas privatizações. Já o termo abuso, conforme o autor, é relativo ao comportamento que se desvirtua tanto dos preceitos formais estabelecidas em normas, leis, dentre outras, como das regras informais, estas relacionadas aos padrões públicos ou regras de conduta, sendo que os interesses privados e limitados são majoritários, em detrimento dos interesses coletivos e mais amplos. Assim, apesar de haver diferenças entre os inúmeros países e regiões, é comum em todo lugar que os atos corruptos são alheios ao interesse público, não atendendo às expectativas da sociedade.

Enfoque econômico

Com relação à perspectiva econômica, a literatura possui tentativas em buscar um conceito para a corrupção. De acordo com Rose-Ackerman e Søreide (2011), apesar de os legisladores rotularem atos ilícitos conforme suas desaprovações pessoais, os economistas se concentram em alcançar um conceito objetivo de modo a possibilitar estudos teóricos e empíricos para, a partir disso, realizar avaliações das características normativas da corrupção.

Um significado para corrupção comumente utilizado, segundo (SILVA, 1995), é que ela se caracteriza pela interação de, pelo menos, dois agentes (indivíduos ou grupos de indivíduos) que corrompem ou são corrompidos, contendo vínculos que envolvem transferência de renda fora dos regramentos econômicos.

A corrupção também pode ser compreendida como uma taxa extraoficial com ônus para consumidores e produtores, adicionando custos às atividades econômicas, em que os recursos são direcionados aos agentes criminosos e não à sociedade (DANČÍKOVÁ, 2012).

De forma alternativa, Biscay (2006) apresenta a corrupção como um poder oculto com influência nas relações de reciprocidade entre as atividades econômica e a política.

Além disso, as análises econômicas dão destaque aos mercados corruptos, "que transacionam produtos e serviços, do comportamento maximizador dos agentes econômicos e da existência de assimetria de informações entre as partes envolvidas" (GARCIA, 2003, p. 37). Nesse sentido, o agente público age em prol do benefício próprio, visando maximizar sua utilidade por meios de atos corruptos. Também, aumenta as imperfeições do mercado e os custos transacionais (FERREIRA, et al, 2016).

Já para Rose-Ackerman (2006), a corrupção se concretiza quando a riqueza privada e o poder público se sobrepõem, representando "o uso ilícito da disposição a pagar como critério de tomada de decisão. Na transação mais comum, um indivíduo ou empresa privada faz um pagamento a um funcionário público em troca de um benefício" (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xvii). Adicionalmente, Rose-Ackerman e Søreide (2011) definem a corrupção quando a "busca privada por vantagem econômica e promoção pessoal colide com leis e normas que condenam tal comportamento" (ROSE-ACKERMAN e SØREIDE, 2011, p. xiv). Contudo, as autoras destacam que ações voltadas a favorecimento pessoal ou de familiares, mesmo quando em conformidade com normas sociais ou demais atos de acordo com a legislação formalmente estabelecida, podem ter efeitos econômicos prejudiciais semelhantes a um pagamento de suborno.

Abordagens agente-principal

Desse modo, a corrupção representa uma deturpação nas relações entre agente-principal (ROSE-ACKERMAN, 2006), ou uma troca de favores entre os dois (LAMBSDORFF, 2007). De acordo com Oliveira (2021) além do principal e do agente (corruptor passivo) há também uma terceira parte envolvida, o cliente como um corruptor ativo.

A oportunidade para a existência de corrupção surge quando um principal delega algum poder discricionário a um agente e este utiliza este poder de forma contrária ao interesse do principal em benefício próprio. Como existem custos de monitoramento e/ou o monitoramento das ações do agente é imperfeito, há a possibilidade de se ter algum tipo de assimetria de informação na relação entre agente e principal e isto dá margem para um comportamento oportunista por parte do agente. Todavia, diferentemente de outros crimes, tais como furtos, a existência de corrupção não depende somente dos interesses do agente, pois, para que esta exista é necessário que a situação seja satisfatória tanto para o agente quanto para o cliente. (OLIVEIRA, 2021, p. 301).

Para Lambsdorff (2007), o principal se utiliza de incentivos monetários ou barreiras psicológicas éticas ou morais, de modo a tentar conter o comportamento egoísta do agente, uma vez que a assimetria informacional resulta numa relação, principal-agente, fundamentada nas normas sociais ou padrões profissionais. À medida que os custos de monitoramento aumentam, os valores dos fundos públicos se elevam e os desfalques ocorrem em larga escala, tem-se caracterizada a corrupção. Ao se adicionar o cliente nessa relação, criam-se mais possibilidades de o agente atuar de forma ilícita, sendo o conluio entre eles baseado no pagamento de suborno, diminuindo a lealdade do agente frente ao principal. Além disso, uma variante do modelo surge quando um responsável por controlar ou monitorar o agente também conspira em conjunto e “faz vista grossa” para o descumprimento das regras. Em suma, o agente obtém uma posição fortalecida ao limitar a atuação do principal em várias dimensões, por exemplo, por conta dos poderes restritos frente à burocracia altamente técnica, ao judiciário independente, à imprensa livre e aos representantes de grupos privados altamente organizados que possuem interesses em comum.

Ademais, Lambsdorff (2007) destaca que o grau de corrupção depende das ações do principal para reduzir os atos ilícitos, considerando os custos-benefícios para se ter mais ou menos corrupção. Desse modo, ao se considerar um equilíbrio entre o aumento da honestidade pelos agentes frente aos custos para que isso seja exequível, deve-se decidir um nível ótimo de corrupção. Porém, mesmo que em teoria tal nível fosse alcançado, ele não seria sustentável. A corrupção é um tipo de contrato, tácito, que envolve altos custos para não haver quebra dos acordos. A “insegurança resultante da fragilidade dos direitos de propriedade, juntamente com os problemas de informação assimétrica, é o que impede que a corrupção funcione tal como é previsto pelo Teorema de Coase” (OLIVEIRA, 2021, p. 315). Diferentemente dos contratos legais, as partes atuantes no conluio possuem informações sensíveis dos demais e ficam à mercê uns dos outros. Ainda, não têm a opção de litigarem judicialmente um rompimento contratual.

Corrupção burocrática e corrupção política

Há uma diferenciação entre os níveis de corrupção, dependendo do posto hierárquico do agente e dos valores envolvidos nas transações (BOEHM e LAMBSDORFF, 2009). Também, Rose-Ackerman (2006) distingue a corrupção entre baixo nível e alto nível hierárquico. De forma geral, é considerada baixa corrupção

aquela do tipo burocrática, ou seja, em que ocorrem desvios de conduta dos servidores públicos de suas obrigações formais.

Quanto à grande corrupção, que também é denominada geral, abrange não só a participação de funcionários de alto-escalão governamental, mas igualmente a de políticos eleitos. Nesse caso, dentro do modelo econômico, considera-se a atuação dos políticos (agentes), tanto do executivo quanto do legislativo, e dos eleitores (principal), sendo também denominada de corrupção política. Desse modo, os políticos direcionam a execução das políticas públicas para aumentar seus poderes ou, ainda, criar e alterar a legislação, mudando as regras em seu favor. “É a corrupção que ocorre nas mais altas esferas governamentais e que pode gerar distorções nas mais variadas áreas de atuação do poder público” (OLIVEIRA, 2021, p. 302).

Pagamentos corruptos para ganhar os principais contratos e concessões são geralmente o resguardo dos grandes negócios e dos funcionários de alto-escalão. Os casos importantes representam um gasto substancial de fundos e exercem um impacto fundamental no orçamento do governo e nas perspectivas de crescimento do país. Estes acordos são, por definição, o resguardo dos altos funcionários e frequentemente envolvem as empresas multinacionais que atuam sozinhas ou com sócios locais (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 27).

Em geral, é um tipo de corrupção presente nas contratações de grandes projetos e intensivos em capital. Envolve um comportamento para a manutenção e a distribuição do poder e riqueza dentro da sociedade (GARCIA, 2003). Ainda, possibilita ao principal elaborar legislação de acordo com seus interesses, não cabendo, portanto, a abordagem de que a corrupção é contra as regras. (LAMBSDORFF, 2007).

De acordo com Rose-Ackerman (2006), esse tipo de corrupção possui três variedades em que pode se manifestar: i) como um ramo organizado do setor público, efetuando extração de rendas; ii) como um sistema eleitoral corrompido, em que o dinheiro é determinante na atuação política; e iii) como uma forma de atuação dos governos nos grandes projetos, possibilitando a transferência de ativos com impacto no comércio externo e na riqueza doméstica.

Nesse sentido, quando os agentes públicos, tanto os burocratas quanto os políticos, estão mais empenhados em obter ganhos pessoais em detrimento do interesse público, a corrupção pode se tornar generalizada e se disseminar em grande parte das instituições. Desse modo, forma-se uma cleptocracia a partir do uso do cargo público para o alcance do benefício pessoal (ROSE-ACKERMAN, 1999). Esses

cleptocratas se utilizam dos sistemas regulatórios para conseguir ganhos pessoais, atuando como corretores em arranjos legais, que têm como objetivo beneficiar “grupos bem organizados e concentrados para os quais os benefícios são altos às custas de interesses difusos, cada um dos quais é taxado um pouco para financiar a transferência ou legislação/regulação” (OLIVEIRA, 2021, p. 306). Em complemento, é uma corrupção relacionada ao comportamento por parte dos tomadores de decisão que privilegiam interesses pessoais e restritos, em desfavor das expectativas mais amplas da sociedade (LAMBSDORFF, 2007).

Nesse contexto, com a captura do Estado por interesses privados e, em contraparte, a existência de cleptocratas, há uma concentração de poder nos dois lados, com a presença de um tipo de barganha que se assemelha ao monopólio bilateral em um mercado privado. Contudo, as cleptocracias não são monopolistas eficientes, pois, ao permitir o suborno de apoiadores, não priorizam projetos eficientes maximizadores de lucros. “Devido ao risco de perda do poder, elas frequentemente transferem seus lucros para fora do país para salvaguarda. A analogia com o monopolista privado perde estes aspectos da cleptocracia governamental” (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xx).

Dessa maneira, com essas distorções o governante se torna refém de grupos, em geral em forma de *lobbies* altamente organizados e que se encontram numa posição privilegiada para gerar rendas em benefício próprio. Isso revela uma diferença importante em relação ao modelo agente-principal já que, caso o governante possua poderes limitados, fica mais difícil sua atuação em prol dos grupos de interesse poderosos.

Os governos ameaçam em implementar uma regulamentação ineficiente, mas isso é evitado pelos pagamentos originados de grupos privados. Graças a esse processo de negociação, a regulação ineficiente normalmente é evitada. Um principal forte também impedirá setores corruptos individuais de “sobrepastoreio” do mercado, porque ele o monopoliza para obter renda corrupta.

Claramente, evitar essas distorções exige que um governo corrupto seja particularmente forte. Esse tipo de sistema é comumente chamado de “cleptocracia” (...). O governante às vezes é chamado de “bandido estacionário”. Tal governante fica em uma posição privilegiada para adquirir grandes subornos, mas isso é controverso se resulta em efeitos negativos no bem-estar. Pelo contrário, (...) governantes interesseiros com poder coercitivo completo querem exercer esse poder de forma consistente com os interesses da sociedade. (LAMBSDORFF, 2007, p. 90). Tradução livre.

Entretanto, o resultado é o surgimento de um *trade-off*, já que essa maior eficiência se contrapõe com a perda de credibilidade e de comprometimento do governante com a execução e o alcance dos objetivos das políticas públicas. Com isso, existe um cenário cujos fatores comprometem os investimentos provenientes do setor privado que tendem a ter menos garantias, maiores riscos e altos custos afundados.

A busca por rendas (*rent-seeking*)

Nessa perspectiva, cabe destacar o conceito do *rent-seeking*, relacionado ao comportamento dos agentes privados que buscam influenciar políticos e burocratas de alto escalão, para que as tomadas de decisão sejam favoráveis aos seus interesses particulares. Geralmente, esse processo de influência ocorre em um contexto competitivo, podendo ser legal ou fora das regras formais ou de conduta. Em complemento, os “donos de direitos de propriedade possuem incentivos a influenciar quem possui os poderes de aumentar os valores destes direitos de propriedade, ou seja, gerar rendas através destes direitos” (OLIVEIRA, 2021, p. 303).

Com o comportamento *rent-seeking* há desperdícios de recursos devido às ineficiências produtivas. A partir de Tullock (1967) considera-se o seguinte:

(...) os custos provenientes da atuação do governo, por meio de tarifas de produtos importados, além da comparação entre a transferência de renda dos consumidores para os produtores e os gastos da sociedade para se prevenir de roubos. Empreendedores podem despende recursos para manter suas posições monopolistas em atividades econômicas. Isso é obtido, muitas vezes, mediante pressão sobre os governos para que as políticas públicas atendam a seus interesses. Desse modo, a busca desses grupos por auferir renda ocasiona a transferência de riqueza de um determinado setor produtivo para outro, gerando custos sociais. (PIMENTEL, 2019, p. 52).

Os recursos empregados na interferência das políticas públicas, de forma a beneficiar interesses próprios, não aumentam o produto social. Um exemplo disso ocorre nos processos eleitorais, quando os políticos recebem contribuições provenientes de grupos de interesse privado. Uma vez eleitos, a elaboração das leis e a execução das políticas governamentais resultam em rendas que serão absorvidas por esses grupos, em detrimento dos demais setores da sociedade que não têm condições de se organizarem para defender seus interesses (MBAKU, 1998).

Para Lambsdorff (2002), as receitas provenientes das atividades ligadas ao comportamento de *rent-seeking* diminuem as rendas obtidas pelos demais agentes econômicos.

O foco do rent-seeking está na interação entre o estado e as partes privadas, onde o estado tem o monopólio na alocação de direitos de propriedade, seja por certas leis, regulamentos, subsídios, impostos, tarifas, cotas de importação ou pela adjudicação de contratos nas aquisições públicas. Tais atividades normalmente envolvem uma certa distribuição ou redistribuição de renda. Empresas privadas tentarão influenciar a decisão em favor de seus próprios benefícios. Isso resulta em um mercado onde o estado oferece certo direito ou tratamento preferencial e as empresas competem entre si em suas buscas por isso. A multiplicidade de bens comercializados pode ser classificada sob a rubrica de tratamento preferencial nas decisões públicas. (LAMBSDORFF, 2002, p. 101).

Desse modo, a captura das rendas é obtida pelos atores que possuem maior capacidade de influência sobre os governantes, prejudicando os setores, os empresários e demais empreendedores que direcionam seus recursos prioritariamente ao aumento da produtividade. O *rent-seeking* normalmente possui a forma de práticas lobistas, além de propaganda para melhorar a imagem da empresa e investimentos na formação de pessoal especializado na pressão política. Com isso, criam-se desperdícios dos recursos humanos já que pessoas potencialmente talentosas para trabalhos técnicos e complexos são alocadas nessas atividades improdutivas (SILVA, 1995).

De acordo com Lambsdorff (2007), é fundamental o papel dos custos de transação nas análises teóricas com abordagem em *rent-seeking*, uma vez que há custos inseridos nas transferências de rendas, na perda de bem-estar e na geração de peso morto como resultados dos monopólios gerados. Os “custos de transação relacionam os problemas de distribuição aos exames de eficiência, pois a existência de rendas acarreta altos investimentos em mecanismos de transferência de pagamentos, incluindo custos associados à competição pelas receitas” (LAMBSDORFF, 2007, p. 112). Desse processo, resulta uma competição em que a atuação estatal pode originar escassez, rupturas nos mercados ou desequilíbrio na definição dos preços, fazendo aumentar a disputa pela captura das rendas por parte dos agentes.

Os monopólios exigem investimentos para defender politicamente suas posições. Os potenciais entrantes devem ser combatidos com regulamentação e leis a favor do monopolista, e os custos surgem à medida que os tomadores de decisão devem ser influenciados conforme seus interesses. Além disso, os potenciais entrantes podem tentar influenciar os tomadores de decisão e alocar recursos para esse fim. Os consumidores podem tentar o rompimento de um monopólio na busca de obter uma parte da renda do produtor, estando dispostos a pagar pelas decisões políticas. Todas essas despesas para tratamento preferencial não adicionam à produção total ou bem-estar. Em vez disso, elas são consideradas um desperdício. (LAMBSDORFF, 2007, p. 113).

Sendo assim, a corrupção pode ser compreendida como um processo de busca por rendas. Ela se relaciona com o *rent-seeking*, sendo um comportamento presente em atos tanto de agentes públicos como privados. “As atividades corruptas terão mais chances de prosperar em ambientes com baixa competição e com regramentos deficientes e fracos (PIMENTEL, 2019, p. 57).

Apesar de um pagamento de propina ser considerado uma mera transferência de renda, a corrupção envolve custos adicionais, quando comparados ao *rent-seeking*, por exemplo, para a manutenção do segredo das atividades ilícitas. Mas as distorções, ocasionadas para a manutenção de monopólios, de forma a impedir a entrada de terceiros que podem expor as práticas corruptas, geram alocações ineficientes e custos adicionais. Com isso, “nem todo processo de busca por rendas envolve corrupção, mas todo processo de corrupção envolve um processo de busca por rendas (OLIVEIRA, 2021, p. 304).

Para Silva (1995), a corrupção é um caso especial de *rent-seeking*, uma vez que os atores econômicos buscarão rendas conforme o sistema de incentivos existente, podendo ou não ser contra as regras, sendo estas provenientes da legislação formal, políticas, sociais, culturais ou institucionais. Os agentes praticam atos ilícitos dentro da racionalidade econômica, determinada pela função objetivo de maximização do benefício privado, em que os incentivos para os ganhos são ponderados pelos custos decorrentes da possibilidade de detecção dos seus atos e de punição.

Do mesmo modo que o *rent-seeking*, a corrupção é um modo de evitar o mercado competitivo, de influenciar as políticas governamentais e de geração de distorções, tudo para vantagem individual (LAMBSDORFF, 2002). Porém, a abordagem tradicional do *rent-seeking* apresenta falhas, sobretudo quanto aos efeitos da corrupção sobre o bem-estar (LAMBSDORFF, 2007).

Falhou ao não compreender que a corrupção motiva a criação de regras ineficientes que geram rendas. Falhou ao não atentar que o tamanho da renda que um tomador de decisão controla geralmente aumentará com a extensão da corrupção e que a corrupção envolve interesses mais restritos do que aqueles envolvidos no lobby competitivo. (LAMBSDORFF, 2007, p. 130).

Alternativamente, segundo Lambsdorff (2007), as implicações da corrupção sobre o bem-estar são piores quando comparados ao *rent-seeking*, já que não representam interesses mais amplos de determinados grupos, apresentam maiores

gastos, além de mais possibilidades de distorções por parte das ações governamentais.

Síntese

À vista de todo o exposto na presente subseção, foram discutidas as principais concepções econômicas da corrupção, abordando as definições e características presentes na literatura, suas diferenças e relações com o comportamento *rent-seeking*. Dessa maneira, apesar de não haver uma definição consensual entre os acadêmicos, depreende-se que, de modo geral, a corrupção abrange a obtenção de rendas, mediante atos ilícitos, por parte de agentes públicos e privados, e na busca dos próprios benefícios causam danos ao bem-estar social.

Nesse sentido, foi salientado o arcabouço teórico do modelo agente-principal nos estudos direcionados para explicar a corrupção. A partir dessa perspectiva, as noções acerca da relação entre o agente e o principal, a assimetria informacional e os custos de monitoramento são alguns conceitos fundamentais para a compreensão do surgimento de incentivos às práticas ilícitas.

Adicionalmente a esse modelo, é fundamental distinguir a corrupção burocrática da corrupção política ou geral. A primeira está relacionada aos atos de servidores públicos de menor nível hierárquico, e sua probabilidade de ocorrência é diretamente proporcional ao poder discricionário que tais agentes governamentais detêm. Já no segundo tipo, conta com a participação de servidores do alto-escalão do governo e de políticos, tanto do poder executivo quanto do legislativo.

Além disso, com a corrupção geral existe a possibilidade de influência nas instituições, na legislação e nas políticas públicas, muitas vezes havendo alterações das regras de forma a beneficiar grupos de interesses poderosos e bem-organizados. Desse modo, em que pesem os conceitos serem distintos, a corrupção está intimamente ligada ao *rent-seeking*, podendo ser um modo desse comportamento de busca por rendas, praticado por agentes públicos e particulares. As ações corruptas possuem mais propensão e incentivos de ocorrer em setores menos competitivos e com lacunas ou deficiências nas regras e nos normativos, sendo estes, portanto, mais sujeitos às intervenções por parte de grupos privados.

Assim, é necessário também apresentar algumas possíveis causas e consequências da corrupção relatadas na literatura, descritas na subseção subsequente. Previamente, deve-se atentar que um dos motivos apontados são os processos de privatização, conforme efetivados em diversos países. E, dentre os

fatores que podem ocasionar corrupção durante a desestatização, há o alto grau de discricionariedade de agentes públicos, a baixa transparência e acesso à informação, a pouca celeridade e a inexistência de um órgão independente responsável pelo processo. Fatores estes que possuem vínculos com os conceitos discorridos sobre a corrupção.

5.1.2. Corrupção: causas e consequências

Causas

Com relação às causas da corrupção também não há um consenso na literatura que aponte, de forma taxativa, as razões determinantes para sua ocorrência. Para Oliveira (2021), uma parte de acadêmicos influenciada pela Teoria da Regulação atribui a origem da corrupção aos direitos de propriedade cedidos ao Estado, que delega tais “direitos a agentes públicos eleitos ou contratados, com a finalidade de redistribuir recursos e corrigir falhas de mercado, tais como a provisão insuficiente de bens públicos por agentes privados e/ou a presença de externalidades” (OLIVEIRA, 2021, p. 304).

Já, a partir da escola da Escolha Pública, Acemoglu e Verdier (2000) destacam que os governantes, ao procurar corrigir falhas de mercado podem gerar falhas de governo, listando três condições para isto: i) que a intervenção governamental requeira a presença de burocracia para obter informações e implementar políticas públicas; ii) que haja funcionários públicos corruptíveis propensos a distorcer as informações por um certo preço; e iii) que a burocracia possua uma certa heterogeneidade entre seus membros. Com esses atributos, podem surgir oportunidades de corrupção criadas pelo governo, além de rendas para agentes públicos e ineficiências na alocação de recursos, com tendência de aumento dos salários no setor público.

Ainda, a “intervenção governamental na corrupção parcial provavelmente será ótima apenas quando a corrupção for relativamente rara e a falha de mercado o qual tenta corrigir for relativamente importante” (ACEMOGLU e VERDIER, 2000, p. 209). Contudo, isso não se aplica aos países em desenvolvimento, onde apesar de haver uma corrupção de equilíbrio, provavelmente não é ótima. Sendo assim, deve ocorrer um meio termo entre a tentativa de se corrigir as falhas de mercado e o consequente

aparecimento de falhas de governo, dentre as quais, a corrupção e a captura regulatória, sem que os custos sejam maiores que os benefícios sociais.

Nesse contexto, de acordo com Garcia (2003), os fatores que acarretam a corrupção dependem das condições nos quais se encontra determinado país, pois a percepção da população sobre um ato corrupto varia entre as diferentes sociedades e momentos históricos. A interação entre o governo, o setor público e o privado, bem como o nível de desenvolvimento das instituições e a estrutura de mercado são elementos causadores da corrupção. E esses fatores estão vinculados às preferências individuais dos consumidores e às decisões de produção dos agentes econômicos na busca de maximizarem suas rendas, dentro ou fora das regras.

Além disso, a origem pode se dar a partir de "uma regulamentação excessiva ou inadequada; ao poder discricionário de agentes públicos; à estrutura de mercado e à ineficiência e ao atraso das instituições políticas e administrativas" (GARCIA, 2003, p. 40).

De uma forma geral, numa perspectiva microeconômica, a qual se preocupa com o comportamento do burocrata corrupto, a corrupção pode ser explicada como um problema de agente principal e que, numa ótica econômica e institucional, diversos fatores motivam o surgimento da corrupção, tais como: ausência de competição, excesso de poder discricionário, problemas de transparência e de prestação de contas, sistema legal, renda per capita, nível educacional, tamanho do governo, abertura econômica, diversidade religiosa, dentre outras (...). (CAMPOS, 2012, p. 32).

Na corrupção burocrática, a causa é derivada do poder discricionário dos agentes governamentais e da escassez de benefícios públicos, além da existência de um indivíduo disposto a pagar para obter, de forma ilegal, um benefício. "A corrupção de baixo nível ocorre dentro de uma estrutura em que leis e regulamentos básicos estão em vigor, e os funcionários responsáveis pela implementação aproveitam as oportunidades para se beneficiar pessoalmente" (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xviii).

A discricionariedade refere-se "ao poder de discricção dos agentes em aprovar, certificar, homologar ou adjudicar demandas de serviços públicos (licenças, projetos, isenções de taxas), principalmente se tais atos discricionários exigirem uma relação direta do agente com o cliente (demandante do serviço público)" (CAMPOS, 2012, p. 26). Desse modo, nos setores governamentais, em especial aqueles que apresentam altos custos de transação e baixa competitividade, e que a responsabilidade do licenciamento ou homologação pertence a um ou poucos servidores públicos, existem maiores chances de ocorrer corrupção (LAMBSDORFF, 2007).

No que diz respeito à grande corrupção, quando o governo é o contratante de projetos volumosos, Rose-Ackerman (1999) aponta cinco razões que motivam os subornos pagos pelas empresas aos funcionários públicos de altos níveis hierárquicos: 1) entrarem em listas de ofertantes pré-qualificados nas licitações, mantendo a restrição de entrada de outros participantes; 2) obterem informações confidenciais do processo de aquisição; 3) serem favorecidas pela elaboração dos editais de licitação com especificações técnicas que favorecem e qualificam somente um fornecedor interessado; 4) ganharem a licitação e celebrarem o contrato com o governo; e 5) praticarem preços superfaturados e pouparem na qualidade dos bens ou serviços fornecidos.

Além disso, a grande corrupção tem mais possibilidade de ocorrer quando a formação política e a legislação beneficiam os políticos, os próprios legisladores e os agentes públicos que estão em posições hierárquicas mais privilegiadas, utilizando seus altos cargos para implementarem leis em favor de grupos específicos. Normalmente, é mais propícia em ambientes em que as instituições são regidas por legislação e normativos deficientes, com muitas lacunas sobre os regramentos, responsabilidades, dentre outras.

Sendo assim, via de regra, os enfoques atuais consideram a corrupção como um problema sistêmico presente nas sociedades. A tendência são pesquisas macro orientadas que buscam “identificar as variáveis que afetam riscos de corrupção, como fatores econômicos, democracia, instituições e partidos políticos” (ZIMELIS, 2020, p. 5). Isso difere das abordagens mais antigas, quando a corrupção era vista como consequência de comportamentos pessoais maldosos ou desonestos. (PIMENTEL, 2019). No Quadro 1 são relacionadas algumas possíveis causas da corrupção, normalmente citadas na literatura.

Quadro 1 - Causas da Corrupção

Causas	Observações
Desenvolvimento político e institucional	A corrupção é uma consequência do processo de modernização e industrialização dos países em desenvolvimento, criando conflitos entre os valores tradicionais e as normas modernas do progresso econômico, político e social.

Tamanho e intervenção do setor público na economia	A corrupção está presente em um governo em que seus membros buscam se enriquecer. Uma alta participação do Estado nas atividades econômicas gera mais poder discricionário para a burocracia e políticos, surgindo mais incentivos para os atos corruptos. A grande regulamentação do Estado serve para beneficiar grupos de interesse. As oportunidades políticas e da burocracia se sobrepõem às alocações eficientes do mercado. Assim, deve haver limites ao poder governamental para restringir a corrupção.
Alocação política dos recursos	A excessiva intervenção estatal aliada a atividade de <i>rent-seeking</i> geram lucros monopolistas, rendas estas que serão disputadas por burocratas no processo político.
Poder discricionário dos agentes públicos	A regulamentação excessiva também amplia o poder discricionário dos servidores públicos e políticos, permitindo que decisões relevantes sejam tomadas sem a necessidade de prestação de contas.
Liberdade de imprensa	Correlação negativa entre a liberdade de imprensa e corrupção. A liberdade de imprensa é um importante instrumento de controle social e de combate à corrupção.
Formação das instituições públicas	Fraqueza e baixo desenvolvimento das instituições democráticas, judiciais, e normativas criam oportunidades para a burocracia e políticos, não havendo a devida separação dos interesses públicos e privados.
Processos de privatização	Apesar de diminuir a participação do Estado na economia, o processo de privatização pode criar incentivos à corrupção, pois uma firma pode ofertar propinas ou realizar acordos ilícitos para ser beneficiada na seleção. As restrições a competidores potenciais, falta de informações e baixa transparência, que caracterizam muitos leilões de privatização, também são elementos que contribuem para ocorrer corrupção.
Grau de competição econômica	Uma estrutura de mercado monopolizada, sobretudo quanto aos serviços públicos, ocasiona uma concentração decisória para servidores públicos e políticos. Uma concorrência burocrática e política é desejável para controlar a corrupção no setor público. Além disso, a competição entre fornecedores leva a uma redução dos preços, diminuindo os incentivos de servidores públicos e políticos para a obtenção de recompensas ou subornos. Menos competição, aumenta os lucros e a busca desses agentes para ganhar uma porção dessas rendas.
Qualidade regulatória	Normativos mal elaborados proporcionam incentivos para que os legisladores, a burocracia e a população em geral hajam de maneira corrupta. O tamanho do Estado não é o problema fundamental, mas sim regras complicadas, difíceis de administrar e que não criam incentivos para decisões individuais honestas. Normas excessivas, diversificadas, vagas e frouxas são positivamente correlacionadas com os níveis de corrupção.

Estrutura governamental	No caso de uma estrutura que permita o funcionamento da democracia, a corrupção pode ser limitada pela competição de cargos políticos por meio do voto. Mas o impacto da democracia para reduzir a corrupção se dá no longo prazo. Os níveis de corrupção também dependem do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), além do sistema eleitoral do país que depende do grau de competição, dos arranjos partidários e do financiamento das campanhas.
Grau de descentralização	A descentralização pode afetar o grau de corrupção, uma vez que ao aproximar o poder governamental do cidadão, tende a diminuir as práticas corruptas da burocracia.
Impacto cultural	Causas culturais são normalmente apontadas por sociólogos. Um alto grau de confiança generalizada, um grande percentual de protestantes no total das religiões e baixa aceitação da hierarquia são fatores cruciais presentes na sociedade e que tendem a baixar os níveis observados da corrupção de um país.
Valores	Países que preservam tradições antigas racionais em relação à autoridade, em geral, são menos corruptos, em contradição com sociedades onde os valores familiares são mais arraigados. Nessas últimas, interesses das famílias e lealdade podem se contrapor aos interesses públicos e possibilitar o nepotismo.
Gênero	Sociedades em que há uma dominância de redes de cooperação masculinas tendem a ser mais corruptas. Já países com maior mistura, sem predominância de nenhum sexo, parecem que diminuem a corrupção. Portanto, a percepção de corrupção é mais baixa onde os direitos das mulheres são mais desenvolvidos.
Geografia e história	Características pré-determinadas ou imutáveis podem estimular a corrupção. Algumas delas, como abundância de recursos naturais, alto grau de corrupção em países vizinhos e grande distância dos principais mercados mundiais aumentam a corrupção de um país. Alguns estudos ainda incluem a herança colonial (ex-colônia britânica ou ibérica) de um país como uma variável de controle e que também podem influenciar no nível de corrupção.

Fonte: Pimentel (2019). Elaborado a partir de Garcia (2003), Lambsdorff (2006) e Campos (2012).

Consequências

Também, há estudos empíricos que buscam avaliar as causas da corrupção, sobretudo a partir de análise com o uso em dados *cross-country* (ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016). Contudo, Lambsdorff (2006) e Rose-Ackerman e Palifka (2016) revelam que algumas pesquisas, mesmo voltadas a compreender as consequências da corrupção, acabam indicando uma relação bidirecional em relação às causas. Oliveira (2021) expõe análises com regressões que, apesar de tentarem inferir uma

relação causal entre corrupção e crescimento econômico, muitas vezes são afetadas por problemas de causalidade reversa e de variáveis omitidas, e ainda não se encontrou uma solução adequada.

Nesse sentido, a corrupção é associada com baixos níveis de investimento, produtividade e crescimento, desestimulando a entrada de capital e investimento estrangeiro direto. Com a corrupção, diminui a efetividade das políticas industriais e aumento de transações ilegais que violam a legislação regulatória e fiscal. Tende a ter menos dispêndio nas áreas sociais, como educação e saúde, e maior desigualdade na distribuição de renda. Ainda, há menor qualidade ambiental, maior direcionamento de recursos para grandes obras e projetos públicos e prospera mais nas sociedades em que há lacunas significativas na legitimidade democrática do governo (ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016).

Dessa forma, relativamente à corrupção de baixo nível hierárquico, pode levar a ineficiências, gerar distribuição injusta dos recursos e benefícios escassos, distorcer os objetivos das políticas públicas, aumentar os custos de transação e dificultar a participação de indivíduos e empresas na obtenção do serviço público (ROSE-ACKERMAN, 2006). Por exemplo, no caso de licitações ou demais certames públicos, o pagamento de suborno a um agente público por parte do cliente, este do setor privado, é uma forma de eliminar a concorrência ou até de perseguir potenciais competidores (LAMBSDORFF, 2007).

Quanto à corrupção política, para Dančíková (2012) há danos econômicos e potencial de empobrecimento de uma nação. Também, conforme Rose-Ackerman (2006), a corrupção política representa uma forma mais profunda e destrutiva do funcionamento estatal, e pode ocasionar falhas nas atividades econômicas do país.

A grande corrupção tem, ainda, o potencial de provocar distorções na elaboração das normas e leis, prejudicando o contexto regulatório do país. No âmbito competitivo, as empresas podem ter incentivos a pagar propinas para aumentar as restrições de entrada nos mercados dos setores em que atuam, resultando na formação de oligopólios e monopólios. (LAMBSDORFF, 2006).

Ademais, segundo Lambsdorff (2007) surgem ineficiências resultantes do objetivo buscado pelos governos, pois estes passam a interferir na competitividade econômica ao criarem subsídios, impostos, alíquotas dentre outros tratamentos preferenciais voltados aos setores dos grupos de interesse que pressionam e pagam propinas para serem beneficiados. Isso gera distorções alocativas na economia, já

que as áreas não beneficiadas tendem a ter de arcar com os preços mais altos cobrados pelos setores mais favorecidos.

Oliveira (2021) relata que, mesmo com as limitações das evidências empíricas e as pesquisas sobre as causas e as consequências da corrupção, é possível concluir os efeitos negativos trazidos às sociedades.

(...) a possibilidade de agentes públicos auferirem benefícios com a corrupção combinada com uma falta de coordenação entre eles gera incentivos para a criação de legislações e regulações muito ruins que, por sua vez, geram incentivos ruins para potenciais empreendedores. Este ambiente com incentivos ruins tanto para agentes públicos quanto privados reduz os ganhos potenciais de todos eles e, em muitos casos, faz com que, inclusive a própria receita da corrupção fique aquém de seu potencial. (OLIVEIRA, 2021, p. 312).

Síntese

Em suma, a corrupção afeta de modo adverso os níveis e a composição do investimento agregado, é negativa para a produtividade, o crescimento da produção e da renda per capita, gera distorções e ineficiências na arrecadação do governo e, conseqüentemente, nas políticas públicas. Dentre os pontos demonstrados, ressaltam-se as ilicitudes presentes nos processos de desestatização econômica, muitas vezes apontados como possíveis causas da corrupção. E o motivo para que as privatizações estejam sujeitas à corrupção são os elementos que contribuem para isso, como a restrição competitiva, as lacunas nas informações e a falta de transparência. A estes fatores também podem se juntar os atrasos no cronograma, a ausência de um órgão regulador independente e um alto grau de poder discricionário dos responsáveis pelo processo de desestatização de uma empresa. Tendo isto em mente, a próxima subseção versa acerca das conexões entre a corrupção e as desestatizações.

5.1.3. As Interfaces entre corrupção e desestatização

Contexto

Nas últimas décadas, em especial a partir do ano de 1990, muitos países realizaram reformas estruturais, e uma delas é a desestatização da economia. Diversos Estados passaram somente a regular a economia ou, no caso de empresas privadas serem os novos fornecedores do serviço público, a obter ações de forma a manter uma participação no setor. Desse modo, a privatização, que é uma das

principais formas da desestatização, representa a saída do governo de uma área econômica, deixando para a atuação dos agentes privados.

A “Privatização em Massa” (ou Mass Privatization) foi uma abordagem de privatização utilizada com o objetivo privatizar (sic) milhares de propriedades do Estado – geralmente empresas de médio e grande porte - em um curto período de tempo. Algo dessa magnitude nunca havia sido praticado antes, sendo as economias europeias as primeiras a passar por um processo tão amplo e com necessidade imediata. (GALVÃO et. al., 2020, p. 7)

Em termos gerais, as privatizações visam à redução da influência dos governos sobre a vida das pessoas e a economia. “Este objetivo pode ser alcançado por diversos meios, incluindo contratação de empresas privadas para a prestação de serviços públicos que o Estado acredita ser obrigado a prover, deixando espaço para a atividade privada em novos setores mediante uma passividade governamental” (BARAK-EREZ, 2017, p. 534). Além disso, “a privatização é mais provável de ser implementada quando os reformadores querem restringir os gastos do governo e não podem obter grandes benefícios políticos das empresas públicas” (SHLEIFER e VISHNY, 1994, p. 1024).

Essas reestruturações, ocorridas sobretudo nos países em desenvolvimento como os da América Latina (ESTACHE; GUASCH e TRUJILLO, 2003) e do antigo bloco socialista no leste europeu (KAUFMANN e SIEGELBAUM, 1997), envolveram transições econômicas nos serviços de infraestrutura e de utilidade pública, tais como telefonia, transporte e energia. Além de diminuir a atuação governamental nesses setores, aumentar a arrecadação fiscal, baixar os dispêndios públicos e incrementar a eficiência do setor público, acabar ou reduzir a corrupção também é apresentado como um dos motivadores para se efetivar a desestatização da economia. Porém, muitas desestatizações em suas variadas formas (privatização, concessão, liquidação, desinvestimento, dentre outras) podem envolver corrupção.

Isto é algo teoricamente esperado, pois se trata de uma realocação de direitos de propriedade que, em geral, envolve valores expressivos. Todavia, depois de vendida a estatal, a relação agente-principal é alterada. Em alguns casos em que a empresa pública produzia um bem ou serviço que concorria com o setor privado, a sociedade deixa de ser o principal. Nos casos de monopólios naturais privatizados, a sociedade permanece como principal, mas agora o agente é um agente privado que pode não atender o interesse do principal em outros aspectos, mas a corrupção, definida pelo uso de um poder concedido a um agente público em benefício próprio, pelo menos desaparece. (OLIVEIRA, 2021, p. 326-327).

De acordo com Peña Miguel e Cuadrado-Ballesteros (2019), na literatura econômica são identificadas três teorias que procuram explicar o vínculo entre corrupção e privatização. Uma diz respeito aos direitos de propriedade, focada nas relações sociais e econômicas que consideram os benefícios que os detentores dos direitos podem obter, além dos possíveis danos causados a terceiros. “A compra e venda de propriedades pode se tornar uma forma de especulação, e isso pode levar à corrupção quando as privatizações são motivadas por interesses privados” (PEÑA MIGUEL e CUADRADO-BALLESTEROS, 2019, p. 5).

Já, a partir da Teoria da Regulação, as empresas capturam os processos regulatórios e a respectiva burocracia, que deveria ser responsável para salvaguardar o interesse público. Como há uma intensa competição entre os agentes para obter ganhos, o modelo regulatório também é um meio em que eles intervêm a fim dos benefícios de indivíduos ou de grupos organizados com interesses em comum. Com isso, as reformas mediante privatização, sendo “uma maneira de regulamentação em alguns setores econômicos, podem ser autorizadas com o intuito de favorecer objetivos individuais” (PEÑA MIGUEL e CUADRADO-BALLESTEROS, 2019, p. 5).

A terceira teoria mencionada é a do Elitismo, fundamentada na concentração de poder por uma minoria, que tem o controle das decisões e suas consequências, por exemplo, na economia, na propriedade privada e na distribuição da riqueza. Essa elite mantém influência sobre os governos para favorecer os negócios que envolvem altas transações pelas grandes empresas. Assim, detém poder financeiro e de mercado, resultando em concentração econômica e mais oportunidades de práticas corruptas.

Controvérsias sobre as causalidades

Segundo Koyuncu, Ozturkler e Yilmaz (2010) o nexo entre privatização e corrupção é ambíguo. Há estudos que apontam a diminuição da possibilidade de os agentes públicos extraírem rendas das oportunidades que surgem com a privatização. Por outro lado, demais pesquisas concluem que o aumento da corrupção “pode ser esperado se a privatização resultar em maior concentração de mercado e se o controle por parte dos agentes públicos sobre as rendas persiste” (KOYUNCU, OZTURKLER e YILMAZ, 2010, p. 277). Adicionalmente, há pesquisas demonstrando que essa relação depende do grau da desestatização e do nível de desenvolvimento do país. Em amplos processos de privatização, nos países desenvolvidos o risco de corrupção diminui, enquanto o oposto tende a ocorrer nos países em desenvolvimento. Já no

caso das economias que sofreram transição do modelo econômico, Koyuncu, Ozturkler e Yilmaz (2010) inferem uma relação negativa entre corrupção e privatização, mas ressaltam que somente alguns tipos de corrupção podem ser extintos.

Tendo em vista a existência de ambiguidade acerca do elo entre as transações que envolvem privatizações e a percepção da corrupção, Peña Miguel e Cuadrado-Ballesteros (2019) apresentam a existência de uma relação bidirecional entre elas, no caso dos países europeus, embora a força dessa associação não seja igual nas duas direções da causalidade. A corrupção, medida a partir da noção captada pela sociedade, possui um leve efeito sobre a privatização corrente e o impacto das receitas obtidas vêm à tona somente dois anos depois. Já no sentido inverso, a corrupção é altamente influenciada pela quantidade e relevância da privatização. Assim, quanto mais processos de privatizações relevantes para a economia forem realizados, maior o nível da assimilação por parte da sociedade acerca da corrupção.

Um argumento a favor das privatizações é relativo à ineficiência da empresa pública, derivada da intervenção dos políticos para alcançarem seus objetivos. Desse modo, a privatização e a estabilidade política podem reestruturar as empresas tornando custosos os subsídios às firmas privadas. Ainda, a ineficiência é um problema que surge da atuação de agentes políticos e não dos gestores, e a privatização serve para conter o poder de discricção política (BOYCKO, SHLEIFER e VISHNY, 1996).

Também, para Clarke e Xu (2002), os pagamentos ilícitos são menores onde ocorreram privatizações de serviços públicos. E um dos possíveis motivos é que “os proprietários privados podem ter um incentivo maior do que os gestores públicos para impor duras penalidades aos funcionários que aceitam suborno, reduzindo as propinas pagas” (CLARKE e XU, 2002, p. 3). Além disso, a privatização, combinada com maior competitividade de um setor econômico contribui para diminuir, sobretudo, a corrupção de baixo nível hierárquico. Entretanto, ressalta-se que, no caso da grande corrupção, as privatizações podem ocasionar mais propinas pagas pelas empresas privadas aos burocratas, com a captura de funcionários públicos.

Por outro lado, importa mencionar a opinião pública acerca das privatizações, que é bastante relacionada tanto com a percepção da transparência e da corrupção presentes numa privatização, quanto com os resultados na distribuição da renda para os diferentes grupos sociais. Desse modo, Martimort e Straub, (2006) argumentam

que ao se transferir propriedade para o setor privado, apesar de impulsionar a eficiência dos investimentos também aumentam as chances para a corrupção, e, por conseguinte, a insatisfação pública com a privatização. Embora os setores público e privado sejam, ambos, sujeitos a ter corrupção, apresentam diferentes tipos e equilíbrios, com impressões diversas captadas pela população. Um conluio ilícito entre “funcionários públicos não benevolentes e a empresa pode surgir mais facilmente, devido às mesmas razões que tornam a privatização socialmente benéfica, ou seja, uma maior restrição orçamentária com menores transferências entre o Estado e a empresa” (MARTIMORT e STRAUB, 2006, p. 5). Com isso, o ônus da corrupção é transferido para os contribuintes e consumidores, ocasionando maior descontentamento por parte dos cidadãos. Por sua vez, a privatização, em vez de acabar com a corrupção, somente altera o padrão de como ela é efetivada e percebida pelos setores da sociedade.

Nesse sentido, na tentativa de reduzir a corrupção, o Estado que deixa de atuar em um setor devido à desestatização, passa a ser um regulador mediante a criação de uma agência governamental (BARAK-EREZ, 2017). De modo a controlar as operações do setor privado, principalmente no caso das concessões públicas, o papel da agência reguladora é garantir a adequada conformidade na execução dos contratos entre as empresas e o governo, de modo a “equilibrar os interesses dos usuários, dos fornecedores e do governo, além de agir e interpretar em circunstâncias prescritas de modo superficial ou não cobertas pelo contrato, mas sob a jurisdição geral da autoridade regulatória” (ESTACHE; GUASCH e TRUJILLO, 2003, p. 4). Entretanto, para isso a independência deveria ser um pressuposto fundamental e posto em prática.

Enquanto a maioria dessas agências deveriam ser autônomas e responsáveis em princípio, poucas dispunham dessas qualidades. Na maioria dos países, o grau de controle político sobre as decisões regulatórias continuou a ser uma fonte dominante de conflito entre fornecedores e governos. São muitos os casos em que o fornecedor considerou como principal contraparte o ministro ou secretário do setor, em vez do regulador. E, de fato, em muitos casos, o recurso formal às decisões regulatórias foi direcionado ao ministro setorial, retirando autonomia e autoridade do regulador. Além disso, embora as agências reguladoras fossem estabelecidas estatutariamente, raramente receberam recursos, treinamento e meios apropriados para cumprir seu mandato com eficácia. Globalmente, a fragilidade destas instituições revelou-se um dos principais determinantes dos resultados sociais e de eficiência das reformas (...). (ESTACHE; GUASCH e TRUJILLO, 2003, p. 5).

Ressalta-se que as reformas estruturais econômicas muitas vezes não são suficientes para eliminar a corrupção, mas ocasionam mudanças nesse fenômeno, sobretudo na América Latina (MANZETTI e BLAKE, 1996). Casos de corrupção são suscetíveis a ocorrer em processos de privatização realizados num ambiente político de baixa transparência, possibilitando a manipulação das regras que normatizam a transferência dos ativos públicos ao setor privado. Também, abrem-se oportunidade para a venda de informações privilegiadas por parte de políticos corruptos a empresários em troca de propina. Ou ainda, agentes públicos indicados politicamente têm a oportunidade de serem subornados, em troca de influências e adulterações dentro das agências reguladoras em que atuam.

(...) esforços de reforma em muitos países Latino-Americanos influenciam o poder discricionário e os recursos disponíveis para transações corruptas, alterando, assim, a estrutura de oportunidades para a corrupção. A presença de uma nova política de corrupção nos países subdesenvolvidos sob reformas econômicas é centrada em duas hipóteses. Primeiro, o poder discricionário aumentará acentuadamente, crescendo a oportunidade de corrupção. Segundo, apesar de o Estado sair dos setores econômicos, os recursos disponíveis para a corrupção não diminuirão como resultado das reformas de mercado; em vez disso, as reformas causarão mudanças nas modalidades de corrupção. A privatização dos bens públicos e as informações privilegiadas (relativas aos iminentes projetos de lei sobre as reformas) muitas vezes substituirá a venda de contratos públicos e de empreitadas como ponto focal de corrupção. (MANZETTI e BLAKE, 1996, p. 670)

Dessa maneira, para minimizar o risco de que a corrupção prejudique o processo de privatização, é fundamental garantir um alto grau de transparência. Também é importante reduzir a possibilidade de formação de monopólios no setor privado e diminuir a interferência nas empresas privadas, no sentido de haver pressão para que paguem propinas deixando-as em desvantagem relativamente a empresas públicas (LAMBSDORFF e CORNELIUS, 2015).

Nesse sentido, além de uma agência independente e da transparência, a celeridade e o grau do poder discricionário dos agentes públicos são fatores determinantes do nível de corrupção que pode surgir durante um processo de privatização (KAUFMANN e SIEGELBAUM, 1997). Ainda, esses fatores possuem intensidades diferentes a depender do tipo de estratégia adotada para a privatização, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 - Potencial de corrupção em estruturas típicas de privatização

	Celeridade	Discricionariedade Administrativa	Transparência/ Informação	Agência Independente
Privatização por Vouchers (<i>Voucher-Based Mass Privatization</i>)	--	--	--	-
Liquidação	-	-	--	--
Privatização baseada no mercado de capitais (<i>Capital Market-Based Privatization</i>)	++	-	--	--
Leilões Competitivos Tenders and Trade Sales	++	++	-	-
Aquisição por Gerentes e Funcionários (<i>Management-Employee Buy-Out (MEBOs)</i>)	+	++	++	+
Privatização espontânea (<i>Spontaneous Privatization</i>)	+	++	++	++

Fonte: Kaufmann e Siegelbaum (1997).

Nota: “-” e “--” significam, respectivamente, baixo e muito baixo potencial. “+” e “++” significam, respectivamente, alto e muito alto potencial.

Em vista disso, e com base no trabalho de Kaufmann e Siegelbaum (1997), será exposto, de forma mais detalhada, como esses potenciais fatores influenciam as privatizações e afetam o nível de corrupção presente nesses processos. Ainda, as considerações trazidas acerca dos processos de privatização especificamente quanto às liquidações. Ressalta-se que a presente monografia, tendo como estudo de caso a liquidação da CODOMAR, discutirá acerca da presença ou ausência desses fatores nesse processo.

Fatores relevantes

De acordo com Kaufmann e Siegelbaum (1997) há quatro fatores relevantes que influenciam o nível de corrupção em processos envolvendo privatizações. Esses fatores podem aumentar ou diminuir o grau do controle exercido pelos burocratas ou políticos nas privatizações e estão associados à presença de mais ou menos corrupção.

1. Celeridade: pagamentos indevidos e autonegociação levam tempo para negociar e organizar, mesmo em um ambiente não transparente. Enquanto diversas transações são realizadas no processo de privatização de modo rápido, há menos tempo para realizar atos ilícitos e exercer os direitos de controle, ou seja, de decidir como usar um ativo real, podendo vender ou manter sob sua propriedade de modo a extrair rendas. Além disso, a celeridade não pode ser alcançada sem reduzir a discricionariedade administrativa, o que é crucial para a prática do *rent-seeking* por

parte dos funcionários públicos. Em suma, adquirir e exercer os direitos de controle levam tempo, então a celeridade prejudica que esses atos sejam efetivados.

2. Nível de discricionariedade administrativa: a discricionariedade administrativa é a essência dos direitos de controle. Cada ponto do processo de privatização que requer uma assinatura de um agente público funciona como um “pedágio” potencial para a corrupção. Quanto mais a necessidade de pontos de decisão, mais direitos de controle são dados a políticos e burocratas. Quando a decisão é subjetiva e discricionária, é mais fácil para o funcionário público justificar o atraso e os pedidos de mais informações - a linguagem universal de cobrança de pagamentos ilícitos. Por outro lado, processos que retiram as decisões das mãos governamentais, por exemplo mediante licenças padronizadas, ou exigências para as empresas a definirem os seus próprios planos iniciais de privatização, reduzem o poder discricionário do setor público. Nos casos em que algum envolvimento é inevitável, o uso de regras simples, transparentes e não discricionárias podem ter um impacto semelhante na redução dos direitos de controle por parte dos funcionários corruptos.

3. Transparência e acesso à informação: igual a outras formas de comportamento ilícito, a conversão dos direitos de controle em propinas é incentivada pelo sigilo e pela falta de transparência. Qualquer processo ou decisão que deva ser aberto ao escrutínio público adquire muitos auditores não remunerados. No contexto dos programas públicos de privatização, três tipos de informação são potencialmente importantes. Primeiro, informações sobre o processo que tornem as “regras do jogo” públicas. Isso reduz drasticamente a capacidade de funcionários corruptos de obterem rendas mediante permissões privilegiadas e violações dos padrões legais. O segundo diz respeito à avaliação de empresas a serem privatizadas. Em contraste com a informação de processo, a avaliação das empresas é mais importante nas estratégias de privatização caso a caso. Extrair rendas por meio do exercício dos direitos de controle políticos torna-se mais fácil quando o valor real das empresas não é conhecido publicamente. O aspecto final e possivelmente mais crítico da transparência é a disponibilidade de informações sobre os resultados das operações de privatização. Somente a partir do conhecimento dos resultados que observadores contratados podem avaliar se algo estava errado na implementação de uma transação. Sem o conhecimento dos resultados, as informações sobre o processo e o valor são relativamente inúteis.

4. Administração independente do programa: quando a decisão de transferir a propriedade das empresas previstas para privatização é tomada por uma nova agência implementadora, torna-se mais difícil, mas não impossível, de levar proveito de antigos relacionamentos corruptos. Isso não apenas tira os direitos de controle das mãos dos políticos e burocratas, mas também envia um sinal positivo aos participantes de que o “jogo” agora tem regras mais transparentes. No entanto, os novos e temporários agentes governamentais devem ser vistos como responsáveis pelo processo de privatização, mas não como gestores das empresas. Se tal arranjo é estendido por muito tempo, os direitos de controle começam a se formar e as oportunidades que corrompiam os agentes públicos provavelmente terão um impacto igualmente corrosivo em seus sucessores. A utilização de uma nova agência especializada para implementar o processo de privatização também facilita a eficácia dos sistemas de monitoramento. Ainda, é fundamental que esse órgão seja instituído com objetivos bem definidos e com previsão de funcionamento por um determinado de tempo, constituído por um corpo funcional de especialistas contratados fora dos quadros da burocracia governamental para atuarem, temporariamente, na efetiva implementação do processo de privatização.

Liquidação

Segundo Kaufmann e Siegelbaum (1997), a liquidação é um tipo de privatização em que as empresas insolventes são desativadas e sistematicamente vendidas como ativos individuais. Em geral, possui metas de geração de receita e distribuição dos ativos, e caracteriza-se por ser um processo relativamente rápido e simples. Apesar disso, como muitas vezes é taxada com acepções negativas relacionadas à “morte” da empresa e desemprego, alguns governantes são reticentes em adotar a liquidação nas suas políticas de desestatização da economia.

Um processo de liquidação, em comparação com outros modelos de privatização, tende a ser mais célere pois, normalmente, não há necessidade de formação de grupos ou consórcios, *due diligence*, elaboração de plano de negócios e preparativos para privatizar a empresa. Com essa maior celeridade do processo, aliada a uma nova classe detentora dos ativos liquidados, torna-se mais dificultoso a cooptação desses novos proprietários para a prática de atos ilícitos por parte de agentes públicos com alto poder discricionário e políticos corruptos.

Ademais, outra característica da liquidação é a de ser um processo menos complexo que os demais tipos de privatização. Apesar de ser indispensável a adoção

de medidas administrativas preparatórias para o processo e de decisões quanto aos negócios envolvendo os preços dos ativos da empresa, esses atos, em geral, são menos complicados do que uma venda comercial. A maior parte das vendas são feitas por meio de leilões eficientes, transparentes e regras simples, em que as informações sobre o processo e os preços são acessíveis ao público. Não há grande exigência para a elaboração de cálculos de *valuation* da empresa.

Também, é comum que o processo de liquidação ocorra fora das estruturas governamentais típicas, seja por meio dos tribunais ou com atuação de uma agência especialmente criada para tal propósito. Por tudo isso, dentre os demais tipos de privatizações apresentados no Quadro 2 anteriormente, um processo de liquidação é um dos que contém menor potencial para a ocorrência de corrupção.

Síntese

Nesta subseção foi discutida a conexão existente entre corrupção e desestatização, especialmente em sua principal forma, a privatização. As privatizações em massa, levadas a termo nas últimas décadas em diversos países, foram realizadas num contexto de reestruturação econômica. E um dos objetivos para se privatizar é o término, ou pelo menos o encolhimento, da corrupção.

Entretanto, conforme apontado pela literatura, essa relação é controversa. Enquanto há estudos que indicam o efeito positivo da privatização sobre a corrupção, outros apontam o oposto. Ainda, demais pesquisas ressaltam um vínculo ambíguo, podendo se caracterizar como uma causalidade bilateral entre ambas.

Nesse sentido, buscou-se apresentar, a partir do trabalho de Kaufmann e Siegelbaum (1997), os fatores potencialmente relevantes presentes nos processos de privatização e que determinam o nível de corrupção que pode ocorrer. Processos céleres, com limitações do poder discricionário de agentes públicos, com alta transparência e acessibilidade das informações, além da instituição de uma agência independente são fatores que contribuem para diminuir a corrupção.

Entretanto, o grau de influência desses fatores também depende do tipo de processo escolhido para se privatizar uma empresa. Dentre os tipos apresentados anteriormente, a liquidação tende a conter tais fatores com baixos potenciais para o surgimento de práticas corruptas. Ressalta-se que a simplicidade e a celeridade dos processos de liquidação costumam reduzir os incentivos para a corrupção.

Assim, na próxima seção será abordado, em termos gerais, o Programa Nacional de Desestatização (PND) em vigor no Brasil, apresentando a legislação

atinente e os aspectos quanto aos objetivos e implementação do Programa. Com base nisso, serão tratadas mais detalhadamente as características previstas para os processos de liquidação e, posteriormente, o estudo de caso acerca da liquidação da CODOMAR.

5.2. Estudo de caso: a liquidação da CODOMAR

Nesta seção são discutidos o Programa Nacional de Desestatização (PND), os critérios e procedimentos específicos para os processos de liquidação, além do processo de liquidação da CODOMAR.

Para isso, na primeira subseção é apresentando o contexto histórico em que o Programa foi implementado e as motivações para a redução da intervenção estatal no Brasil que justificaram a formulação do PND. Sobre isto, destaca-se que uma das razões para a origem do PND foi o intuito de eliminar ou reduzir a corrupção na Administração Pública, sobretudo em empresas estatais. Ainda na mesma subseção, são identificadas as normas aplicáveis à política pública em tela.

Na subseção seguinte são detalhados os decretos governamentais atinentes aos processos de liquidação. Dessa forma, busca-se apontar os principais regramentos, previstos em normas, para operacionalizar a liquidação de uma estatal, por exemplo, os prazos, a nomeação e atribuições do liquidante, e as competências dos órgãos responsáveis pela condução, supervisão e monitoramento do processo. Em complemento, é realizada análise acerca da presença dos fatores potencialmente relevantes do nível de corrupção nos dispositivos constantes nesses decretos.

Já na última subseção, adentra-se no processo de liquidação da CODOMAR, com fundamento nos relatórios das auditorias realizadas pela CGU. O objetivo é avaliar a celeridade, o grau de discricionariedade administrativa dos agentes públicos, a transparência e disponibilização de informações, e a atuação de agência ou órgão independente na condução do processo da liquidação da Companhia.

5.2.1. O Programa Nacional de Desestatização (PND)

Contexto histórico

De maneira a acompanhar a tendência mundial, o Brasil passou a promover as reformas estruturais da economia a partir da década de 90 do século passado. “A

privatização é hoje uma tendência em muitos países, da mais variada orientação ideológica, devido ao reconhecimento da inoperância do modelo intervencionista, enquanto política de governo, em um grande número de situações” (TOURINHO; VIANNA, 1993, p. 1).

Nesse sentido, o país “buscou inserir-se nesse processo de transformação por meio da promoção do desenvolvimento via descentralização, flexibilização, desburocratização e reorientação das atividades do setor público” (SOARES et al., 2013). Como exemplo dessas transformações, criou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), envolvendo privatizações federais, concessões, privatizações estaduais, entre outros mecanismos.

O advento do PND possibilitou a prática da exploração comercial da infraestrutura pelo setor privado brasileiro, devido à decisão política governamental no âmbito das reformas econômicas do país (NEVES e VILELA, 2015).

O PND foi criado no Brasil como parte de um conjunto de reformas mais amplas e profundas que visavam reduzir drasticamente o papel do Estado na economia nacional, através do projeto de desregulamentação e desburocratização, da revisão tarifária acompanhada do início da abertura ao exterior, da reforma administrativa e, finalmente, da reestruturação do patrimônio estatal, na qual se insere a desestatização. (TOURINHO; VIANNA, 1993, p. 17–18)

Isso não quer dizer que antes o Brasil não tenha promovido privatizações. As primeiras “ocorreram a partir de 1987, quando o BNDES privatizou 16 empresas controladas e outrora inadimplentes com o Banco” (SOARES et al., 2013). Porém, só a partir da criação do PND, o país passou a realizar as privatizações de forma mais sistemática e com maior intensidade.

No início dos anos 90, o contexto brasileiro ainda era de alta inflação e de forte dependência do mercado externo. A opinião sobre o papel do Estado começou a mudar no sentido de compreender como oferecer serviços públicos de qualidade ao cidadão. Neste sentido a substituição de importações se tornou uma das principais metas de governo. O PND (Programa Nacional de Desestatização) nasceu desses esforços e tinha como objetivo o processo de privatização de empresas estatais. Reforçado no governo de Fernando Henrique Cardoso, empresas de mineração e infraestrutura foram incluídas no programa, além da ampliação da privatização aos Estados e Municípios através de programas específicos de privatização, e ocorreu uma mudança no papel dos setores públicos e privado na economia. (...). A partir de 1997, com a crise asiática, houve uma urgência na aceleração do processo de privatização, que tinha papel crucial no Plano Real (pois a privatização tanto reduz a necessidade de contrair empréstimos para financiar o déficit, como também sinaliza estabilidade e compromisso com a regras de mercado). (GALVÃO et al., 2020, p. 17)

Em complemento, cabe destacar a criação do Fundo Nacional de Desestatização (FND), que tem como gestor o BNDES, nomeado antes mesmo da criação do PND, quando o Programa manteve essa condição. O FND, de natureza contábil, “é constituído, a título de depósito, das ações ou cotas de propriedade direta ou indireta da União emitidas por sociedades que tenham sido incluídas no PND” (BNDES, 2016, p. 5).

Dessa maneira, consoante o Relatório de Atividades 2015 do BNDES, infelizmente ano do último relatório disponibilizado pelo Banco¹, no período 1990-2015 no âmbito do PND foram realizadas 72 desestatizações, que captaram receitas no valor de US\$ 31,1 bilhões mediante a venda de empresas e com a alienação de participações minoritárias. Ao setor privado foram transferidas dívidas no valor de US\$ 9,2 bilhões, e, com isso, o PND obteve um resultado total de US\$ 40,3 bilhões (BNDES 2016). A Tabela 1 e a Tabela 2 apresentam, respectivamente, a quantidade e o valor das desestatizações no período.

**Tabela 1 - Quantidade de Desestatizações
(1990-2015)**

Desestatizações	Total
Empresas controladas	32
Participações minoritárias	26
Concessões	7
Arrendamentos	7
Total	72

Fonte: BNDES (2016).

**Tabela 2 – Resultado Geral das Privatizações
(1990-2015) US\$ bilhões**

Resultado geral das privatizações	Receita de venda	Dívidas transferidas	Resultado total
Privatizações federais	60,2	11,3	71,5
PND	31,1	9,2	40,3
Empresas de telecomunicações	29,1	2,1	31,2
Privatizações estaduais	27,9	6,8	34,7
Total	88,1	18,1	106,2

Fonte: BNDES (2016).

¹ Na página da internet do BNDES, é informado que conforme a Lei nº 13.334/2016, “as atribuições do Conselho Nacional de Desestatização - CND foram incorporadas pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, (...); e as atribuições de secretaria, que incluem a elaboração dos Relatórios de Atividades do PND, passaram a ser exercidas pela Secretaria Especial do PPI, (...)”. Contudo, não foi possível localizar tais relatórios ou informações equivalentes a partir de buscas no sítio eletrônico da Secretaria Especial do PPI.

Motivações

Algumas razões geralmente elencadas para a redução da intervenção estatal, e que serviram de motivação para se efetivar o PND, são a eliminação da ineficiência da gestão estatal e a reestruturação do parque industrial. Dessa forma, junto ao encolhimento do escopo da interferência na economia, outro motivo é a redefinição do papel do Estado, passando a ter um papel regulador das atividades, além de se voltar essencialmente às responsabilidades primordiais, tais como educação, saúde, transporte coletivo, habitação popular, segurança pública e previdência social (TOURINHO; VIANNA, 1993).

Ademais, com as dificuldades de financiamento do setor público a redução do déficit e do endividamento públicos foram outros argumentos trazidos de maneira a justificar a criação do PND.

Tal como em vários outros países, o PND foi desenhado como um programa de troca de ativos (ações de propriedade estatal) por passivos (títulos de crédito da dívida vencida do Estado e das empresas estatais). O Estado pode assim, com o produto da venda das empresas, cancelar parte de sua dívida vencida, em um processo progressivo de saneamento financeiro. (TOURINHO; VIANNA, 1993, p. 16).

Apesar disso, a viabilidade da desestatização como instrumento de ajuste das contas nacionais depende da conjugação com outras medidas de austeridade fiscal, pois “a persistência de elevada taxa de juros e os sucessivos déficits públicos podem fazer retornar a dívida abatida ao patamar atual. Contudo, o país tem promovido um bem-sucedido programa de privatização, que tem sido apontado como o maior do mundo em andamento atualmente” (NUNES; NUNES, 1998).

Além disso, de acordo com Soares et al. (2013), há duas vertentes de pesquisas que buscam explicar as privatizações. Uma é a corrente neoclássica, com base teórica nos direitos de propriedade, complementada pela teoria da agência e das incitações, e com destaque na relação entre as autoridades máximas, como os políticos, executivos governamentais e acionistas majoritários, e os gerentes, que buscam a eficácia empresarial. Nesse contexto, “o objetivo primordial da empresa reside na geração de benefícios e retornos aos seus proprietários” (SOARES et al., 2013, p. 189).

Já, com enfoque na escola da política pública, busca-se o alcance do bem-estar social, fundamentada na teoria da escolha pública. Essa vertente se concentra “nos benefícios resultantes da submissão do setor público à disciplina do mercado num

processo de maximização da utilidade, o qual se dá no seio de uma determinada coletividade” (SOARES et al., 2013, p. 189).

Quintella e Lessa (2021) apresentam, resumidamente, os objetivos do PND elencados na legislação do Programa, que será abordada posteriormente na presente monografia.

O PND tem como objetivos principais: reordenar a posição estratégica do Estado na economia e contribuir para a reestruturação econômica do setor público, bem como permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais. Essas atividades em que a presença do Estado é considerada essencial, via de regra, são identificadas, com algum consenso, nas área (sic) de saúde, ciência, educação e segurança pública. (QUINTELLA e LESSA, 2021, p.10).

Desse modo, em que pese a corrupção não ser mencionada direta ou formalmente, depreende-se que a busca por conter a prática de atos ilícitos nas empresas estatais é um argumento apresentado a favor da privatização. A desestatização é apontada como com um caminho para maior eficiência e para o combate à corrupção. A adoção de programas de integridade, com melhorias na governança corporativa e *compliance* das empresas estatais, tem o potencial de promover a performance e incrementar a avaliação de mercado. Com isso, aumenta o valor obtido por essas empresas em um processo de desestatização (QUINTELLA e LESSA, 2021).

Ressalta-se, ainda, que atualmente o PND está inserido no Espelho do Programa 2209 - Brasil, Nosso Propósito, do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, Ano-base 2021 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Conforme exposto no espelho do PPA, o citado Programa 2209 decorre, dentre outros problemas, da avaliação que demonstra alta participação estatal na economia, podendo gerar ineficiências dos serviços públicos, distorções de mercado e desvio de recursos públicos. Dessa forma, como exemplos de causas do problema são aludidas as práticas de governança deficientes, a deficiência informacional e baixa transparência na gestão dos ativos estatais, além de um arcabouço legal e normativo que disciplina a gestão dos ativos da união ultrapassado, complexo e anacrônico.

Nesse sentido, o Programa “Brasil, Nosso Propósito” possui o objetivo de reduzir a participação do Estado na economia, tendo como meta desmobilizar, desinvestir e privatizar, gerando receitas e economizando despesas. Além disso, como resultados intermediários, no PPA são previstos desmobilizar/alienar ativos

imobiliários não necessários ao uso da administração pública federal, diminuir a participação do Estado em empresas por meio de desinvestimentos, tal como liquidar e privatizar estatais buscando eficiência para o Estado Brasileiro.

Sendo assim, no próximo tópico serão abordados os normativos concernentes ao Programa Nacional de Desestatização.

Normas aplicáveis ao PND

O PND foi criado mediante a Lei nº 8.031, de 12/04/1990. Posteriormente, essa Lei foi revogada por meio da Lei nº 9.491, de 09/09/1997, que também alterou os procedimentos relativos ao Programa. Adicionalmente, há decretos e demais normativos que regulamentam ou estão no âmbito do PND, ou seja, o Programa é composto formalmente de um arcabouço mais amplo do que somente a lei que o criou. “A estruturação formal do PND é bastante rígida (...), o que lhe confere elevado grau de segurança, mas extrai um custo na forma de uma menor agilidade, quando o comparamos com a experiência de privatização de outros países” (TOURINHO; VIANNA, 1993, p. 3).

No Quadro 2 são apresentadas as principais normas que regulam o PND ou que possuem relação com o Programa.

Quadro 3 – Legislação Aplicável ao Programa Nacional de Desestatização (PND)

Norma	Data	Assunto
Lei nº 8.029	12/04/1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal.
Lei nº 9.491	09/09/1997	Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.
Lei nº 13.971	27/12/2019	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.
Decreto nº 1.068	02/03/1994	Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) das participações societárias minoritárias, detidas pelas entidades da Administração Federal que menciona.
Decreto nº 2.430	17/12/1997	Regulamenta o art. 31 da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização.
Decreto nº 2.594	15/05/1998	Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras.
Decreto nº 9.265	10/01/2018	Dispõe sobre a inclusão da Companhia Docas do Maranhão no Programa Nacional de Desestatização, para fins de dissolução.
Decreto nº 9.589	29/11/2018	Dispõe sobre os procedimentos e os critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais federais controladas diretamente pela União.

Decreto nº 9.745	08/04/2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
------------------	------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme anteriormente citado de forma resumida, a Lei nº 9.491/1997 prevê, já no artigo 1º, os seis objetivos fundamentais do PND

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Antes de tratar dos objetos, conceitos e modalidades da desestatização presentes nos artigos 2º e 4º, cabe mencionar os principais órgãos gestores e responsáveis pela operacionalização do PND. Dessa forma, por exemplo, é criado o Fundo Nacional de Desestatização (FND) e designado o BNDES como gestor do Fundo (cf. artigos 9º e 17º), bem como as regras de utilização e as competências do gestor, que estão em diversos artigos ao longo da Lei.

Além disso, no artigo 5º, há a previsão que o órgão superior de decisão do PND é o Conselho Nacional de Desestatização (CND), subordinado ao Presidente da República e integrado por diversos ministros de Estado. Desse modo, o processo da desestatização é gerido pelo CND, conforme as competências elencadas no artigo 6º. Mediante deliberação do CND são realizados os pleitos e análises dos requisitos das empresas a serem inseridas no PND, definindo, ainda, a modalidade operacional de cada desestatização.

Também é pertinente citar o artigo 11 da Lei nº 9.491/1997 referente à publicidade das informações sobre a empresa para o processo de desestatização.

Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a alienação do controle acionário da empresa, inclusive instituição financeira incluída no Programa Nacional de Desestatização, assim como de sua situação econômica, financeira e operacional, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

- a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;
- b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;
- c) passivo das sociedades de curto e de longo prazo;
- d) situação econômico-financeira da sociedade, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, nos cinco últimos exercícios;
- e) pagamento de dividendos à União ou a sociedades por essa controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pela União, nos últimos quinze anos;
- f) sumário dos estudos de avaliação;
- g) critério de fixação do valor de alienação, com base nos estudos de avaliação;
- h) modelagem de venda e valor mínimo da participação a ser alienada;
- i) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial e os poderes nela compreendidos.

Voltando ao artigo 2º, além dos objetos passíveis de desestatização, tais como empresas, serviços públicos e bens da União, destaca-se o conceito desse expediente:

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

- I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
- II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;
- III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;
- IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.
- V - bens móveis e imóveis da União.

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.

Nesse sentido, o artigo 4º especifica as modalidades operacionais da desestatização, cabendo destacar a dissolução:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;

V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos;

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.

(...)

§ 2º **Na hipótese de dissolução, caberá ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão acompanhar e tomar as medidas cabíveis à efetivação da liquidação da empresa.** (Grifos nossos).

Complementarmente, importa mencionar a definição constante no Espelho do PPA 2020-2023 (Ano-base 2021) sobre a desestatização e suas formas, em especial a referência à liquidação, cujo conceito vincula-se à dissolução:

Desestatizar significa reduzir o tamanho do Estado através da venda integral de empresas estatais (privatização), da venda de participações em empresas (desinvestimento), da venda de ativos imóveis pertencentes à União ou até mesmo a liquidação de uma empresa que não é interessante nem para a União, nem para a iniciativa privada. Desinvestir faz parte do reino das desestatizações. É a venda de participações acionárias em empresas atualmente pertencentes à União, autarquias e empresas estatais federais no mercado acionário. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021, p. 410).

Aliás, atualmente o Ministério da Economia (ME) concentra grande parte das atribuições relativas ao PND, conforme a estrutura regimental instituída por meio do Decreto nº 9.745/2019. Especificamente quanto à liquidação, destacam-se as competências atribuídas à Subsecretaria de Gestão Fiscal (SUGEF), pertencente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), integrante da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM).

Assim, a subseção subsequente versa sobre os procedimentos, critérios e demais características presentes nos decretos regulamentadores atinentes aos processos em que as empresas inseridas no rol do PND são desestatizadas por meio de liquidação. Também, é realizada análise da existência nos dispositivos dessas normas dos fatores potencialmente relevantes que influenciam o grau de corrupção em processos de desestatização.

5.2.2. Procedimentos e critérios dos processos de liquidação

Decreto nº 2.594/1998

No Decreto nº 2.594/1998, inicialmente sobre as competências do CND, o Conselho deve recomendar o órgão responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização (BRASIL, 1998, art. 10, § 1º). Também, destaca-se o CAPÍTULO VIII – DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO. Na Seção I são normatizados os procedimentos acerca da divulgação e dos editais, em que deverá ser “dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação do edital, no Diário Oficial da União e em jornais de notória circulação nacional” (BRASIL, 1998, art. 28). Já a Seção II trata sobre a avaliação da empresa, em que a determinação do preço mínimo dos ativos da empresa “levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação e econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade” (BRASIL, 1998, art. 30).

Na Seção VI, sobre dissolução, liquidação e extinção, o ministério responsável pela desestatização (atualmente cabe ao Ministério da Economia) deve fixar prazo para o processo:

Art. 36 (...)

Parágrafo único. No caso de o CND deliberar sobre a dissolução de empresa incluída no PND, deverá comunicar tal decisão ao Ministério da Administração e Reforma do Estado, devendo este, nos trinta dias seguintes ao recebimento da comunicação, tomar as medidas legais cabíveis para a nomeação do liquidante, fixando, inclusive, prazo para o término da liquidação.

Finalmente, no CAPÍTULO IX – DISPOSIÇÕES GERAIS, há as regras sobre a responsabilidade dos servidores e o uso de informações privilegiadas.

Art. 45. Os servidores da Administração Pública Federal direta e autárquica responderão, nos termos da lei, por eventuais ações ou omissões que impeçam ou prejudiquem o curso dos processos de desestatização.

Art. 46. Os administradores das sociedades incluídas no PND são responsáveis pela exatidão e pelo fornecimento, em tempo hábil, das informações necessárias à instrução do processo de desestatização.

Decreto nº 9.589/2018

Especificamente quanto aos procedimentos e aos critérios para liquidação, foi elaborado o Decreto nº 9.589/2018, alterado pelo Decreto nº 10.549, de 23/11/2020. Nele constam os capítulos em que são detalhados os procedimentos da inclusão das

empresas no PND, o processo de liquidação, as atribuições do liquidante, as atribuições concernentes ao Ministério da Economia e ao ministério ao qual a estatal esteja vinculada e o encerramento da liquidação.

No que tange à inclusão no PND, cabem ao ME e ao ministério ao qual a empresa esteja subordinado a propositura para sua desestatização, que deverá ser acompanhada dos estudos fundamentadores e da justificativa da modalidade ser a melhor alternativa (artigo 1º). Destaca-se, ainda, que compete ao ME o acompanhamento e a adoção das medidas necessárias à efetivação da liquidação das empresas (artigo 2º).

A respeito do processo de liquidação, no artigo 3º é previsto que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) convocará assembleia geral no prazo de oito dias, tendo como finalidades, dentre outras, a nomeação do liquidante indicado pelo ME e a fixação do valor da sua remuneração (incisos I e II). Frisa-se que, conforme previsto na Lei nº 8.029/1990, a escolha para a nomeação do liquidante deve recair em servidor efetivo ou aposentado da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional, indicado pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério da Economia.

Demais incisos deste artigo tratam de nomeações para o Conselho Fiscal e outros valores de remunerações. Mas merece destaque o inciso VI, em que é prevista a fixação do prazo para a conclusão do processo de liquidação. Já no parágrafo primeiro e seus incisos, é prescrito como deverá ser a convocação, nas hipóteses de se tratar de sociedade de economia mista ou de empresa pública. Também importante para a transparência, o artigo 5º estabelece o termo “em liquidação” na razão social da empresa, e o artigo 7º determina que a assembleia geral de acionistas da empresa em liquidação deve ser a cada semestre para o liquidante apresentar a prestação de contas.

Relativamente às atribuições do liquidante, dispostas no artigo 8º, de forma geral são regulamentados os prazos, as informações a serem fornecidas e demais operacionalizações relativas ao processo de liquidação, cabendo sua transcrição completa a seguir:

Art. 8º Compete ao liquidante, além das atribuições previstas na Lei nº 6.404, de 1976, e na legislação:

I - apresentar o plano de trabalho da liquidação ao Ministério da Economia, no prazo de trinta dias, contado da data de sua nomeação, que conterá:
a) o cronograma de atividades da liquidação;

- b) o prazo de execução; e
 - c) a previsão de recursos financeiros e orçamentários para a realização das atividades previstas;
- II - constituir equipe para assessorá-lo no desempenho de suas atribuições, por meio da contratação de profissionais que detenham conhecimentos específicos necessários à liquidação, após autorização do Ministério da Economia
- III - rescindir os contratos de trabalho dos empregados da sociedade em liquidação, com a quitação imediata dos direitos correspondentes, observado o disposto no inciso VI do caput do art. 10;
- IV - elaborar e encaminhar à Advocacia-Geral da União, por meio do Ministério ao qual a estatal esteja vinculada, o inventário das ações judiciais nas quais a empresa seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada e dos processos extrajudiciais que envolvam a empresa, para fins de representação da União, na condição de sucessora da empresa em seus direitos e obrigações, na forma do disposto no inciso I do caput do art. 12;
- V - organizar e manter os arquivos e os acervos documentais da empresa em liquidação, incluídos aqueles relativos às ações judiciais e aos processos extrajudiciais, até a sua transferência ao Ministério ao qual a estatal esteja vinculada, na forma do disposto no inciso IV do caput do art. 12;
- VI - encaminhar à Advocacia-Geral da União as informações, os subsídios ou os documentos por ela solicitados, referentes às ações judiciais e aos processos extrajudiciais cujos arquivos e acervos documentais ainda não tenham sido transferidos ao Ministério ao qual a estatal esteja vinculada;
- VII - apresentar ao Ministério da Economia o relatório de execução dos trabalhos, no mínimo, trimestralmente, ou quando solicitado;
- VIII - divulgar e manter atualizadas, no sítio eletrônico da empresa, as informações necessárias ao acompanhamento do andamento do processo de liquidação pela sociedade, incluída a prestação de contas de que trata o art. 213 da Lei nº 6.404, de 1976, resguardadas as informações que tenham caráter sigiloso estabelecido por lei;
- IX - ultimar os negócios da empresa, realizar o ativo, pagar o passivo e submeter à assembleia geral de encerramento da liquidação a proposta de partilha de bens, de direitos e de obrigações remanescentes, a serem distribuídos entre os acionistas, na forma do plano de trabalho aprovado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia; e
- X - apresentar ao Ministério da Economia planilha com as estimativas dos custos necessários ao cumprimento do disposto no art. 13, que será submetida à aprovação da assembleia geral que dispuser sobre o encerramento da liquidação.
- Parágrafo único. Na hipótese de prorrogação do prazo de liquidação da empresa, na forma do § 2º do art. 3º, o liquidante apresentará novo plano de trabalho no prazo de dez dias úteis, contado da data da assembleia geral que autorizar a alteração do prazo.

A competência do Ministério da Economia é determinada mediante o artigo 9º, devendo o ME colocar à disposição do liquidante os recursos provenientes de dotações orçamentárias, caso haja esgotamento dos recursos próprios da empresa, voltados para o uso das despesas decorrentes do processo de liquidação. Já no artigo 10 estão relacionadas as competências da SEST, dentre os quais vale reproduzir os incisos, relevantes para a atuação do órgão supervisor e os atributos referentes à discricionariedade durante o processo de liquidação:

Art. 10. Compete à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, entre outras atribuições:

I - acompanhar e adotar as medidas necessárias à efetivação da liquidação, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei nº 9.491, de 1997, e da legislação;

II - indicar o liquidante, para nomeação pela assembleia geral, observados os requisitos, as vedações e os procedimentos aplicáveis à indicação de administradores, de que trata a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e o Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, considerado o porte da empresa e dispensada a análise e a manifestação de seu Comitê de Elegibilidade;

III - orientar o voto da União, nos termos do § 2º do art. 27 do Decreto nº 8.945, de 2016, na deliberação da assembleia geral a respeito da remuneração do liquidante e dos membros do Conselho Fiscal, observado o disposto no § 2º;

IV - manifestar-se sobre o plano de trabalho apresentado pelo liquidante e os pedidos de alteração, no prazo de trinta dias, contado da data de formalização do documento perante o Ministério da Economia;

V - autorizar o liquidante a contratar os profissionais da equipe de que trata o inciso II do caput do art. 8º;

VI - autorizar o liquidante a manter os contratos de trabalho dos empregados estritamente necessários para o processo de liquidação, na forma do inciso III do caput do art. 8º, limitado a cinco por cento do total de empregados lotados e em exercício na empresa na data de realização da assembleia geral de que trata o caput do art. 3º;

VII - orientar o liquidante no cumprimento de suas atribuições;

VIII - acompanhar, trimestralmente, a execução do plano de trabalho aprovado nos termos do inciso IV, o cronograma de atividades da liquidação e, se for o caso, autorizar o pagamento da parcela variável de que trata o inciso II do § 2º;

IX - acompanhar a execução orçamentária e financeira da empresa em liquidação, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 21 da Lei nº 8.029, de 1990;

X - manifestar-se sobre os pedidos de prorrogação de prazo para o encerramento da liquidação da empresa, observado o disposto no § 4º; e

XI - manifestar-se sobre os atos e as despesas de responsabilidade do liquidante a serem realizados após a assembleia geral de encerramento da liquidação, junto aos respectivos órgãos públicos, e sobre o cancelamento da inscrição da empresa extinta nos registros competentes na forma do disposto no § 3º do art. 51 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

No que tange ao ministério ao qual a estatal está vinculada, de forma geral compete a este órgão, conforme o artigo 11 e seus incisos, prestar as informações do processo ao liquidante e ao ME, receber e manter os arquivos e os acervos documentais e encaminhar à Advocacia-Geral da União (AGU) as informações, caso sejam solicitadas, relativas às ações judiciais e processos extrajudiciais.

Sobre o encerramento da liquidação, de maneira geral o artigo 12 estabelece à AGU, à SEST, à STN e ao ministério vinculado à estatal as suas competências, de acordo com as respectivas áreas de atuação, relativas aos bens, direitos e obrigações restantes após declarada extinta ou dissolvida a empresa. Cabe destacar que o artigo 13 determina a apresentação, por parte do liquidante à SEST, de Relatório Circunstanciado de Pós-Liquidação com a prestação de contas das despesas

incorridas e pagas; e de comprovante de recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional de sobras financeiras registradas em sua prestação de contas. Ainda, após examinar os aspectos formais desses documentos, a SEST deve encaminhar à Controladoria-Geral da União (CGU) que, de acordo com o artigo 13-A, deve realizar “a auditoria do processo de liquidação, incluídos os atos praticados pelo liquidante no período pós-liquidação, necessários ao cancelamento da inscrição da empresa extinta junto aos órgãos competentes”.

Decreto nº 9.265/2018²

Por meio deste Decreto, a Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR) foi incluída no PND para fins de dissolução da empresa. No artigo 2º ficou estabelecido o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), atual Ministério da Infraestrutura (Minfra), como o responsável pela execução das medidas para a dissolução, sob a coordenação da SEST. À PGFN coube, de modo geral, as mesmas atribuições previstas consoante o Decreto nº 9.589/2018, fixando o prazo de 180 dias para a conclusão do processo de liquidação, prorrogável a critério do ME mediante proposta do liquidante.

Também foi prevista a convocação da assembleia geral, mediante publicação de edital no DOU e em jornal de grande circulação, conforme o artigo 3º, § 1º. Já no § 2º do mesmo artigo, ao ministério ao qual a CODOMAR estava vinculada (atual Minfra) competia a fiscalização orçamentária e financeira da estatal.

As atribuições do liquidante foram previstas no artigo 4º, porém com menos deveres de quando comparados ao estabelecido no Decreto nº 9.589/2018. Complementarmente, vale citar que o liquidante da CODOMAR, por se tratar de uma sociedade de economia mista na qual a União figurava como acionista majoritária, também estava sujeito ao preceituado na Lei nº 6.404, de 15/12/1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações. Especialmente, destaca-se o artigo 210 deste normativo, que versa acerca dos deveres do liquidante.

Por fim, no artigo 5º, foi autorizado ao ministério responsável a disposição ao liquidante dos recursos para adimplir as despesas com o processo da liquidação.

² O Decreto nº 9.265/2018 faz referência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que posteriormente foi inserido na estrutura do Ministério da Economia. Ainda, com relação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que foi substituído pelo Ministério da Infraestrutura (Minfra).

Ressalta-se que esta é outra divergência com relação ao Decreto nº 9.589/2018, em que cabe ao ME a competência com relação a esses recursos orçamentários.

Decreto nº 9.745/2019

A título de demonstrar a atuação de órgãos governamentais, vale apontar a previsão das Secretarias consignadas na atual estrutura do Ministério da Economia e que têm atribuições relativas aos processos de desestatização e, particularmente, de liquidação.

Nesse sentido, cabe à Subsecretaria de Gestão Fiscal (SUGEF), pertencente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), opinar, sob a ótica do risco fiscal da União, na hipótese de empresas controladas diretamente pela União, sobre dissolução, liquidação ou desestatização (Art. 53, inciso XXI, alínea b).

Acerca dos processos de desestatização como um todo, a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), junto com as demais áreas integrantes da sua estrutura, possui a maior parte das atribuições. A exemplo, nos incisos do artigo 97, em termos gerais cabe à SEDDM editar normas, propor coordenar e supervisionar a execução das atividades referentes ao PND no âmbito do Ministério da Economia.

No artigo 98, é determinada à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), que faz parte do organograma da SEDDM, de participar das atividades relativas a processos de modelagem e desenvolvimento de operações que tenham como objetivo, dentre outras, a liquidação das estatais federais (inciso V), de se manifestar sobre a remuneração dos liquidantes (inciso VI, alínea i), de operacionalizar a indicação do liquidante (inciso VII, alínea c) e de atuar em processos de liquidação de empresas estatais (inciso IX).

Fatores relevantes

Nesta subseção foi apresentada a legislação concernente à desestatização das empresas incluídas no PND e, principalmente, mediante a modalidade de liquidação. Dessa forma, buscou-se, a partir dos comandos consignados nesses normativos, identificar os quatro fatores potencialmente relevantes que influenciam o nível de corrupção em processos envolvendo privatizações. O Quadro 4 apresenta a consolidação do que foi observado nos quatro decretos estudados, relacionando os fatores relevantes e os dispositivos que eventualmente possuem alguma vinculação.

Quadro 4 – Processos de Liquidação - Decretos e Fatores Relevantes

Decreto	Celeridade	Discricionariedade Administrativa	Transparência/ Informação	Agência Independente
2.594/1998	Parágrafo único, art. 36	Arts. 45 e 46	Arts. 28 e 30	Art. 10, § 1º
9.265/2018	Art. 3º, inciso V	-	Art. 3º, § 1º; Art. 4º	Art. 2º Art. 3º, § 2º Art. 9º
9.589/2018	Art. 3º, caput e inciso VI Art. 8º, inciso I, alíneas a, b	Art. 10º, incisos II, IV, V, VI, X e XI	Art. 1º Art. 3º, § 1º, incisos II e III Arts. 5º e 7º Art. 8º, incisos I, alínea c, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X Art. 11 Arts. 13 e 13-A	Art. 2º Art. 8º, inciso II Art. 10º, incisos I, III, VII, VIII e IX Art. 12
9.745/2019	-	Art. 53, inciso XXI, alínea b; Art. 98, incisos VI, alínea i, e VII, alínea c	-	Art. 97, incisos I, III e IV Art. 98, incisos V e IX

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com respeito à celeridade, os regulamentos se referem sobretudo aos prazos determinados para fases, nomeações, indicações, finalização, dentre outras atividades necessárias para a condução do processo de liquidação. Ressalta-se que, apesar de estabelecer diversos prazos, as normas também possibilitam a prorrogação, condicionando à manifestação de um órgão governamental, em especial aqueles com atributos de supervisores, como o ME ou o ministério a que a estatal é vinculada.

Sobre a discricionariedade, foram levantados os dispositivos relativos às condições para a continuidade do processo a ser efetivada por algum órgão governamental e, possivelmente, condicionada à atuação de um agente público. Como exemplos, a escolha da modalidade da desestatização, manifestações quanto à prorrogação de prazos, à nomeação do liquidante, ao plano de trabalho do liquidante e demais autorizações. Dessa forma percebe-se uma grande quantidade de ações que dependem de agentes públicos para a consecução do processo.

No que tange à transparência, os decretos possuem muitas regras relativas à disponibilização das informações. Elas vão desde a escolha da modalidade de desestatização fundamentada em estudos técnicos, passa pela publicidade do edital de convocação da assembleia geral para tratar da dissolução da empresa, pela prestação de contas do liquidante aos órgãos governamentais, a disponibilização de documentos e informações sobre a liquidação pelo ministério responsável ao ME,

culminando com a auditoria realizada pela CGU do processo de liquidação, incluídos os atos praticados pelo liquidante no período pós-liquidação.

Adicionalmente à possibilidade de haver discricionariedade excessiva, é revelador a alta quantidade de órgãos governamentais atuantes. Diferentemente ao indicado por Kaufmann e Siegelbaum (1997), não há uma única agência independente e formalmente instituída especificamente para atuar na desestatização. Pelo contrário, os processos são conduzidos por diversos órgãos já presentes na estrutura governamental. Dessa forma, os dispositivos constantes no Quadro 4 relativos a esse fator se referem a determinadas características de como esses órgãos atuam, mediante supervisão, acompanhamento, monitoramento, fiscalização, dentre outras.

Com isso, na subseção a seguir é abordada a desestatização da CODOMAR, em que é examinada a influência dos fatores relevantes para o nível de corrupção que pode ocorrer no processo de liquidação da empresa.

5.2.3. O Processo de liquidação da CODOMAR

A princípio interessa mencionar que nesta subseção será avaliada a liquidação da CODOMAR com a finalidade de verificar se existiram e, caso positivo, como os fatores relevantes para o nível de corrupção tiveram influência neste processo. Desse modo, é relevante informar que não são feitas afirmações nem juízos de valor acerca de eventuais ocorrências de atos ilícitos por parte de qualquer dos atores participantes durante o processo de liquidação.

Dessa forma, cabe frisar que a escolha do presente estudo de caso se deve ao fato de se caracterizar, dentre as diversas modalidades de estatização, como um processo de liquidação. Vale lembrar que, em tese, este é um tipo de privatização considerado mais simples e menos complexo que os demais (KAUFMANN; SIEGELBAUM, 1997). Ademais, o caso da CODOMAR representa um dos poucos, no âmbito do PND, em que foi selecionada a modalidade de liquidação e que já está concluída. Tanto que a análise se baseia no Relatório de Avaliação da CGU, de 2021, que contém os resultados da auditoria realizada acerca do processo de liquidação. Cabe ressaltar que essa auditoria da CGU incluiu consolidação de resultados de trabalho anterior realizado sobre os atos de 2018 (Relatório de Auditoria 201900152).

Nesse sentido, em cada um dos tópicos subsequentes são discutidas as possíveis presenças e influências dos fatores do nível de corrupção que eventualmente ocorra num processo de liquidação.

Celeridade

Conforme mencionado anteriormente, por meio do Decreto nº 9.265, de 10/01/2018, foi fixado o prazo de 180 dias para a conclusão do processo de liquidação da CODOMAR. Tendo em vista que a Assembleia Geral de Acionistas da empresa ocorreu após a convocação pela PGFN, o processo de liquidação, de acordo com o informado no Relatório de Avaliação da CGU, transcorreu no período de 24/01/2018 a 09/09/2020. Ou seja, o processo durou 959 dias, 779 dias a mais que o inicialmente previsto, representando um aumento de 433% do prazo. Em que pesem os normativos possibilitarem prorrogações, percebe-se que o processo de liquidação da CODOMAR foi excessivamente longo.

Alguns dos possíveis motivos para a longevidade do processo podem ser observados já no trabalho da CGU sobre os atos de 2018. Naquela oportunidade, foram apontados problemas na nomeação do liquidante, conflitos de interesse dentro da empresa, manutenção de contratos de trabalho desnecessários, falhas na avaliação dos bens e das obrigações da estatal devido a deficiências no planejamento da liquidação, falhas na divulgação em notas explicativas e prejuízos decorrentes de pagamentos inadequados.

Por tudo isso, a empresa em liquidação teve de elaborar plano de ação de modo a adotar providências relativas às recomendações emanadas pela GCU, o que pode ter contribuído para o prolongamento do processo de liquidação. Como exemplo, a empresa apresentou cronograma para contratação de perito atuarial, tendo como início das atividades o dia 10/06/2019 e fim previsto para 15/10/2019. Caso a contratação ocorresse mediante licitação, o cronograma previa duração até 19/11/2019.

Ressalta-se que houve pontos constatados pela CGU considerados como resolvidos na última auditoria. Porém, outros ainda permaneciam com as recomendações ainda não atendidas. Dessa forma, alguns temas correlatos aos apontamentos serão abordados nos tópicos seguintes referentes aos demais fatores relevantes.

Discrecionalidade administrativa

Durante a primeira auditoria realizada pela CGU, quando a CODOMAR ainda se encontrava em liquidação, conforme consignado no Relatório de Auditoria 201900152, foi constatado que a liquidante não atendia aos critérios legais, pois não possuía vínculo com a administração Pública Federal, em desacordo com o § 1º do artigo 21 da Lei nº 8.029/1990. Nesse sentido, cabe transcrever o conteúdo do relatório da CGU:

Nos termos do Decreto 8.945, de 27 de dezembro de 2016, a avaliação de requisitos para nomeação de administradores das empresas estatais deve passar por controles, tanto no órgão responsável pela indicação, quanto na estrutura da estatal. A companhia deve dispor de comitê de elegibilidade para auxiliar os acionistas na avaliação do preenchimento dos requisitos e da ausência de vedações dos indicados para as eleições. O ministério responsável pela indicação deve encaminhar formulário padronizado para análise do comitê de elegibilidade da companhia estatal, acompanhado dos documentos comprobatórios e de sua avaliação prévia de compatibilidade. O formulário padronizado deve ser obtido no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualmente, Ministério da Economia. (CGU, 2021, p. 94)

Apesar disso, observou-se que o citado formulário padronizado era omissivo quanto aos requisitos de elegibilidade para o liquidante. Além disso, tanto o comitê de elegibilidade da CODOMAR quanto os Ministérios responsáveis atuaram em desconformidade ao previsto nos normativos, revelando fragilidades em suas estruturas de governança.

Assim, é possível inferir que a atuação omissiva de agentes públicos responsáveis pela nomeação ou pela verificação dos requisitos representa um aspecto da discricionariedade administrativa. Vale ressaltar que constitui ato de improbidade administrativa ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade por parte de agentes da Administração Pública³.

Nesse sentido, a omissão quanto à avaliação da conformidade da nomeação do liquidante representa um potencial fator para a ocorrência de atos ilícitos no processo de liquidação. Em complemento a este fato, a mesma auditoria da CGU detectou a presença de possível conflito de interesse, uma vez que a liquidante nomeada é irmã da responsável à época da auditoria interna da CODOMAR. Essas impropriedades somente foram sanadas após atuação da CGU junto ao Minfra, que resultou na nomeação de um novo liquidante.

³ Artigo 11, Lei nº 8.429, de 02/06/1992.

Além disso, a existência de diversos órgãos participantes durante a operacionalização do processo de liquidação constitui-se em mais um fator de elevação do grau de discricionariedade, uma vez que muitos pontos decisórios estão dispersos nas várias instituições governamentais. Isto é abordado em mais detalhes em ponto subsequente.

Transparência/informação

De início, já na introdução do Relatório de Avaliação de 2021 é revelado que os trabalhos de auditoria sofreram limitações devido à falta de disponibilização de documentos por parte da CODOMAR, já extinta, o que prejudicou realizar uma adequada avaliação da situação patrimonial da Companhia. Devido à falta de inventário e de avaliação atualizados, ficou prejudicado conhecer “a data de aquisição do bem, tombamento, sua existência física, seu real estado de conservação (condições de uso e conservação), valor monetário e econômico/depreciação, responsável pela guarda etc” (CGU, 2021, p. 8), estando em desacordo com os registros de controle patrimonial, balancetes e demonstrações financeiras da CODOMAR. Também decorrente da falta de inventários e falhas no cadastro de bens, não foi possível a auditoria avaliar acerca de possível indenização, por parte da União, à CODOMAR.

Além da falta de apresentação de informações pelo liquidante da CODOMAR, destaca-se a ausência de apresentação de documentos, por parte da Secretaria Executiva do Minfra, relativos ao acervo documental da extinta empresa. Essa documentação, de forma geral, consistia em balancetes do ativo imobilizado, inventários de anos anteriores, baixa de bens de terceiros, processos administrativos sobre bens e pagamentos da CODOMAR, relatórios ou pareceres com resultado do trabalho de comissão instituída pelo ex-liquidante e termos de responsabilidade referente à convênio celebrado com a Empresa Maranhense de Administração Portuária (Emap).

Ainda, foram apontadas falhas nas informações constantes das peças do processo de contas, sob responsabilidade do ex-liquidante, a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à CGU. Além da inclusão equivocada de membros do Conselho Fiscal no rol de responsáveis, o ex-liquidante anexou documentos que entendeu serem comprobatórios do que estava sendo relatado, mas que não eram exigidos pelos normativos do TCU.

Em suma, ao longo de todo o relatório a equipe de auditoria relata diversas ocorrências sobre a falta de documentação do inventário da CODOMAR, diferenças entre laudos de avaliação de bens e a comprovação da existência física de imóvel, discrepâncias quanto à cessão de bens móveis, divergências relatadas sobre a destinação de bens do imobilizado, ausência de conciliação de valores de bens móveis baixados, cálculos indevidos da depreciação de bens móveis e várias outras inconsistências contábeis. Em termos gerais, essas constatações foram observadas no âmbito de convênios celebrados pela CODOMAR com o Porto Organizado de Manaus (POM), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) além da Emaer, conforme já exposto.

Assim, em que pese a conformidade com alguns dispositivos regulamentares, tais como a convocação de assembleia geral, publicidade do processo e prestação de contas pelo liquidante, pode-se inferir que a liquidação da CODOMAR apresentou diversos problemas quanto à transparência ou acesso a informações, sobretudo relativos aos inventários e demonstrativos contábeis da Companhia.

Agência Independente

Conforme já mencionado, a legislação brasileira não prevê a criação de uma agência ou um órgão responsável específico, com prazo de duração definido para término das atividades e com pessoal contratado à parte da burocracia existente para conduzir um processo de desestatização.

No caso das liquidações, isso não é diferente. E, sobretudo, relativamente à liquidação da CODOMAR, em que diversas instituições públicas da estrutura governamental tiveram alguma atuação ou responsabilidade ao longo do processo. Como já detalhado, para todas as desestatizações, e em especial nas liquidações, o Ministério da Economia detém papel importante por meio das diversas atribuições determinadas às secretarias do organograma ministerial. Desse modo, a SUGEF/STN deve emitir opinião, sob a ótica do risco fiscal da União, sobre a liquidação. E principalmente a SEST/SEDDM, com obrigações relativas à edição normativa, coordenação, supervisão das desestatizações, atuação nas liquidações, além do dever de manifestação e operacionalização sobre o liquidante e sua remuneração. Também, consoante já relatado, citam-se as incumbências a cargo da PGFN, AGU e CGU.

No que concerne à liquidação da CODOMAR, a princípio sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), de

acordo com o Decreto nº 9.265/2018, posteriormente o processo ficou atribuído ao Ministério da Infraestrutura (Minfra). E na estrutura do Minfra, a partir do Relatório de Avaliação da CGU de 2021, a Coordenação-Geral de Descentralização e Delegações (CGDD) teve grande atuação, essencialmente quanto à responsabilidade de atender às solicitações da CGU durante a auditoria.

Entretanto, de acordo com o relatado pela equipe de auditoria da CGU, houve diversas ocasiões em que a falta de disponibilização de documentos por parte da CGDD prejudicou as análises. Ou, ainda, as manifestações apresentadas por essa Coordenação-Geral do Minfra não foram consideradas suficientes pela CGU para justificar, dentre outras, as falhas na cessão de bens da CODOMAR à Emap por conta de celebração de convênio entre as empresas.

Outro exemplo de deficiência no acompanhamento do processo de liquidação por parte do Minfra refere-se à ausência de processos de pagamentos, realizados pela CODOMAR a fornecedores e devido a acordos judiciais. Porém, quando solicitados pela CGU, os processos não foram localizados pelos gestores do Minfra. Esses fatos revelam fragilidades nos controles da gestão de informações e documental do Ministério.

Ademais, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), vinculada ao Minfra como autarquia responsável pela implementação das políticas públicas do setor, tem competências relativas à regulação, supervisão e fiscalização referentes, dentre outras, à exploração da infraestrutura portuária⁴. Contudo, a auditoria da CGU registrou apontamentos que também envolvem a atuação da ANTAQ, em especial quanto ao tratamento do acervo de bens da CODOMAR. Ainda, foram constatadas falhas quanto ao controle de convênio celebrado pela CODOMAR, em que pese o papel atribuído à ANTAQ, mediante legislação específica e regimento interno, para fiscalizar instrumentos envolvendo bens patrimoniais de portos.

Com isso, percebe-se que, além de não haver uma agência especializada, demais órgãos responsáveis por atuar na supervisão e controle da CODOMAR, e em especial no processo de liquidação, apresentaram deficiências em suas atuações previstas na legislação e demais normativos atinentes ao monitoramento geral da empresa.

Síntese

⁴ https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/copy_of_competencias

De maneira a consolidar as análises realizadas nesta seção, o Quadro 5 demonstra, de forma resumida, os elementos que representam as verificações relatadas pelas auditorias da CGU acerca da liquidação da CODOMAR e que possuem relação com os fatores relevantes que influenciam o nível de corrupção em processos envolvendo privatizações.

Quadro 5 – Fatores Relevantes na Liquidação da CODOMAR

Fator Relevante	Observações a partir dos Apontamentos da CGU
Celeridade	Prazo inicial para conclusão de 180 dias. Porém, o processo durou 959 para concluir a liquidação (433% acima do prazo inicial).
Discricionariedade Administrativa	Liquidante nomeada em desacordo com os critérios legais. A omissão, por parte dos responsáveis por avaliar o ato, contribuiu para a nomeação ilegal, além do possível conflito de interesse devido ao parentesco entre a liquidante e a chefe da auditoria interna da CODOMAR.
Transparência/ Informação	Falta de apresentação de documentos por parte da CODOMAR, referentes a inventários, avaliação de bens, pagamentos e outros relativos a convênios celebrados. Também, diversas inconsistências contábeis e falhas nas informações prestadas ao TCU por ocasião do processo de contas da Companhia.
Agência Independente	Ausência de uma única agência ou órgão especializado e criado especificamente para conduzir o processo de liquidação. Atribuições dispersas entre vários órgãos da estrutura governamental.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posto isso, durante a liquidação da CODOMAR, não obstante esta ser considerada uma modalidade menos complexa e com menor risco de ocorrer atos corruptos, considera-se que os fatores relevantes estavam presentes e tiveram o potencial de influenciar o nível de eventual corrupção ao longo do processo de desestatização.

6. Conclusão

O Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado dentro do contexto das reformas estruturais da economia brasileira, sendo que um dos objetivos do Programa é a privatização (em sentido amplo) das empresas estatais. Dentre outras razões que motivaram a implementação do PND, há a decisão política em virtude de avaliações demonstrando uma alta participação estatal na economia, podendo gerar ineficiências dos serviços públicos, distorções de mercado e desvio de recursos públicos.

Dessa forma, a corrupção é apontada como uma das causas para a ineficiência do Estado na economia e o seu combate tornou-se uma justificativa para os processos de desestatização em curso no setor público brasileiro. Contudo, é revelador que o próprio processo de privatização também pode se caracterizar como um causador da corrupção. E esse risco é maior nos países em desenvolvimento, onde as instituições ainda não são suficientemente estruturadas ou evoluídas de modo a ter capacidade de implementar processos devidamente transparentes, fundamentados em avaliações técnicas, sem intervenções de políticos ou de grupos de interesses bem-organizados e influentes. Somam-se a isso, lacunas na legislação e burocracias fortes, permitindo haver manipulação das regras em benefício de poucos em troca de favores, normalmente, de caráter ilícito.

No presente trabalho, a partir da análise dos procedimentos prescritos na legislação brasileira em vigor acerca das liquidações, além do estudo de caso envolvendo a liquidação da CODOMAR, observam-se fragilidades que podem comprometer a integridade de uma desestatização.

Com isso, é essencial que tanto a legislação, quanto as instituições governamentais que operacionalizam as desestatizações, promovam a implementação de processos céleres, altamente transparentes, propiciando acesso à informação por parte dos agentes públicos e da população em geral, com regramentos simples e sem necessidade de tramitar por pontos de decisão burocráticos em demasia. Além disso, que o processo esteja sob a responsabilidade de uma agência ou órgão independente, criado especificamente para conduzir a desestatização e seja constituído de pessoal técnico e especializado para essa tarefa.

Ressalta-se que essas medidas podem permitir o aumento na eficiência das atividades realizadas pela Administração Pública em geral e, em especial, na implementação do PND. Ainda, têm o potencial de melhorar a percepção da opinião pública quanto às desestatizações, ainda em andamento no Brasil.

Diante disso, e tendo em vista a relevância do tema, sugere-se a elaboração de pesquisas futuras com o objetivo de analisar outras liquidações de estatais quanto aos aspectos dos fatores relevantes para o nível de corrupção. A exemplo, da liquidação da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg), cuja extinção ocorreu em 2020. Ademais, outra proposta é a realização de estudos, com o mesmo objetivo, mas relativos às demais modalidades de desestatização previstas no PND, tais como alienações, abertura de capital e concessões.

7. Referências

ACEMOGLU, D.; VERDIER, T. The Choice between Market Failures and Corruption. **American Economic Review**, v. 90, n. 1, p. 194–211, mar. 2000.

BARAK-EREZ, D. Three questions of privatization. Em: ROSE-ACKERMAN, S.; LINDSETH, P.L.; EMERSON, B. (Eds.). **Comparative Administrative Law**. 2. ed. Northampton: Elgar, 2017. p. 533–551.

BNDES. **Programa Nacional de Desestatização: legislação básica**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11658>>. Acesso em: 22 set. 2022.

BNDES. **Relatório de Atividades 2015 - Programa Nacional de Desestatização**. Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2016. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13334/1/Relatorio%20PND_2015.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

BOEHM, F.; LAMBSDORFF, J. G. Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. **Revista de economía institucional**, v. 11, n. 21, p. 45–72, 2009.

BOYCKO, M.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A Theory of Privatisation. **The Economic Journal**, v. 106, n. 435, p. 309–319, 1996.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.068, de 02 de março de 1994**. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) das participações societárias minoritárias, detidas pelas entidades da Administração Federal que menciona, e dá outras providências, 1994.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.430, de 17 de dezembro de 1997**. Regulamenta o art. 31 da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências, 1997.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998**. Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.265, de 10 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a inclusão da Companhia Docas do Maranhão no Programa Nacional de Desestatização, para fins de dissolução, 2018a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.589, de 29 de novembro de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos e os critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais federais controladas diretamente pela União, 2018b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.549, de 23 de novembro de 2020**. Altera o Decreto nº 9.589, de 29 de novembro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos e os critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais federais controladas diretamente pela União, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal, 1940.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações, 1976.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências, 1990.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências, 1992.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências, 1997.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, 2019.

CAMPOS, F. DE A. O. **Três ensaios sobre a economia da corrupção**. Fortaleza: Faculdade de Economia da Universidade Federal do Ceará, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/4948>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CGU. **Relatório de Avaliação - Companhia Docas do Maranhão “Extinta” Exercícios 2018, 2019 e 2020**. São Luis: CGU, 29 dez. 2021. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&palavraChave=896715&fixos=#lista>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CLARKE, G. R. G.; XU, L. C. **Privatization, Competition, and Corruption: How Characteristics of Bribe Takers and Payers Affect Bribe Payments to Utilities**.

Rochester, NY, 1 out. 2002. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=342921>>. Acesso em: 15 set. 2022

DANČÍKOVÁ, Z. Costs of Corruption. **Transparency International Slovensko**, p. 17, maio 2012.

ESTACHE, A.; GUASCH, J.-L.; TRUJILLO, L. **Price Caps, Efficiency Payoffs, and Infrastructure Contract Renegotiation in Latin America**. Washington, DC: World Bank, ago. 2003. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18130>>. Acesso em: 15 set. 2022.

FERREIRA, M. et al. The Moderating Effect of Home Country Corruption on the Host Country's Ability to Attract FDI. **Brazilian Business Review**, v. 13, n. 4, p. 94–117, 4 jul. 2016.

GALVÃO, C. et al. **Estratégias Alternativas de Desestatização**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), set. 2020. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6942/1/2020.09%20-%20Estrat%C3%A9gias%20de%20desestatiza%C3%A7%C3%A3o%20-%20rev.%2003-22.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2022.

GARCIA, R. L. **A economia da corrupção : teoria e evidências : uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/5271>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

KAUFMANN, D.; SIEGELBAUM, P. Privatization and Corruption in Transition Economies. **Journal of International Affairs**, v. 50, n. 2, p. 419–458, 1997.

KOYUNCU, C.; OZTURKLER, H.; YILMAZ, R. Privatization and corruption in transition economies: a panel study. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 13, n. 3, p. 277–284, 1 set. 2010.

LAMBSDORFF, J.; CORNELIUS, P. Corruption, foreign investment and growth. **The Africa Competitiveness Report 2000/2001**, p. 70–78, 15 dez. 2015.

LAMBSDORFF, J. G. Corruption and Rent-Seeking. **Public Choice**, v. 113, n. 1/2, p. 97–125, 2002.

LAMBSDORFF, J. G. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? Em: ROSE-ACKERMAN, S. (Ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Elgar, 2006. p. 3–51.

LAMBSDORFF, J. G. **The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MANZETTI, L.; BLAKE, C. H. Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways. **Review of International Political Economy**, v. 3, n. 4, p. 662–697, 1996.

MARTIMORT, D.; STRAUB, S. **Privatization and Changes in Corruption Patterns: The Roots of Public Discontent Edinburgh School of Economics Discussion Paper Series**: Edinburgh School of Economics Discussion Paper Series. Edinburgh: Edinburgh School of Economics, University of Edinburgh, 17 fev. 2006. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/edn/esedps/147.html>>. Acesso em: 15 set. 2022.

MBAKU, J. M. Corruption and Rent-Seeking. Em: BORNER, S.; PALDAM, M. (Eds.). **The Political Dimension of Economic Growth: Proceedings of the IEA Conference held in San José, Costa Rica**. International Economic Association Series. London: Palgrave Macmillan UK, 1998. p. 193–211.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020 - 2023 - Ano-base 2021**. Brasília: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/espelhos-completos-2021.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2022.

NEVES, C. E. V.; VILELA, D. V. Reflexões sobre as novas outorgas no setor ferroviário no Brasil. Em: **Cadernos de Finanças Públicas**. Brasília: Escola de Administração Fazendária (Esaf), 2015. p. 193–223.

NUNES, R. DA C.; NUNES, S. P. P. Privatização e Ajuste Fiscal: A Experiência Brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 17, 1998.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417–427, 1967.

OLIVEIRA, C. A. DE. Economia da Corrupção. Em: JORGE, M. A.; JUSTUS, M. (Orgs.). **Economia do Crime no Brasil**. Curitiba: CRV, 2021. p. 297–334.

PEÑA MIGUEL, N.; CUADRADO-BALLESTEROS, B. Is privatization related to corruption? An empirical analysis of European countries. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 69–95, 2 jan. 2019.

PIMENTEL, R. A. **Acordos de compensação militares e a economia da corrupção**. Brasília: Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35307>>. Acesso em: 21 maio. 2022.

QUINTELLA, M.; LESSA, M. **Governança e compliance nas empresas estatais: os avanços trazidos pela lei das estatais e os impactos no programa brasileiro de desestatização**. Rio de Janeiro: FGV TRANSPORTES, 25 mar. 2021. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/32011>>. Acesso em: 22 set. 2022.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Edinburgh: Cambridge University Press, 1999.

ROSE-ACKERMAN, S. Introduction and overview. Em: ROSE-ACKERMAN, S. (Ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Northampton: Elgar, 2006. p. xiv–xxxviii.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

ROSE-ACKERMAN, S.; SØREIDE, T. Introduction. Em: ROSE-ACKERMAN, S.; SØREIDE, T. (Eds.). **International handbook on the economics of corruption, volume two**. Northampton: Elgar, 2011. p. xiv–xxxii.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Politicians and Firms. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 109, n. 4, p. 995–1025, 1994.

SILVA, M. F. G. DA. **A economia política da corrupção: o escândalo do orçamento**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/13335>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SOARES, F. DE A. et al. O Impacto da Privatização no Desempenho Econômico: Um Estudo em Empresas Brasileiras de Grande Porte. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 12, n. 3, p. 183–211, 2013.

TOURINHO, O. A. F.; VIANNA, R. L. L. **Motivação e estruturação do Programa Nacional de Desestatização**. Brasília: IPEA, out. 1993. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2504>>. Acesso em: 21 set. 2022.

TULLOCK, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. **Economic Inquiry**, v. 5, n. 3, p. 224–232, 1967.

ZIMELIS, A. Corruption research: A need for an integrated approach. **International Area Studies Review**, v. 23, 3 jun. 2020.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável