



**DEMOCRACIA  
E POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
ANTICORRUPÇÃO**



Exceto quando apontado de outra forma, este trabalho está publicado sob uma licença que permite sua cópia e redistribuição, desde que dê o devido crédito a seus autores. Uso comercial e modificações não são permitidos.

## Democracia e Políticas Públicas Anticorrupção

Novembro/2023

ISBN: 978-65-85356-05-3

Os textos apresentados em cada capítulo são de responsabilidade de seus autores e não representam, necessariamente, a opinião da Transparência Internacional - Brasil ou da Fundação Konrad Adenauer.

**Organização** | Guilherme J. France, Klei P. Medeiros e Luiz Gustavo Carlos

**Autores** | André Duffles Teixeira Aranega, Andrea Gozetto Beatriz Rey, Beatriz Silva Da Costa, Breno A. H. Marisguia, Celso de Oliveira Santos, Élide Graziane Pinto, Fabio Kerche, Marcelo Issa, Pedro Henrique Campos, Renan Quinalha

**Diagramação** | Tangente Design

**Foto capa** | by @ Drazen Zigic

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Democracia e políticas públicas anticorrupção [livro eletrônico] / organização Luiz Gustavo Carlos, Guilherme France, Klei P. Medeiros. - São Paulo : Transparência Internacional - Brasil: Konrad Adenauer Stiftung, 2023.

PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-85356-05-3.

1. Corrupção - Brasil 2. Democracia 3. Governança pública 4. Políticas públicas 5. Transparência - Aspectos sociais I. Carlos, Luiz Gustavo. II. France, Guilherme. III. Medeiros, Klei P.

23-180506

CDD - 320.981

### Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Corrupção: Ciências políticas 320.981  
Tábata Alves da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9253

## REALIZAÇÃO

**Fundação Konrad Adenauer**  
*Konrad Adenauer Stiftung e.V.*

Rua Guilhermina Guinle, 163, Botafogo  
Rio de Janeiro/RJ 22270 060

**Adenauer-brasil@kas.de**  
**kas.de/pt/web/brasilien**

**Transparência Internacional – Brasil**  
*Associação Transparência e Integridade*

Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2.367 – Sala 541  
São Paulo / SP – CEP: 01401-900

**brasil@br.transparency.org**  
**transparenciainternacional.org.br**

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>6</b>
TENDÊNCIAS GLOBAIS: EROÇÃO DA DEMOCRACIA E NOVAS FORMAS DE CORRUPÇÃO BEATRIZ SILVA DA COSTA	
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>20</b>
CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA NO BRASIL: EXPLORANDO CONEXÕES, TENDÊNCIAS E CONSEQUÊNCIAS ANDRÉ DUFFLES TEIXEIRA ARANEGA	
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>33</b>
ACESSO À INFORMAÇÃO, DIREITO À MEMÓRIA E DITADURA MILITAR: O CASO DA CORRUPÇÃO AO LONGO DO REGIME DE 1964 PEDRO HENRIQUE PEDREIRA CAMPOS	
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>48</b>
JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: O DIREITO DIANTE DAS MUDANÇAS POLÍTICAS RENAN QUINALHA	
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>58</b>
ACCOUNTABILITY E CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL LUCIANO DA ROS	
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>79</b>
O DARDO E O ALVO: MINISTÉRIO PÚBLICO E ACCOUNTABILITY FÁBIO KERCHE	
<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>92</b>
TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS CELSO DE OLIVEIRA SANTOS   MARCELO ISSA	
<b>CAPÍTULO 8</b>	<b>108</b>
PROCESSO LEGISLATIVO: TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR E DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO BEATRIZ REY	
<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>118</b>
REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA ANDRÉA GOZETTO   BRENO A. H. MARISGUIA	
<b>CAPÍTULO 10</b>	<b>132</b>
REGIME JURÍDICO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: RISCOS E DESAFIOS EM FACE DO VULGARMENTE DESIGNADO “ORÇAMENTO SECRETO” ÉLIDA GRAZIANE PINTO	

# APRESENTAÇÃO

Com muita satisfação, apresentamos o livro “Democracia e Políticas Públicas Anticorrupção”, fruto da cooperação e colaboração entre a Transparência Internacional - Brasil e a Fundação Konrad Adenauer (KAS). Esta obra tem como objetivo contribuir para uma melhor compreensão sobre a intersecção complexa entre a preservação da democracia e o combate à corrupção no Brasil.

A necessidade de uma obra que explicitamente aponte as conexões entre a corrupção e a democracia se tornou evidente nos últimos anos. Não há como avançar na promoção e proteção da democracia sem considerar os impactos deletérios da corrupção sobre as instituições nacionais, sobre a provisão de serviços públicos básicos e sobre a garantia dos Direitos Humanos. Tampouco é possível efetivamente combater a corrupção fora de um marco democrático, com respeito ao processo legal e às demais garantias processuais, e sem avançar na promoção da transparência e da participação social.

A redemocratização veio com a promessa do enfrentamento às desigualdades que marcam a história brasileira desde a sua fundação, passando pela independência e pela Proclamação da República. Esta promessa ainda se encontra longe da concretização e os efeitos da corrupção servem justamente para nos afastar dessa meta inegociável. A corrupção aprofunda desigualdades e afeta desproporcionalmente os grupos que foram, ao longo de toda essa história, marginalizados. Com a pandemia da Covid-19 e o surgimento de novos modos de corrupção, para além do enfraquecimento de instituições e políticas anticorrupção, caminhamos na direção contrária da prometida em 1988. Nos aproximamos, ainda, de um autoritarismo que contrariava todos os pilares da Constituição da 1988.

O contexto global nos apresenta, igualmente, uma realidade preocupante, marcada pela erosão da democracia e pelo surgimento de novas formas de corrupção. As experiências de outros países podem servir de orientação sobre os caminhos que o Brasil deve (ou não) trilhar e, por isso, buscamos sempre inserir a perspectiva internacional nas discussões aqui apresentadas. A crise das democracias liberais é aprofundada pelo aumento da corrupção, que mina a confiança dos cidadãos em suas instituições e enfraquece os alicerces da governança democrática.

Esta obra é um dos produtos de um curso homônimo desenvolvido pela Transparência Internacional - Brasil e pela KAS, em 2023, com o propósito de capacitar jornalistas, ativistas, servidores públicos e membros de organizações da sociedade civil do Brasil. Assim como o curso, este livro é voltado para profissionais, acadêmicos, pesquisadores e cidadãos interessados em melhor compreender e contribuir

para o aprimoramento das políticas públicas e no combate à corrupção no Brasil. Acreditamos que a melhoria no monitoramento e na regulação de políticas públicas são fundamentais para a preservação e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito em nosso país.

O primeiro capítulo do livro, de Beatriz Silva da Costa, nos conduz por uma análise das tendências globais que afetam tanto a democracia quanto o combate à corrupção. Este capítulo nos ajuda a compreender o contexto internacional no qual nossos esforços se inserem. O segundo capítulo, “Corrupção e Democracia no Brasil: explorando conexões, tendências e consequências”, de André Aranega, mergulha na realidade brasileira, explorando as conexões intrincadas entre corrupção e democracia em nosso país. Seu capítulo nos permite compreender as tendências e consequências dessa relação. O terceiro e o quarto capítulos, de autoria de Pedro Henrique Campos e Renan Quinalha, respectivamente, nos ajudam a entender como o passado pode lançar luz sobre o presente ao compreendermos os casos de corrupção durante a ditadura militar e o papel da justiça em momentos de transição democrática.

O quinto capítulo, desenvolvido por Luciano da Ros, nos apresenta uma análise detalhada da *accountability* e do controle democrático do Poder Judiciário no Brasil, ressaltando a importância deste poder em nossa democracia. De autoria de Fábio Kerche, o sexto capítulo concentra-se na *accountability* do Ministério Público do Brasil, órgão importante na garantia dos direitos difusos e fundamentais e no combate à corrupção. No sétimo capítulo, Celso Santos e Marcelo Issa abordam a (falta de) transparência e democracia interna nos partidos políticos, discutindo como estes poderiam se tornar mais representativos e responsivos às demandas sociais. Em seguida, no oitavo capítulo, Beatriz Rey analisa a transparência parlamentar e o devido processo legislativo no Brasil apresentando elementos que compõem o regimento interno, a atuação de comissões e de grupos de trabalho no Congresso. No capítulo “Regulamentação do Lobby no Brasil em Perspectiva Comparada”, Andrea Gozetto e Breno A. H. Marisguia comparam a regulamentação do lobby no Brasil com experiências internacionais, fornecendo *insights* valiosos sobre o tratamento do tema na realidade nacional. No último capítulo, Élide Graziane Pinto encerra nosso livro com uma análise do regime jurídico das emendas parlamentares impositivas e dos desafios associados ao chamado ‘Orçamento Secreto’.

Esperamos que esta obra seja uma fonte inspiradora e esclarecedora para todos aqueles que almejam não apenas defender nossas democracias, mas também fortalecê-las em face dos desafios contemporâneos, compreendendo melhor a intersecção entre corrupção, políticas públicas e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

# TENDÊNCIAS GLOBAIS: EROSÃO DA DEMOCRACIA E NOVAS FORMAS DE CORRUPÇÃO

## INTRODUÇÃO

A crise atual da democracia em todo o mundo não é surpreendente. Um relatório de 2020 da *Global Satisfaction with Democracy Report* (FOA et al., 2020) revelou notícias preocupantes para os regimes democráticos, abrangendo mais de 154 países, incluindo o Brasil. Pela primeira vez em 25 anos, o mundo expressou insatisfação significativa com a democracia, com um aumento de 10% no número de pessoas insatisfeitas desde 1990, chegando a 57,5%. Isso marca o nível mais alto de descontentamento democrático já registrado. Os cidadãos estão descontentes com a democracia por diversas razões, incluindo a percepção de uma economia nacional fraca, a sensação de que não conseguem melhorar seu padrão de vida no país e a crença de que sua liberdade de expressão não é protegida.

Porém, antes de falarmos de crise democrática, precisamos entender o que é uma democracia. Quando pensamos sobre democracia, certas associações são feitas. Mesmo quem não detém de muito conhecimento teórico sobre o tema se guia pelo que o senso comum. Direito à associação política, direito a eleger representantes políticos, eleições periódicas e livres, liberdade de expressão e pensamento, alternância de poder, sistema de pesos e contrapesos, transparência da coisa pública são alguns exemplos de associações que fazemos quando pensamos em regimes democráticos. Conceitos fundamentais de uma poliarquia<sup>2</sup> (DAHL, 1971), tais aspectos guiaram – e ainda guiam – estudos sobre regimes democráticos. Democracia direta (Suíça), representativa (Reino Unido), parlamentar (Alemanha), presidencial (Estados Unidos) ou semipresencial (França) são algumas tipologias de democracia.

1 Doutoranda em Ciência Política na University of Virginia (EUA). Bacharelada em Ciências Sociais (UFMG) e Mestra em Ciência Política (UFMG). Pesquisadora no Quantitative Beatriz Silva da Costa Collaborative Initiative (University of Virginia), no Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG) e Executives, Presidents and Cabinet Politics (PEX/CE/UFMG). Durante a graduação, pesquisou sobre popularidade presidencial e possíveis influências na estrutura administrativa das Presidências na América Latina. Durante o mestrado, realizou um estudo de caso inédito da Controladoria-Geral da União (CGU) para analisar os desenhos institucionais do órgão pelas iniciativas do Poder Executivo que tramitaram na arena legislativa. Durante o doutorado, tem pesquisado sobre corrupção política em processos de licitação e compra da esfera pública brasileira. Tem interesses em accountability; América Latina, burocracia e governança.

2 Desenvolvido por Robert Dahl (1972), o conceito de poliarquia busca uma forma de compreender o que é democracia e possibilita mensurar o grau de democratização de um determinado regime de governo.

Não nos enganemos: democracias quase sempre estiveram sob ataque. Principalmente em regimes políticos mais instáveis, como é o caso de grande parte dos países latino-americanos, por exemplo. Acontece que o que antes era tido como táticas tradicionais de ataques democráticos, tais como intervenções militares, golpes de estados e ocupação territorial, têm se caracterizado cada vez mais ataques menos balísticos e mais ideológicos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Em “Como as democracias morrem” (2018), Levitsky e Ziblatt popularizaram o conceito de *democratic backsliding*, que se refere aos processos graduais de erosão democrática caracterizam as novas estratégias de ataque às democracias modernas. Algumas dessas estratégias abrangem o enfraquecimento de instituições de fiscalização e controle; a deslegitimação dos próprios mecanismos democráticos (tais como eleições); à incitação ao discurso de ódio e a polarização política. Dentre vários repertórios para enfraquecer democracias, o combate à corrupção, ironicamente, está como um fator recorrente (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). O combate à corrupção, então, vira oportunismo e visa enfraquecer, principalmente, organizações que trabalham em prol da transparência da coisa pública e *accountability* política.

A discussão de uma recessão democrática também é analisada por Diamond (2015). Segundo o autor, algumas das principais causas para esse fenômeno, tais como uma acelerada taxa de colapso democrático e aumento de autoritarismo dentro e fora de regimes democráticos. Desde 2000, por exemplo, mais de 25 colapsos em democracias aconteceram em países como a Venezuela, Honduras, Nicarágua, Tailândia, Sri Lanka, dentre outros (DIAMOND, 2015, p. 145).

Este breve capítulo tenta, dentro das suas limitações e recortes de temas profundamente complexos, trazer um panorama sobre o contexto global de erosão da democracia bem como dialogar sobre como as estratégias de corrupção se atualizam diante dos novos contextos políticos. Para isso, creio ser importante entendermos melhor um pouco mais sobre esses dois conceitos. Por tanto, o segundo tópico aborda conceitos de erosão da democracia e sobre corrupção para posteriormente nos fazer repensar os limites de tais perspectivas diante de um novo cenário político global caracterizado por democracias em crise. O terceiro tópico apresenta algumas tendências de *democratic backsliding* e novas formas de corrupção. Por fim, uma breve consideração final é feita.

## 1 CONCEITOS-CHAVE: CORRUPÇÃO E EROSÃO DA DEMOCRACIA

### 1.1 Corrupção: abordagens e implicações

Tal como democracia, o conceito de corrupção depende, em grande medida, da abordagem teórica que a tenta explicar. Dentre várias abordagens possíveis, compartilho do esforço teórico de Gomes (2010), onde o autor sintetiza três grandes vertentes teóricas que se dedicam a explicar esse fenômeno: teoria da modernização; teoria da cultura; e teoria da escolha racional.

Dentro das ciências sociais, três grandes correntes teóricas conceituam e contextualizam corrupção de maneiras distintas (GOMES, 2010). A primeira delas, a teoria da modernização, compartilha um pressuposto básico de que as sociedades modernizam em estágios sequenciais de desenvolvimento (PEET; HARTWICK, 2015). Para Weber, a burocracia foi o fator determinante para a modernização das sociedades. Incentivadas pelo Iluminismo do século XVIII, a busca pela eficiência e racionalização culminaram na criação do estado, como ator legítimo do uso da força, caracterizado por um corpo burocrático imparcial, hierárquico e meritocrático (WEBER, 1999).

Diante desse processo de modernização, alguns autores apontam para a corrupção como um fenômeno esperado (HUNTINGTON, 1975). Huntington (1975) discute como o patrimonialismo – entendido como a apropriação de recursos estatais pela elite política ou por governantes, cujo fim não seja a utilização desses recursos para o bem público – é um desafio para o desenvolvimento político e para a estabilidade governamental. A definição de corrupção em Huntington diz respeito ao “[...] comportamento de autoridades públicas que se desviam de normas aceitas a fim de servir a interesses particulares.” (HUNTINGTON, 1975, p.72). Para o autor, um dos fatores que contribuem para a corrupção é o baixo nível de institucionalização política, tais como instabilidade política ou baixa participação política.

Uma segunda abordagem, também de origem estadunidense, propõe que a cultura é um fator crucial para a compreensão do comportamento político (GOMES, 2010). A teoria da cultura política, primeiramente elaborada por Almond e Verba (1963), ressalta que instituições e estruturas sociais não podem ser analisadas em um vácuo, mas precisam ser avaliadas em relação com o fator cultural.

Ao analisar o desenvolvimento de instituições políticas italianas ao longo do final do século XX, Putnam (1993 apud GOMES, 2010, p. 26) constatou que ao norte do país, as instituições se desenvolveram bem, diferentemente das outras regiões da Itália. Alguns dos fatores que o autor considerou importantes para tal diferenciação incluíam o alto grau de associativismo comunitário, incentivo à cooperação, elevado grau de confiança nas instituições. Esse capital social promove, ao longo prazo, oportunidades de engajamento comunitário e político para um bom funcionamento das instituições.

“Putnam comprova o pressuposto da teoria da cultura política de que a cultura exerce impacto no desenvolvimento institucional político ao demonstrar que a deficiência das instituições políticas do sul da Itália se deve às diferenças culturais relativas à política. Portanto, no quadro teórico da cultura política a corrupção será compreendida como consequência da escassez de cultura cívica.” (GOMES, 2010, p. 26).

Em *The Key to Social Cohesion and Growth in Latin America and the Caribbean*<sup>3</sup>, Keefer e Scartascini (2022) apontam que confiança enquanto política pública pode acelerar crescimento econômico e empregabilidade. E o oposto também é válido: falta de confiança dificulta aos cidadãos exigir melhores políticas públicas e serviços. Os autores realizaram pesquisas com inúmeros funcionários públicos da América

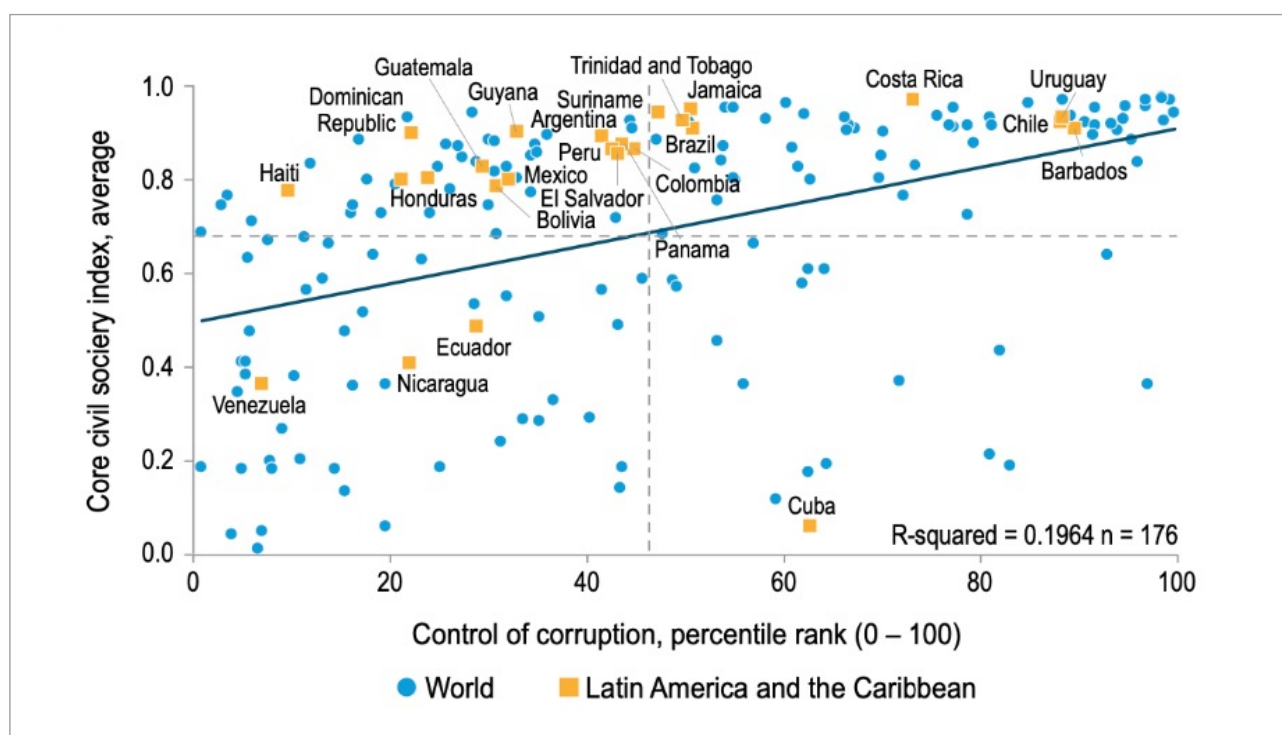
3 Estudo elaborado pelo *Inter-American Development Bank* (EUA).



Latina e constatou que a desconfiança dentro das agências governamentais, juntamente com a desconfiança deles em relação aos cidadãos, reduz a capacidade do setor público de atender às necessidades dos cidadãos, incluindo um ambiente regulatório propício ao crescimento e ao investimento.

Tais fatores impactam a maneira como a corrupção é abordada nessa corrente. Uma das consequências que Keefer e Scartascini (2022) mostram é a relação entre participação cívica e controle da corrupção. Na Figura 1, os autores utilizam de dados sobre índices de participação civil e controle da corrupção em vários países e mostram uma associação positiva entre as duas variáveis.

**Figura 1 – Relação entre participação cívica e corrupção<sup>4</sup>**



Fonte: KEEFER; SCARTASCINI, 2022, p. 18.

A terceira teoria relevante para estudos sobre a corrupção e a teoria da escolha racional. As instituições possuem diferentes pressupostos. Primeiramente, os indivíduos são considerados racionais: eles são racionais e centrados em si, o que significa que buscam maximizar sua própria utilidade ou preferências em suas tomadas de decisão (DOWNS, 1957). Em outras palavras: as pessoas são lógicas e sempre tentam fazer o que é melhor para si mesmas. Elas fazem escolhas com base na ponderação dos aspectos positivos e negativos que podem ocorrer, e são suficientemente inteligentes para entender todos os detalhes importantes. As pessoas são vistas como tendo objetivos claros e pensando nas opções para descobri-los.

<sup>4</sup> Para mais detalhes sobre os critérios e fontes usados, ler Keefer e Scartascini (2022).

Essas decisões são baseadas em uma análise custo-benefício: os indivíduos ponderam os custos e benefícios de diferentes opções ao tomar decisões e escolhem a opção que maximiza sua utilidade esperada. Em outras palavras, a teoria da escolha racional também assume que as pessoas são inteligentes e planejam antecipadamente, prevendo como os outros se comportarão e planejando suas próprias ações de acordo. As pessoas interagem com os outros para alcançar seus próprios objetivos, podendo trabalhar juntas ou entrar em conflito, dependendo da situação.

Por fim, tais escolhas podem ser feitas coletivamente, o que traz outras questões, como o dilema do carona grátis (OLSON, 1965). Segundo Olson (1965), a questão do carona grátis representa um grande desafio para esforços em grupo, e pode ser resolvida oferecendo recompensas ou punições especiais para motivar as pessoas a se juntarem. Isso significa que às vezes as pessoas precisam de incentivos extras para participar e contribuir com o objetivo do grupo.

Uma das principais abordagens para estudos da corrupção na teoria da escolha racional são propostas pela clássica perspectiva de mandante-agente, ou seja, quando um ator (seja político ou não) designa uma ação/tarefa para um agente realizar. Segundo Epstein e O'Halloran, o primeiro desafio do modelo principal-agente refere-se ao fato de que os custos de transação “are necessarily a broad, catch all category, a general rubric rather than a single, easily definable set” (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999, p. 44). Os autores apontam para alguns efeitos clássicos dos custos de transação, como oportunismo por parte dos agentes, assimetria de informações e custos de coordenação.

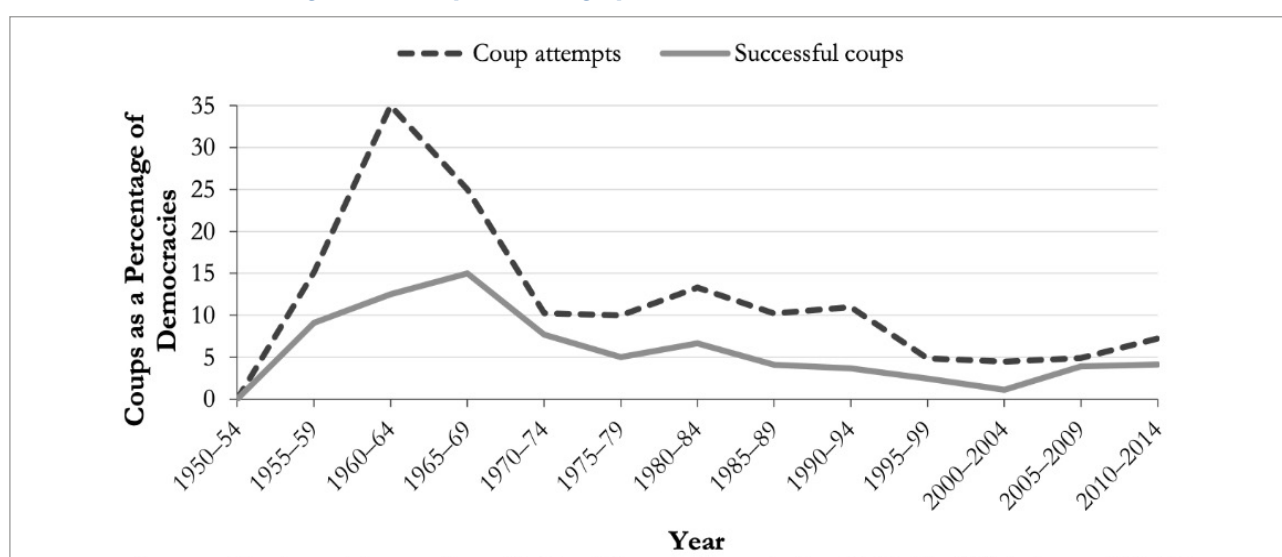
De fato, a cadeia de delegação pode criar oportunidades para que os agentes ajam contra os desejos do principal. Isso é conhecido como perda de agência. Kiewiet e McCubbins apontam três condições principais que levam à perda de agência: ações ocultas, informações ocultas e o dilema de Madison (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Os autores também destacam quatro estratégias para superar a perda de agência: mecanismos de seleção, mecanismos de monitoramento, controles institucionais e estabelecimento de contratos. As quatro estratégias se concentram em duas categorias de instrumento de delegação: instrumentos *ex ante* e instrumentos *ex post*. Em resumo, as medidas *ex ante* podem ser projetos de contrato e mecanismos de seleção, a fim de prevenir danos morais e seleção adversa. Como soluções *ex post*, os autores destacam mecanismos de monitoramento e relatórios (como mecanismos de alarme e auditoria) e *checks and balances*. Gomes sintetiza bem a perspectiva dessa corrente teórica para a corrupção:

“O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional toma as falhas institucionais como estímulo para práticas corruptas de atores racionais que, guiados pela racionalidade estratégica, tendem a maximizar benefícios pessoais. Em condições onde os benefícios pessoais sejam maiores que os riscos de punição, atores racionais tendem a efetivar condutas corruptas. Nesse caso a solução apontada pela teoria são as reformas institucionais que ampliem os custos da conduta corrupta, ou seja, ampliação da fiscalização e da punição. O Neoinstitucionalismo propõe a regulação dos interesses econômicos dos indivíduos em nome do interesse público a ser defendido na política.” (GOMES, 2010, p. 32).

## 1.2 Erosão da democracia

Como comentado no começo deste capítulo, a discussão de erosão da democracia ganhou fôlego com a publicação de Levitsky e Ziblatt (2018). O termo, mais popularmente conhecido como *democratic backsliding*, remete à ideia de erosão gradual de instituições, regras e normas democráticas (BERMEO, 2016). Para Bermeo (2016), os golpes de estado, os golpes executivos por líderes eleitos e a fraude eleitoral flagrante no dia da eleição têm diminuído em frequência (Figura 2).

Figura 2 – Frequência de golpes em democracias, 1950 – 2014<sup>5</sup>



Fonte: BERMEO, 2016, p. 7.

Uma observação importante a se fazer aqui é que, tendo em vista que *democratic backsliding* se refere a um processo em que representantes eleitos em uma democracia buscam enfraquecer instituições democráticas, muitos estudos não consideram as formas clássicas de ataques à democracia – tais como golpes de Estado – como estratégias adotadas nesse processo (HAGGARD; KAUFMAN, 2021). Haggard e Kaufman definem *democratic backsliding* como:

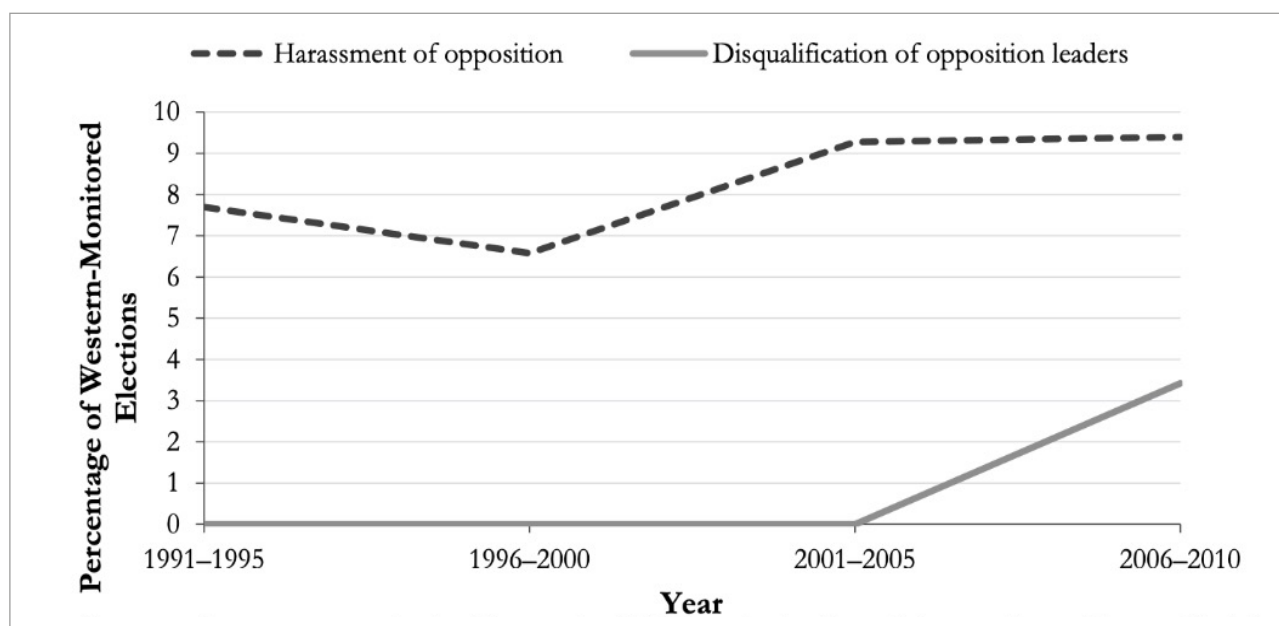
“the result of the purposeful effort of autocrats, who come to power through electoral means, to undermine the three constitutive elements of democracy just outlined. Such regress may take place within regimes that remain democratic – a process we label erosion – or it can result in regress to authoritarian rule, or reversion. Countries that experience erosion remain democratic, but the integrity of the electoral system, the protection of political rights and civil liberties, and horizontal checks are all made weaker as a result of executive action. Backsliding results in reversion when autocrats pursue authoritarian projects that ultimately undermine core democratic institutions altogether, including most notably the bedrock of free and fair elections.” (HAGGARD; KAUFMAN, 2021, 4).

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre os critérios e fontes usados, ler Bermeo (2016).

Para os autores, a polarização é um dos fatores que explica esse processo. Entendida como o processo pelo qual entidades políticas se dividem cada vez mais não apenas em relação a políticas ou ideologias, mas também em relação à identidade, a polarização é uma estratégia usada por autorcratas eleitos em democracias (HAGGARD; KAUFMAN, 2021, p. 2). Para os autores, as consequências da polarização para as democracias, incluem (mas não se limitam) a redução de apoio para partidos de centro. Consequentemente, oportunidades para discursos radicais se fortalecem.

Para Levitsky e Ziblatt (2018), há quatro indicadores-chave que indicam comportamento autoritário em líderes eleitos em democracias: rejeição (ou pouco compromisso) das regras democráticas do jogo; negação da legitimidade dos opositores; tolerância ou encorajamento da violência; prontidão para restringir as liberdades civis dos oponentes, incluindo a mídia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 24). Como visto na Figura 3, tais indicadores-chaves estão alinhados com os resultados de Bermeo (2016).

**Figura 3 – Assédio à oposição e desqualificação de líderes, 1991-2010<sup>6</sup>**



Fonte: BERMEO, 2016, p. 13.

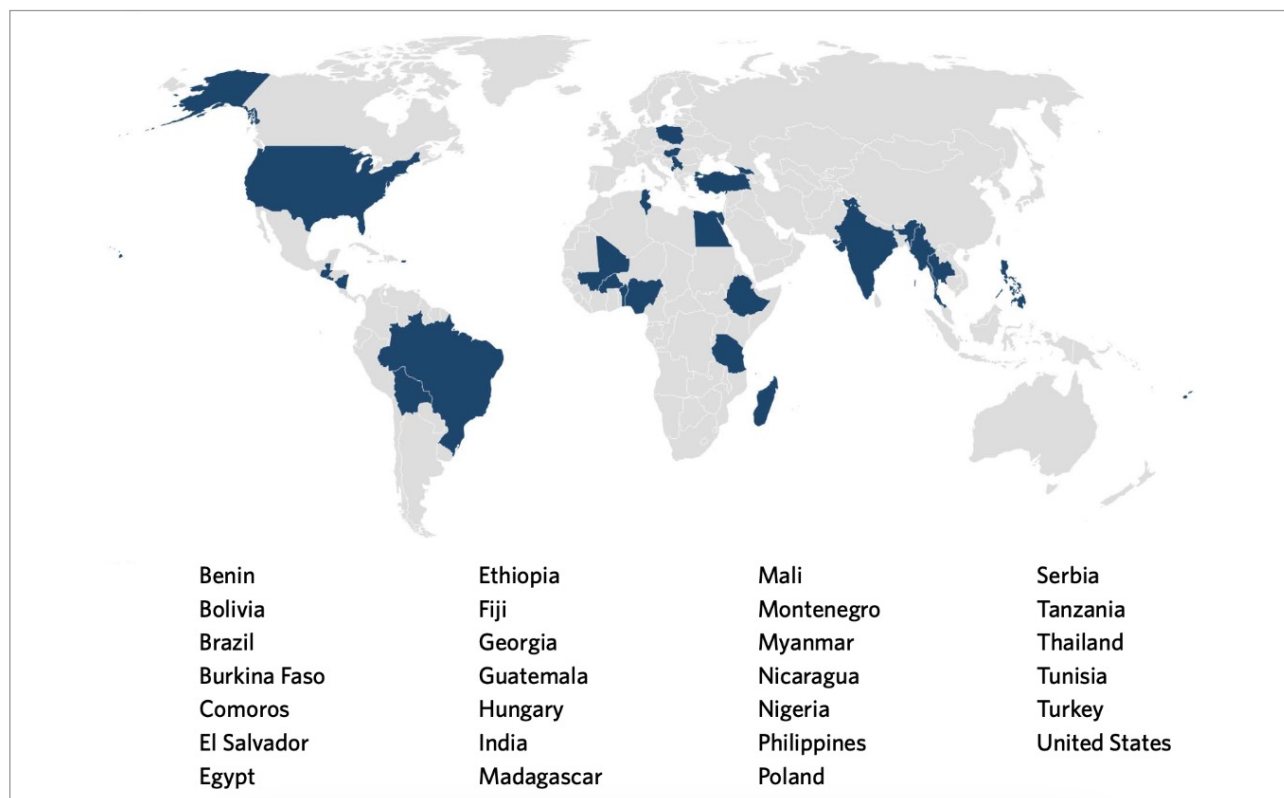
Os estudos sobre *democratic backsliding* e corrupção apresentam diferentes perspectivas e compreensões sobre os temas. O intuito dessa seção foi de apresentar algumas das principais abordagens teóricas de um vasto tópico que não se limita aos debates apresentados. A próxima seção tem o intuito de apresentar algumas tendências globais *democratic backsliding* bem como antigas e novas formas de corrupção.

<sup>6</sup> Para mais detalhes sobre os critérios e fontes usados, ler Bermeo (2016).

## 2 TENDÊNCIAS GLOBAIS: *DEMOCRATIC BACKSLIDING* E NOVAS FORMAS DE CORRUPÇÃO

Carothers e Press (2022) apresentam um panorama global de *democratic backsliding* e apontam para 27 casos de países que enfrentam esse processo de erosão da democracia (Figura 4). Para classificar países que enfrentam *democratic backsliding*, os autores aplicam dois critérios. Primeiro, o país precisa ter atingido um nível significativo de democracia e as instituições democráticas desse país precisam ter passado por retrocessos significativos. Carothers e Press (2022) adotam como o patamar para países serem considerados democráticos se eles obtiveram pelo menos dois índices como países democráticos<sup>7</sup>. Os autores chamam a atenção para o fato de que a grande parte dos países que sofrem com erosões de democracia pertencem ao Sul Global e à antigos países comunistas e apontam que há pouca discussão na literatura sobre as causas de tais divergências. Para os autores, “[...] the phenomenon of backsliding is much more about a failure of new or emerging democracies to consolidate than it is about deconsolidation in long-standing democracies” (CAROTHERS E PRESS, 2022, P. 6).

Figura 4 – Países em *democratic backsliding* desde 2005

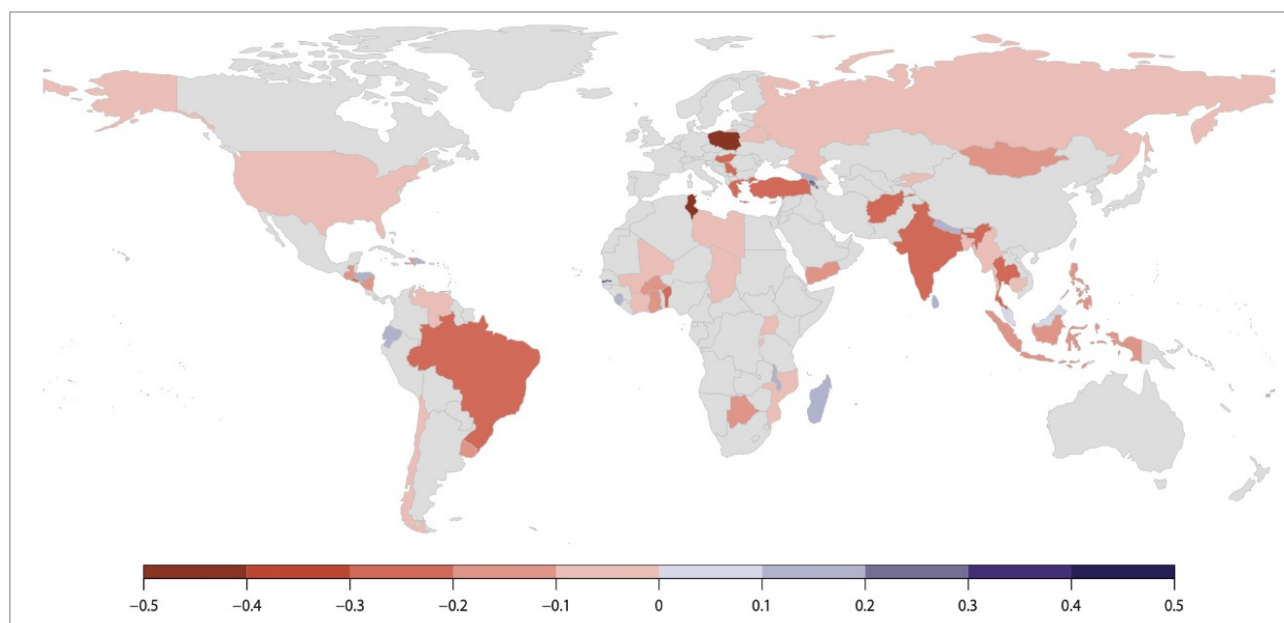


Fonte: Carothers e Press, 2022, 5.

<sup>7</sup> Para mais detalhes sobre os critérios e fontes usados, ler Carothers e Press, 2022.

Estudos de um dos maiores e mais renomados centros sobre democracias, o Instituto *Varieties of Democracy* (V-Dem) traz dados alarmantes para os adeptos aos valores democráticos. Papada et al. (2023) apontam que 72% da população mundial vive em regimes autocráticos, apontando um retrocesso político de quase 35 anos<sup>8</sup>. Mais alarmante ainda são as constatações: países da América Latina, Caribe, leste europeu e Ásia Central retrocederam para níveis democráticos vistos pela última vez durante fim da Guerra Fria. A Figura 5 ilustra as áreas em que houve uma melhoria substancial e significativa (representada pela cor azul) ou um declínio substancial e significativo (representado pela cor vermelha) no Índice de Desenvolvimento Democrático (LDI, em inglês) ao longo da última década. Os países que se encontram na cor cinza não apresentaram alterações consideráveis e significativas no Índice de Desenvolvimento Democrático durante esse período. O relatório também aponta para mudanças globais drásticas nos últimos 10 anos. Liberdade de expressão, censura, repressão a sociedade civil e qualidade de eleições são alguns dos principais índices de qualidade democráticas que pioraram significativamente apenas na última década.

**Figura 5 – Países democratizando vs autocratizando, 2012-2022**



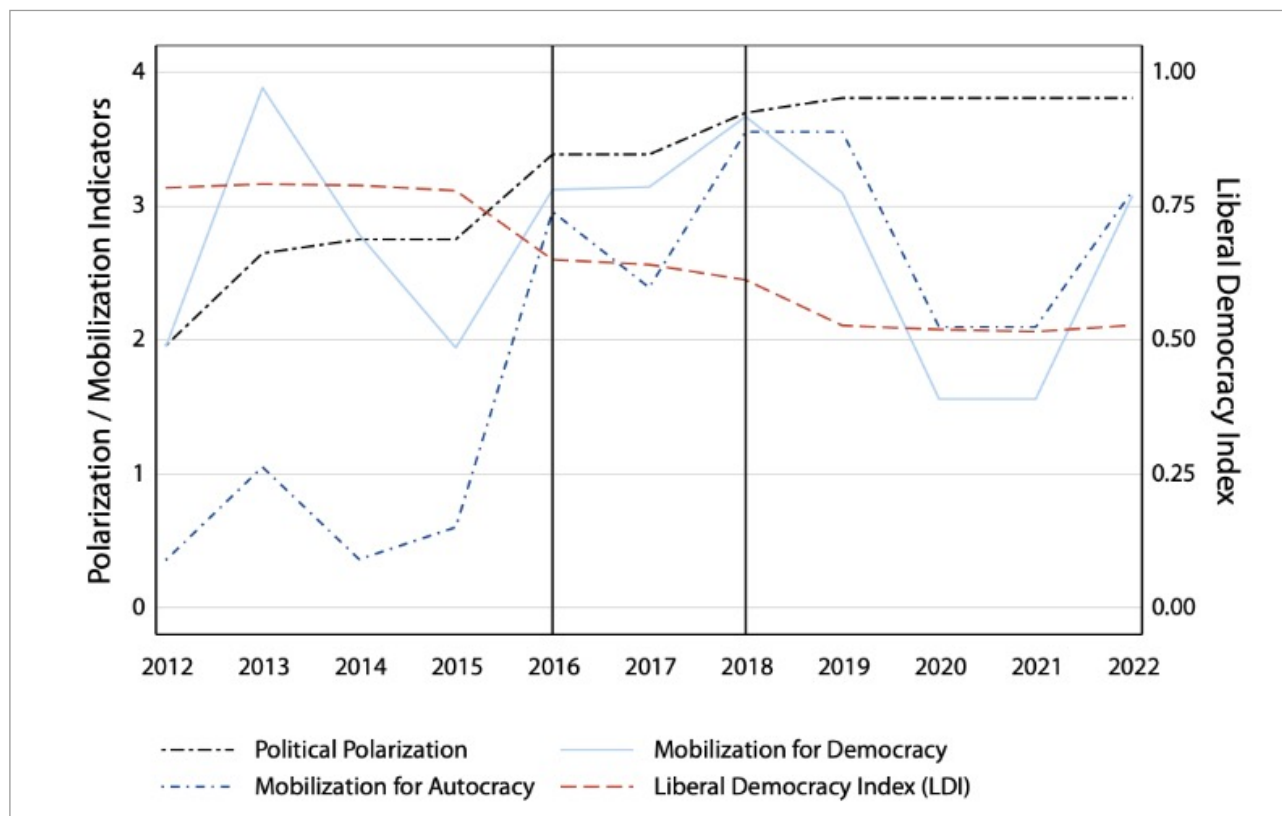
Fonte: Papada et al., 2023, p. 19.

O relatório destaca um dado importante sobre o Brasil. Por quatro anos seguidos, o Brasil ranqueia entre os primeiros 10 países que mais se tornam autocráticos mundialmente. A Figura 6 mostra como o LDI caiu substancialmente depois de 2015. O relatório ainda aponta para piora em quase todos os indicadores do LDI no Brasil, tais como liberdade de expressão, intimidação governamental nas eleições, irregularidades na votação nas eleições, respeito à contra-argumentos, acesso à justiça, por

<sup>8</sup> O nível de democracia desfrutado pelo cidadão médio global em 2022 está de volta aos níveis de 1986 (PAPAGA et al., 2023).

exemplo. Os indicadores que tiveram alguma melhora no último ano são a manutenção das eleições limpas e diretas e liberdade de expressão acadêmica, para citar alguns.

**Figura 6 – Polarização e autocratização no Brasil 2012-2022**



Fonte: Papada et al., 2023, p. 22.

O dia 8 de janeiro de 2023 cristaliza esse fenômeno no Brasil. O ataque à Praça dos Três Poderes ocorrido no começo deste ano em Brasília reuniu milhares radicais que não apenas aceitaram os resultados das eleições, mas também pediam intervenção militar para barrar a posse de um candidato eleito. Impulsionados por um discurso de ódio e desrespeito ao processo democrático, muito instigado por uma elite política e econômica radical, tais radicais invadiram e depredaram tudo o que puderam. Seja no Brasil ou em outras democracias, os desafios para a manutenção e melhoria das democracias estão postos. As estratégias para o enfraquecimento democrático variam e produzem novas oportunidades para que atores, políticos ou não, desenvolvam novos repertórios de corrupção. Tradicionalmente, a aplicabilidade da teoria principal-agente (descrita no tópico anterior) tem sido amplamente utilizada para estudar a corrupção, a responsabilidade e as perspectivas de um bom governo. A agenda de pesquisa tem explorado por que alguns eleitores ainda apoiam políticos corruptos (WINTERS; WEITZ-SHAPIRO, 2013); o efeito de auditorias em sistemas presidenciais (FERRAZ; FINAN, 2008); como as estruturas das instituições políticas afetam a corrupção política (GINGERICH, 2013); o uso estratégico do monitoramento (OLIVIERI, 2010; SILVA DA COSTA, 2020), para nomear alguns dos recorrentes assuntos quando a pauta é corrupção.

Porém, as estratégias evoluem. Estudos apontam o uso de criptomoeda como uma ferramenta comum para financiar crimes organizados a fim de realizar atividades ilícitas (ELSAYED, 2023). O autor aponta que lavagem de dinheiro e outros crimes de corrupção são usados pelo crime organizado para tentar fugir de transações feitas em bancos tradicionais. Há ainda a preocupação com os impactos para o desenvolvimento econômico, pois:

“One major concern is their high volatility and rapid fluctuation in value, making it difficult for businesses and individuals to plan and invest for the long term (Pierangelo and Jayant 2023). Moreover, cryptocurrencies have tapped into the longstanding desire for “get-rich-quick” schemes, and increases in market prices are largely driven by recruiting more and more investors. Such speculative investments can result in a financial bubble, which in turn can result in sudden drops in value of the virtual assets, resulting in large losses to investors.” (ELSAYED, 2023, p. 3)

Um dos maiores escândalos recentes que nos convida a repensar as formas tradicionais de corrupção é o caso da empresa de consultoria política *Cambridge Analytica*<sup>9</sup>. Em 2018, *Cambridge Analytica* foi exposta internacionalmente ao ficar comprovado de que a empresa coletou e usou informações pessoais de usuários do antigo Facebook (hoje, Meta) sem as devidas autorizações. Tais informações foram usadas para criar perfis psicológicos dos usuários e direcionar anúncios políticos personalizados durante campanhas eleitorais, como nas eleições presidenciais nos EUA, em 2016. Apesar de não ter havido ou até o presente momento não ter sido provado o envolvimento de suborno, desvio de recursos ou outras formas de corrupção financeira, o caso despertou sérias preocupações quanto à privacidade, proteção de dados e manipulação dos processos democráticos. O uso antiético de informações pessoais para direcionar e influenciar eleitores pode ser considerado uma transgressão aos princípios democráticos e um abuso de poder.

Uma outra estratégia que vem ganhando espaço no cenário político internacional é o *lawfare*. Sem uma tradução específica para o Português, *lawfare* pode ser entendido como “multifaceted law-based instrument that can be used by a wide range of actors in both military and non-military contexts to pursue political objectives” (PINOS; HAU, 2022, p. 2). Uma dessas dimensões sobre esse fenômeno é justamente a *lawfare* doméstica, uma das mais perigosas para as democracias liberais.

“We define it as the strategy, pursued by domestic political actors, of using – and often misusing – legal instruments to undermine their political opponents. This instrumentalisation of the law is typically carried out by governmental actors that aim to increase their political power and may include various tools such as (packed) courts, constitutional amendments, excessive litigation, or partisan legal interpretations” (PINOS; HAU, 2022, p. 3)

9 Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/2018/mar/26/the-cambridge-analytica-files-the-story-so-far>>.



Na América Latina, os autores analisam tal estratégia sendo adotada principalmente no Brasil. Pinos e Hau (2022) chamam a atenção para o caso da prisão então ex-presidente da República (hoje atual), Luís Inácio Lula da Silva. Em um julgamento muito controverso oriundo da Operação Lava Jato, o ex-presidente foi sentenciado na época por lavagem de dinheiro e corrupção. Seu time jurídico enquadrou tal movimento como uma estratégia de *lawfare* com o objetivo da destruição da carreira política do acusado (PINOS; HAU (2022); MAZZUCA; MUCK, 2021). Lula foi libertado em novembro de 2019, após o Supremo Tribunal Federal considerar a prisão em segunda instância inconstitucional. No mesmo ano, uma operação paralela do *The Intercept Brasil*, conhecida como *Vaza Jato*<sup>10</sup>, revelou que um comportamento duvidoso e uma colaboração entre o juiz e os procuradores responsável pela Operação Lava Jato, culminando na incerteza em relação à imparcialidade e à integridade dos processos legais.

Tais estratégias desafiam os conceitos clássicos de corrupção, como clientelismo ou suborno, por exemplo. É necessário um esforço analítico mais preciso que leve em consideração as atualizações epistemológicas diante de um cenário de erosão democrática que vem se consolidando nas últimas décadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço deste capítulo se deu em promover um debate inicial sobre como a erosão da democracia é apontada como um desafio global para diversos países e nos instigar a pensar como as estratégias de corrupção se atualizam diante deste cenário político global. Em um contexto de ascensão de *democratic backsliding*, os valores e instituições democráticas são atacadas por dentro da própria democracia. A corrupção, por sua vez, mina a confiança dos cidadãos nas instituições e processos democráticos. Quando combinados, esse ciclo vicioso potencializa os efeitos negativos para o desenvolvimento social, político e econômico de democracias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, Gabriel.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- BERMEO, Nancy. *On Democratic Backsliding*. *Journal of Democracy*, v. 27, n.1, p. 5-19, 2016.
- DAHL, Robert. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- CAROTHERS, Thomas; PRESS, Benjamin. *Understanding and Responding to Global Democratic Backsliding*. Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, 2022.
- DIAMOND, Larry. *Facing Up to the Democratic Recession*. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/series/mensagens-lava-jato/>>.

- DOWNS, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- ELSAYED, S. Cryptocurrencies, corruption and organised crime citation. U4 Anti-Corruption Helpdesk. Transparency International. 2023.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyan. *Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. Cambridge, 1999.
- FERRAZ, Claudio.; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.
- FOA, Robert. S. et al. *The Global Satisfaction with Democracy Report*. Cambridge, United Kingdom: Centre for the Future of Democracy, 2020.
- GINGERICH, Daniel W. *Political Institutions and Party-Directed Corruption in South America: Stealing for the Team*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. *Teoria e Cultura*, v. 5, n.1 e 2, p. 20-32, 2010.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: Ed. USP. 1975.
- KEEFER, Philip; SCARTASCINI, Carlos. *Trust: The Key to Social Cohesion and Growth in Latin America and the Caribbean (Executive Summary)*. 2022.
- KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Matthew D. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MAZZUCA, Sebastián L.; MUNCK, Gerardo L. *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese de doutorado. Fundação Getulio Vargas: Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Sao Paulo, Brasil.
- OLSON, Mancur Jr. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Pres, 1965.
- PAPADA, Evie et al. *Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023*. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), 2023.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. Theories of development: contentions, arguments, alternatives. 3<sup>a</sup> ed. New York: The Guilford Press, 2015.

PINOS, Jaume. C.; HAU, Mark. F. Lawfare: New Trajectories in Law. New trajectories in law. Routledge, 2022.

SILVA DA COSTA, Beatriz. Controle Interno do Poder Executivo Federal: Estudo de caso da Controladoria Geral da União (2001-2017). 2020. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Minas Gerais, Brasil.

WEBER, Max. Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. WINTERS, Matthew S.; WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. Lacking Information or Condoning Corruption: When Do Voters Support Corrupt Politicians? Comparative Politics, v. 45, n. 4, p. 418-436, 2013.

# CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA NO BRASIL: EXPLORANDO CONEXÕES, TENDÊNCIAS E CONSEQUÊNCIAS

## INTRODUÇÃO

Com episódios recorrentes de escândalos de corrupção em meio a um regime democrático, o caso brasileiro fornece insights relevantes a respeito dos vínculos entre a “corrupção” e a “democracia” no mundo contemporâneo. A corrupção no Brasil serve como um exemplo emblemático de que a democracia, por mais robusta que seja, não está imune aos efeitos corrosivos de práticas corruptas. Isto porque, a corrupção se encontra profundamente enraizada nas estruturas democráticas do país graças a processos históricos. Explorar a sua relevância enquanto estudo de caso e as consequências experimentadas nesse país é, seguramente, de suma importância para fins acadêmicos, tomada de decisão política e, inclusive, engajamento cívico tratando da prevenção e combate à corrupção.

A presente análise foi dividida em três etapas. Em primeiro lugar, ao demonstrar como a literatura tem debatido as conexões entre “corrupção” e “democracia”, o capítulo evidencia que a democracia enquanto um sistema político baseado em princípios de representação justa, igualdade e transparência parece estar naturalmente em conflito com a corrupção, pois ela corrói os princípios e mecanismos de instituições democráticas. No entanto, a literatura demonstra que se trata de um cenário mais complexo, onde a existência de uma democracia não exclui a possibilidade de corrupção – algo que tem se comprovado, cada vez mais, na história de diferentes nações democráticas ao redor do mundo. Mesmo com suas instituições, processos participativos e mecanismos de controle, em muitas ocasiões, o regime democrático pode se tornar um campo fértil para a proliferação da corrupção. Diante desse

<sup>1</sup> Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Pesquisador Independente e Membro da Rede Interdisciplinar de Pesquisa em Corrupção.

cenário, o capítulo salienta que, embora sempre vulnerável à corrupção, é em um regime democrático que o verdadeiro monitoramento, investigação e punição de eventuais práticas corruptas ocorre.

Em segundo lugar, a relevância do Brasil enquanto um caso emblemático a respeito das conexões entre “corrupção” e “democracia” é explorada com base em argumentos específicos. Mesmo com recentes reformas e períodos de progresso institucional vivenciados nas últimas décadas, o capítulo demonstra que a corrupção no Brasil é um desafio crônico para a credibilidade e funcionamento de suas instituições democráticas, ao passo que mudanças ocorreram na escala e tipo de corrupção observada. Partindo do pressuposto que tal realidade não é fruto de uma mera coincidência, mas o resultado de um processo histórico e contínuo de (re)configuração entre esquemas corruptos e processos democráticos, os argumentos mobilizados nessa seção sugerem a existência de um paradoxo diante do caso brasileiro onde, embora a democracia ofereça mecanismos adequados para combater a corrupção, sua eficácia pode ser limitada graças a fatores enraizados na construção do Estado brasileiro.

Em terceiro lugar, os impactos da corrupção na democracia brasileira são brevemente identificados tendo em vista os seus efeitos no âmbito político, socioeconômico, cultural e legal. Entre eles, menciona-se o desencadeamento de crises das mais variadas formas; a promoção de instabilidades em diversas esferas da sociedade; a captura de instituições democráticas para fins ilegais e corruptos; o enfraquecimento da confiança nas instituições democráticas; o aumento da descrença nos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito; a redução da eficácia de políticas públicas; a potencialização de diferentes tipos de desigualdades e de ciclos viciosos de exclusão e privilégio social; a diminuição da participação política de cidadãos; a erosão do espaço cívico; a redução do desenvolvimento socioeconômico sustentável; a diminuição da distribuição equitativa de riqueza; o aumento no desvio de recursos para fins privados; o desencorajamento em investimentos financeiros; a distorção da economia em favor de atores específicos; a proliferação de uma cultura de impunidade; e a degradação da integridade e eficácia do sistema jurídico.

O caso brasileiro revela a complexidade por trás das conexões entre “corrupção” e “democracia”, como também indica a necessidade premente de um maior entendimento sobre elas. Com base em uma extensa revisão de literatura de material científico produzido nas últimas décadas, o capítulo conclui que a compreensão dessas conexões é crucial para o fortalecimento da democracia e a implementação de políticas públicas anticorrupção verdadeiramente efetivas. Precisamos identificar os fatores que facilitam a corrupção em regimes democráticos para que possamos elaborar estratégias que neutralizem esses fatores, evitando a sua proliferação, especialmente em jovens democracias. A experiência brasileira serve como um forte (e importante) lembrete de que nenhuma democracia está a salvo da corrupção no mundo contemporâneo, independentemente do quão sólidas as instituições democráticas possam parecer, e que a corrupção permanece à espreita da democracia, sempre pronta para se alastrar nas suas brechas e componentes.

# 1 CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA

As conexões entre “corrupção” e a “democracia” têm sido amplamente investigadas pela comunidade acadêmica e por tomadores de decisão política. A corrupção é frequentemente descrita enquanto um problema para a consolidação e fortalecimento da democracia, enquanto altos níveis de democracia têm sido associados a baixos níveis de corrupção. Nesse sentido, as discussões teóricas associadas à corrupção e democracia costumam ser colocadas em oposição, onde a democracia é vista como um sistema que, em teoria, limita a corrupção por meio de mecanismos de controle e responsabilização. Entretanto, engana-se quem pensa que suas conexão se esgotam apenas diante deste vínculo. Elas são, na realidade, mais complexas e intrincadas. Para tratar dessas conexões de maneira satisfatória, a presente seção redireciona o seu foco para três tópicos específicos que existem na literatura científica.

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar que não existe uma definição universal para os conceitos de “corrupção” e “democracia”. De um lado, além de reconhecer a complexidade do fenômeno, suas diferentes ramificações do nível local até o global e seus diversos formatos, estudos frequentemente evocam noções específicas para tratar da corrupção, como: “degradação”, “decomposição”, “podridão”, “criminalização” de uma pessoa ou coisa, ou ainda a ideia de “uso impróprio de poder”, “comprometimento da integridade” e “transgressão política”. Mesmo diante dessas noções, existem diferentes conceitualizações na literatura e uma variedade extensa de legislações nacionais e internacionais tratando do tema. Isto, por sua vez, está diretamente associado ao fato de que a adoção de uma definição particular de corrupção muitas vezes está vinculada às ambições específicas de pesquisadores e ativistas anticorrupção, e, inclusive, a própria variação na percepção social deste fenômeno em diferentes sistemas políticos e culturais. Entretanto, atualmente pode-se afirmar que a definição de corrupção mais aceita publicamente e no meio científico é “o abuso de poder confiado para benefício próprio” (BROOKS, 2016; POZSGAI-ALVAREZ, 2020; KURER, 2014).

Do outro lado, estudos tratando de “democracia” geralmente mobilizam noções que contrastam profundamente com aquelas mencionadas anteriormente, fazendo referência a um sistema político baseado em princípios de representação justa, igualdade e transparência para com os seus cidadãos. Embora etimologicamente o termo faça referência a “governo do povo” (i.e., do grego “*demos*” e “*kratos*”), este não corresponde especificamente a um único conjunto de instituições homogêneas (SCHMITTER; KARL, 1991). Existem múltiplas conceitualizações de “democracia” e elementos associados a este sistema político no campo científico. Enquanto algumas definições focam nos procedimentos de governança, as instituições e os elementos essenciais da democracia, outros direcionam a sua atenção para os processos eleitorais, os direitos sociais, e os efeitos associados à democracia. Em síntese, a literatura demonstra que a democracia está associada a questões específicas, como a centralidade dos cidadãos no sistema político, as liberdades individuais, o direito ao voto, o direito de ser eleito, a

realização de eleições livres e justas, o direito de líderes políticos competirem pelo suporte público e por votos, o direito à propriedade, a liberdade de associação e expressão, imprensa livre e instituições participativas, liberdade religiosa e o controle civil de instituições públicas (COLLIER; LEVITSKY, 1997; DAHL, 1971; DALTON, 2007; HUBER et al., 1997; PRZEWORSKI et al., 2000). De todo modo, segundo Schmitter e Karl (1991, p. 4), a “democracia política moderna é um sistema de governança onde governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, agindo indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes eleitos”, e oferecendo uma variedade de processos e canais que garantem a disputa por interesses e valores distintos. Em outros termos, isto significa que, ao contrário de sistemas políticos não-democráticos, a democracia possui normas que condicionam como governantes chegam ao poder e práticas que os responsabilizam por suas ações (SCHMITTER; KARL, 1991).

Para entendermos as conexões entre “corrupção” e “democracia”, portanto, é importante compreendermos como o abuso de poder confiado para benefício próprio tem sido realizado particularmente nesse sistema político onde governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos nas mais diferentes dimensões empíricas. Afinal de contas, apesar da corrupção existir em qualquer sistema político, é em uma democracia que o poder se encontra distribuído em múltiplas instituições e atores, e onde os cidadãos têm a capacidade de responsabilizar os seus representantes por atos corruptos.

Em segundo lugar, é possível traçarmos um paralelo entre as discussões anteriores e algumas noções acadêmicas diante desse contexto, como: a Teoria do *Rent Seeking*, a Teoria da Regulação Econômica e a Teoria da Ação Coletiva. A Teoria do *Rent Seeking*, criada para explicar atividades improdutivas que beneficiam indivíduos, mas não a sociedade em sua totalidade (KRUEGER, 1974), tem sido utilizada para demonstrar como disputas por rendas induz indivíduos a competirem por tratamento preferencial e a criarem monopólios e regulamentações para obter suborno (LAMBSDORFF, 2001). A Teoria da Regulação Econômica aborda como grupos de interesse usam o poder do governo para o seu benefício próprio, moldando leis e regulamentações a seu favor (STIGLER, 1971), sendo utilizada para explicar como reguladores e políticos se corrompem ou são influenciados por aqueles que estes deveriam estar regulando e monitorando (DAL BÓ, 2006). A Teoria da Ação Coletiva sugere que, embora grupos possam compartilhar um interesse comum, a ação coletiva para alcançá-lo não é garantida graças aos incentivos que as partes envolvidas recebem para seguirem o comportamento da maioria ou simplesmente se absterem em processos de tomada de decisão para se beneficiar dos resultados da ação da maioria (OLSON, 1965). Essa teoria pode ser utilizada para explicar o porquê de indivíduos não terem incentivos para agirem contra a corrupção por conta própria em processos de tomada de decisão coletiva, embora todos possam se beneficiar de um governo menos corrupto, assim como indicar quais incentivos que indivíduos recebem para seguirem um comportamento corrupto nesses processos (SÁNCHEZ; NETO, 2015).

Essas teorias fornecem insights relevantes sobre os fatores que contribuem para proliferação da corrupção e o enfraquecimento da democracia. Elas fornecem parâmetros coerentes para explicar alguns dos principais dilemas associados à manifestação da corrupção em regimes democráticos. Não por acaso, o *lobby*, o corporativismo, o patrimonialismo, o populismo e o autoritarismo também costumam ser temas recorrentes nesse contexto. Afinal de contas, apesar de ser uma parte legítima do processo democrático, o *lobby* pode fomentar a corrupção quando ultrapassa os limites da influência legítima mediante subornos ou favorecimento indevido (CAMPOS; GIOVANNONI, 2006). Já o corporativismo, ao se referir ao papel desproporcional que certos grupos ou setores da sociedade possuem na formação de políticas públicas, impede que todos os grupos sociais tenham uma voz equitativa na formação das mesmas (WIARDA, 1997). Com o patrimonialismo, o poder é exercido como se fosse uma propriedade privada e cargos relevantes são distribuídos para figuras específicas, sendo manipulados em benefício pessoal e não em nome do povo (ROTHSTEIN; VARRAICH, 2017). Líderes populistas e/ou autoritários, por sua vez, podem promover a corrupção ao fomentar a transgressão das regras e normas democráticas, ou até instrumentalizar os mecanismos de controle da corrupção para alcançarem suas ambições (KUBBE; LOLI, 2020).

Por fim, o terceiro tópico refere-se ao uso da democracia para controlar a corrupção e a possibilidade de a própria democracia contribuir, mesmo que de forma contraintuitiva, para a proliferação da corrupção. De um lado, a eficácia dos países democráticos em controlar a corrupção é geralmente atribuída a sua capacidade de limitar o poder discricionário do Estado e reforçar a responsabilidade de governantes em casos de corrupção através do Estado Democrático de Direito, do equilíbrio entre poderes, da responsabilidade social e eleitoral, dos direitos civis, da capacidade efetiva de governar, da transparência e dos mecanismos de *accountability*. Por outro lado, escândalos recentes de corrupção em diferentes países ao redor do mundo indicam que a democratização não consegue produzir, por si só, um ambiente livre de corrupção e que democracias podem, de fato, fornecer incentivos para a proliferação da corrupção.

A importância dessas duas possibilidades fica clara quando consideramos que estudos indicam que, em democracias jovens, o nível de corrupção aumenta em um primeiro momento para posteriormente cair ao passo que o regime democrático se consolida e os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são formados e equilibrados. Vale ressaltar também que essa realidade tem sido observada particularmente em contextos de transição governamental ou constitucional, onde a incerteza e fluidez gerada por mudanças estruturais podem criar oportunidades para a corrupção. Em países que contam com um sistema de governo baseado no federalismo, por exemplo, podem experimentar uma descentralização mal projetada que pode contribuir para a proliferação de múltiplas formas de corrupção, ao passo que a sobreposição de autoridades e responsabilidades geram oportunidades para ela florescer. Portanto, mesmo diante do fato que práticas corruptas não costumam (ou não deveriam) passar despercebidas e serem devidamente punidas em regimes democráticos, é possível que a corrupção prolifere nas brechas e nos componentes característicos de uma democracia, minando tanto os pilares



que a sustentam quanto perpetuando um ciclo vicioso que prejudica processos democráticos. Em suma, enquanto uma democracia amadurece, a corrupção se adapta e assume diferentes manifestações (DRAPALOVA, 2019; TREISMAN, 2000; SUNG, 2004; ROCK, 2009).

Esses três tópicos demonstram claramente como as conexões entre “corrupção” e “democracia” são complexas e extremamente intrincadas. Tais tópicos fornecem insights significativos a respeito da manifestação da corrupção na democracia brasileira. Partindo dessas conexões, a próxima seção explora a relevância do caso brasileiro ao ressaltar argumentos específicos e apresentar algumas tendências pertinentes que o país experimentou historicamente com relação à corrupção, em particular nas últimas décadas do período republicano.

## 2 A RELEVÂNCIA DO CASO BRASILEIRO

A importância do Brasil enquanto estudo de caso pode ser descrita por meio de quatro argumentos. Em primeiro lugar, vale destacarmos que estamos diante de um país cuja cultura e identidade costuma ser (erroneamente) considerada “naturalmente corrupta”. Ao criticar e condenar a existência de uma suposta “cultura de impunidade” que permeia diferentes setores das estruturas governamentais, corporativas e sociais no país, muitos são aqueles que interpretam o famoso “Jeitinho Brasileiro” tanto como uma violação das normas sociais quanto como corrupção (FERREIRA et al., 2012). Mediante uma forte crença a respeito de uma capacidade supostamente inerente de brasileiros para flexibilizar regras e regulamentos, o uso da expressão “Jeitinho Brasileiro” é utilizado para se referir tanto a situações cotidianas onde brasileiros conseguem descobrir formas criativas de solucionar controvérsias quanto como uma espécie de característica cultural brasileira associada à corrupção (AIRES; MELO, 2015; BARBOSA, 2005). Entender a verdadeira complexidade por trás da corrupção no Brasil é, nesse sentido, fundamental para desmistificar estas concepções baseadas em preconceitos e, muitas vezes, enraizadas na própria descrença civil com relação ao cenário político no Brasil.

Em segundo lugar, a pertinência do caso brasileiro também pode ser reconhecida graças as similaridades e diferenças que o país possui em comparação ao restante da América Latina diante do tema da corrupção. Isto porque, seguindo tendências regionais, o Brasil tem enfrentado vários casos nos quais o governo, instituições estatais, partidos políticos, corporações públicas e privadas, elites sociais e organizações criminosas fizeram (e permanecem) parte das mais diversas formas de esquemas de corrupção (ROTBERG, 2019; ROSEN et al., 2019; ROSEN; KASSAB, 2020). No entanto, diferentemente de outros países na região, há sinais de progresso e de um compromisso maior com a transparência e a responsabilização por condutas corruptas que tornam o contexto brasileiro único – para além da própria grandeza na escala dos casos recentes de corrupção, é claro. Afinal, apesar dos escândalos de corrupção, houve melhorias substanciais em seus marcos legais e institucionais de combate à corrupção nas últimas décadas, particularmente entre 1988 e 2013 (ARANHA, 2015).

Em terceiro lugar, o caso brasileiro demonstra como a corrupção não deve ser compreendida como um dilema meramente contemporâneo. Pelo contrário, um entendimento consciente a respeito da corrupção no país e de seus vínculos com a democracia brasileira precisa estar profundamente contextualizado com a história do processo de formação do Estado. Durante o período colonial (1500-1822), a corrupção no país esteve ligada à economia colonial, o comércio de escravos, a exploração da mão de obra indígena e à estrutura hierárquica de poder, onde a administração colonial esteve fortemente ligada aos interesses comerciais da coroa portuguesa, a falta de representação política direta contribuiu na perpetuação de práticas corruptas e o sistema de Capitânicas Hereditárias facilitou a corrupção ao incentivar uma cultura de corrupção e impunidade através do nepotismo e do uso indevido do poder em busca de benefícios próprios (FAORO, 2001; PRADO JR., 1967). Durante o período monárquico (1822-1889), a corrupção persiste sob formatos antigos, mas também se adaptou através do clientelismo, do coronelismo e do famoso “voto de cabresto”, onde cargos e favores eram concedidos e negociados com base em lealdades pessoais e sem transparência, contribuindo mais ainda para a falta de controle popular sobre as decisões governamentais e a manipulação do jogo eleitoral no país (LEAL, 2012). Somado a isto, a centralização do poder nas mãos do monarca, a falta de transparência e a liberdade de imprensa reduzida tornava o controle civil da corrupção uma tarefa incapaz de ser cumprida, apesar de pequenos avanços em termos de representação política (NEEDEL, 2013).

Não à toa, é possível afirmarmos que a corrupção, já recorrente na época colonial e imperial, virou a “erva daninha” da República Federativa do Brasil (SCHWARCZ, 2019). Na República Velha (1889-1930), a chamada “Política do Café com Leite” demonstra como a corrupção se entrelaça com a política democrática, com os estados de São Paulo e Minas Gerais alternando-se no poder em um sistema de troca de favores e acordos entre as oligarquias dominantes. Por outro lado, durante a chamada Era Vargas (1930-1945), o governo de Getúlio Vargas foi marcado pela concentração de poder nas mãos do presidente e fracos mecanismos de prestação de contas, de modo que a corrupção seguisse se alastrando por meio de favorecimentos entre elites políticas e econômicas, com o desvio de recursos públicos ou o conluio com empresários (FAUSTO, 2006).

Com o advento da Ditadura Militar (1964-1985), a crescente supressão do sistema político, a erosão das liberdades civis e instrumentalização dos mecanismos de controle transformou a corrupção mais uma vez, manifestando-se de maneira sigilosa, muitas vezes velada aos olhos da sociedade civil, e infiltrando-se nas estruturas do Estado brasileiro, também através do desvio de recursos públicos, o favorecimento a empresas e o enriquecimento ilícito de autoridades (GASPARI, 2002a, 2002b, 2003, 2004). Com a redemocratização (1985-adiante), a corrupção na Nova República se tornou cada vez mais visível, em parte devido à maior liberdade de imprensa, ao fortalecimento das instituições de controle da corrupção e a união, pela primeira vez, de grandes partidos políticos, lideranças políticas, ministros, presidentes, multinacionais e empresários famosos em uma série de escândalos de corrupção com ramificações transnacionais (LAGUNES et al., 2021). Atualmente, a proliferação da corrupção no Brasil no período pós-autoritário conta com uma “combinação periculosa” entre o presidencialismo de coalizão em um sistema partidário altamente fragmentado, um Estado desenvolvimentista com

estruturas de empresas oligopolistas intrincadamente entrelaçadas, e um sistema de financiamento de campanha opaco e pouco regulamentado (ROS; TAYLOR, 2022).

Por fim, em quarto lugar, o Brasil é um país cujo processo de redemocratização é extremamente recente e que experimentou um período de transição conturbado e bastante suscetível à corrupção. Longe de ser um fenômeno contemporâneo, assim como explorado anteriormente, a corrupção sempre fez parte da política brasileira e foi utilizada historicamente como um fator instrumental para a consolidação da elite política no núcleo do sistema político do país, que se reajustou nas estruturas de poder do Estado independentemente das mudanças constitucionais experimentadas ao longo de sua história institucional e do fortalecimento de suas instituições democráticas (BEM, 2015; FOGEL, 2019). Um contexto cujos dilemas se intensificam, até mesmo, graças às oportunidades auferidas pelo federalismo brasileiro para esquemas de corrupção. Com inúmeras qualidades e virtudes associadas à divisão de poderes entre a União, os estados e os municípios de modo a garantir a autonomia e descentralização administrativa, não se deve ignorar que tal estrutura também garante um cenário desafiador em termos de fiscalização da corrupção do ponto de vista logístico e administrativo. Seja devido a dificuldade na detecção de atos corruptos em razão da sobreposição de responsabilidades administrativas, as negociações e favorecimentos que ofuscam a distribuição transparente de recursos públicos em cada nível governamental ou a complexidade burocrática que, por sua vez, pode facilitar na manipulação do sistema federalista para fins corruptos. Sem dúvidas, o cenário vivenciado no Brasil atualmente é um reflexo direto das complexidades inerentes à transformação de um país que tem buscado consolidar sua democracia e fortalecer suas instituições face a práticas corruptas que se enraizaram em diversos níveis do governo, do comércio e da sociedade ao longo de sua história.

Os quatro argumentos apresentados demonstram que, mesmo com progressos institucionais em tempos democráticos, o Brasil enfrenta um dilema grave e crônico com relação à corrupção que compromete a confiabilidade e o funcionamento de seus componentes democráticos. Considerando que esse dilema está enraizado em um processo histórico de constante transformação entre a corrupção e a construção da democracia no país, é importante notar que o paradoxo que se evidencia no caso brasileiro é que, mesmo a democracia oferecendo ferramentas apropriadas para o combate à corrupção, sua efetividade pode ser restrita por aspectos arraigados na própria formação do Estado. Dito isto, resta-nos identificar brevemente as diferentes consequências da corrupção na democracia brasileira.

### 3 CONSEQUÊNCIAS MULTIFACETADAS

As consequências da corrupção na democracia brasileira são tão complexas e multifacetadas quanto o próprio fenômeno que as produzem. Tal realidade se comprova ao identificarmos que a corrupção é, asseguradamente, uma das maiores ameaças à democracia no país; algo que fica claro quando consideramos a ampla quantidade de partidos políticos, membros do Congresso Nacional,

ministros de Estado e presidentes envolvidos em escândalos de corrupção nos últimos anos (FRANCE, 2019). Segundo o material examinado para o desenvolvimento deste capítulo, é possível identificarmos uma série de impactos notáveis no âmbito político, socioeconômico, cultural e legal.

A corrupção é uma força destrutiva que desestabiliza a democracia, desgastando a confiança nas instituições, distorcendo a formulação de políticas, interferindo em processos eleitorais, promovendo a captura de instrumentos e agências de *accountability*, beneficiando apenas uma minoria em detrimento do bem-estar social, infringindo direitos fundamentais de cidadãos e gerando crises que têm ameaçado a legitimidade do Estado. Uma realidade que se confirmou de modo inegável não apenas com os recentes escândalos de corrupção experimentados nas últimas décadas, mas principalmente em situações onde antigas administrações executivas promoveram iniciativas e retóricas políticas que visavam desacreditar os componentes centrais do regime democrático brasileiro e a desmantelar ou instrumentalizar os mecanismos existentes de controle da corrupção no país. Não é por mero acaso que narrativas controversas visando a ruptura de processos democráticos para combater a corrupção e campanhas de desinformação tornaram-se uma espécie de rotina nos últimos anos.

Em decorrência deste cenário, a corrupção erode a confiança nas instituições democráticas, enfraquecendo a credibilidade das mesmas, limitando a eficácia de políticas públicas, promovendo a instabilidade política em diversos segmentos do Estado brasileiro e, inclusive, reduzindo a participação política de cidadãos que já não acreditam mais na política brasileira e aumentando as chances desses mesmos cidadãos serem seduzidos por ideais antidemocráticos e autoritários. Por outro lado, a corrupção intensifica a desigualdade social e afeta negativamente o desenvolvimento sustentável em democracias, desviando recursos públicos de setores cruciais (e.g., saúde, infraestrutura, educação, defesa e segurança pública), aumentando gastos desnecessários e injustificáveis, diminuindo o crescimento econômico e a distribuição de riquezas de maneira equitativa, desencorajando o investimento externo no país e distorcendo a economia em favor de atores econômicos específicos em detrimento de outros. Similarmente, a corrupção também alimenta a desigualdade socioeconômica e um ciclo de exclusão e de privilégio social, prejudicando os mais pobres que dependem mais de serviços públicos quando comparados com o restante da população nacional e reduzindo, ainda mais, a confiança civil nas instituições públicas.

Culturalmente, semeia-se uma noção persistente que o desvio ético é a norma no Brasil, onde haveria uma cultura de impunidade que favorece atos e esquemas corruptos e enfraquece os valores sociais fundamentais associados ao Estado Democrático de Direito. A seriedade por trás desse contexto é incontestável, pois a corrupção passa a ser interpretada como uma prática aceitável por uma parcela considerável da população ou, no pior dos casos, até mesmo necessária para realizar negócios, acessar serviços públicos e conduzir o jogo político no país. Um cenário que alimenta ainda mais o cinismo e a desconfiança entre os cidadãos no tecido social com relação à capacidade da democracia de atender às suas necessidades e respeitar os seus direitos fundamentais. Em alguns casos, tal descrença pode

resultar na constante erosão do espaço cívico, assim como levar cidadãos a promoverem, apoiarem ou cometerem os atentados antidemocráticos e autoritários mais perigosos contra o regime democrático, e a conduzirem campanhas de desinformação voltadas a descredibilizar a democracia.

Por fim, mesmo com o fortalecimento das instituições democráticas e de controle da corrupção ao longo das últimas décadas, não se deve subestimar a capacidade da corrupção de comprometer o funcionamento do sistema jurídico brasileiro. Isto porque ela compromete a sua integridade e eficácia, criando legislações que favorecem as ambições de diferentes grupos de interesse, minando a confiança da sociedade civil no próprio reino da lei, reduzindo a transparência, dismantelando mecanismos existentes de controle da corrupção, limitando a independência de tribunais e agências de fiscalização, e promovendo a impunidade. Nesse contexto, a corrupção cria um ambiente onde indivíduos ou grupos específicos operam acima da lei sem grandes receios de serem investigados, ou devidamente julgados e condenados por seus crimes.

De fato, os impactos da corrupção na democracia brasileira não produzem efeitos somente em áreas isoladas e desconexas. Eles são multifacetados e incidem em diversas instâncias, produzindo efeitos negativos tanto no âmbito político quanto socioeconômico, cultural e legal, prejudicando várias esferas da sociedade brasileira. Em um contexto histórico onde grupos de interesse utilizam do suborno ou da troca de favores para influenciar a formulação de políticas, a condução de negócios e a manutenção de relações sociais, não se deve subestimar a capacidade da corrupção gerar consequências nefastas para a democracia no Brasil.

## CONCLUSÃO

O legado da corrupção no Brasil é crônico e carrega consigo implicações multifacetadas com diferentes efeitos na sociedade brasileira. Embora a democracia, em princípio, possa ser interpretada como um antídoto para a corrupção, a experiência brasileira mostra que esses ideais muitas vezes são deteriorados graças a fatores históricos. Ao explorar o caso brasileiro, o presente capítulo examinou as conexões teóricas e empíricas entre “democracia” e “corrupção”, a relevância do Brasil enquanto estudo de caso e suas diversas consequências para a democracia no país. Ele também indicou que, embora a democracia forneça mecanismos de controle cruciais para controlar a proliferação da corrupção, a experiência brasileira é um forte indicativo que democracias estão longes de estarem blindadas aos males da corrupção, podendo, inclusive, contribuir contraintuitivamente para a proliferação da mesma. De fato, o caso do Brasil é um poderoso lembrete de que nenhuma democracia está imune à corrupção no mundo contemporâneo, independentemente da robustez das suas instituições democráticas. A corrupção está sempre à espreita da democracia, pronta para se infiltrar nas brechas e componentes do regime democrático. O estudo das questões apresentadas neste capítulo é essencial para o fortalecimento da democracia e a implementação de políticas públicas anticorrupção realmente eficazes, seja no Brasil ou em outras nações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Ana Luiza Melo. **A rede brasileira de instituições de accountability**: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A Corrupção Política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 1, n. 6, p. 567—609, 2015. ISSN: 2183-539X.
- BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro**: A arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier e Editora Campus, 2005.
- BEM, Arim Soares do. Continuities and Discontinuities in Brazilian Political and Institutional Life: Past and Present Dilemmas for Democracy. In. FONTAINE, Dana de la; STEHNKEN, Thomas. **The Political System of Brazil**. Cham: Springer Nature, p. 27-47, 2016.
- BROOKS, Graham. **Criminology of Corruption**: Theoretical Approaches. Cham: Palgrave Macmillan, 2016.
- CAMPOS, Nauro F.; GIOVANNONI, Francesco. **Lobbying, Corruption and Political Influence**. Institute of Labour Economics, IZA DP No. 2313, September 2006.
- COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. **World Politics**, v. 49, p. 430-451, 1997.
- DAHL, Robert. **Polyarchy**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DAL BÓ, Ernesto. Regulatory Capture: A Review. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 2, p. 203-225, 2006.
- DALTON, Russel et al. **Popular Conceptions of the Meaning of Democracy**: Democratic Understanding in Unlikely Places. Center for the Study of Democracy, CSD Working Papers, 2007.
- DRAPALOVA, Eliska. **Corruption and the crisis of democracy**: The link between corruption and the weakening of democratic institutions. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, March 2019.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Editora Globo, 3ª ed. rev., 2001.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 12ª ed., 2006.

- FERREIRA, Maria Cristina et al. Unraveling the mystery of Brazilian jeitinho: A cultural exploration of social norms. **Personality and Social Psychology Bulletin**, v. 38, n. 3, p. 331-344, 2012.
- FOGEL, Benjamin. Brazil: Corruption as a Mode of Rule. **NACLA Report on the Americas**, vol. 51, 2019.
- FRANCE, Guilherme. **Brazil**: Overview of corruption and anti-corruption. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, January 2019.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- HUBER, Evelyne et al. The paradoxes of contemporary democracy: Formal, participatory and social democracy. **Comparative Politics**, v. 29, n. 3, p. 323-42, 1997.
- KUBBE, Ina; LOLI, Miranda. Corruption and populism: the linkage. In MUNGIU-PIPPIDI, Alina; HEYWOOD, Paul M. **A Research Agenda for Studies of Corruption**. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, p. 118-130, 2020.
- KURER, Oskar. Definitions of Corruption. In HEYWOOD, Paul M. **Routledge Handbook of Political Corruption**. Abingdon: Routledge, p. 30-41, 2014.
- KRUEGER, Annie O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **The American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, June 1974.
- LAGUNES, Paul et al. **Corrupção e o Escândalo da Lava Jato na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. Corruption and rent-seeking. Kluwer Academic Publishers: **Public Choice**, v. 113, p. 97-125, 2002.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. Companhia das Letras, 7ª ed., 2012.
- NEDELL, Jeffrey. The State and Development under the Brazilian Monarchy, 1822-1889. In CENTENO, Miguel A.; FERRARO, Agustin E. **State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 79-99, 2013.
- OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

- POZSGAI-ALVAREZ, Joseph. The Abuse of Entrusted Power for Private Gain: Meaning, Nature and Theoretical Evolution. **Crime, Law and Social Change**, v. 74, n. 4, p. 433–455, 2020.
- PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.
- PRZEWORSKI, Adam et al. **Democracy and Development**: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. New York: Cambridge University Press, 2000.
- ROCK, Michael T. Corruption and Democracy. **The Journal of Development Studies**, v. 45, n. 1, p. 55-75, 2009.
- ROSEN, Jonathan D. et al. **The Criminalization of States**: The Relationship between States and Organized Crime. Lanham: Lexington Books, 2019.
- ROSEN, Jonathan D.; KASSAB, Hanna S. **Corruption in the Americas**. Lanham: Lexington Books, 2020.
- ROS, Luciano Da; TAYLOR, Matthew M. **Brazilian Politics on Trial**: Corruption and Reform Under Democracy. London: Lynne Rienner Publishers, 2022.
- ROTBURG, Robert L. Corruption in Latin America: How Politicians and Corporations Steal from Citizens. Cham: Springer Nature, 2019.
- ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making Sense of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- SÁNCHEZ, Fernando Jiménez; NETO, Affonso Ghizzo. A Armadilha Política: A Corrupção como Problema de Ação Coletiva. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, n. 5, 2015.
- SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What Democracy Is... And Is Not. **Journal of Democracy**, Summer 1991.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring 1971.
- SUNG, Hung E. Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison. **Crime, Law and Social Change**, v. 41, n. 2, p. 179-93, 2004.
- TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, n. 76, p. 399-457, 2000.
- WIARDA, Howard J. **Corporatism and Comparative Politics**: The Other Great “Ism”. Armonk: M.E. Sharpe, 1997.



# ACESSO À INFORMAÇÃO, DIREITO À MEMÓRIA E DITADURA MILITAR: O CASO DA CORRUPÇÃO AO LONGO DO REGIME DE 1964

## INTRODUÇÃO

No ano de 2021, em meio aos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia da Covid, o presidente da CPI, senador Omar Aziz (PSD-AM), surpreendeu muitas pessoas que admiravam a sua combatividade nas sessões da comissão ao sugerir que durante a ditadura as práticas irregulares eram mais brandas. Assim se manifestou o parlamentar:

“E, aliás, eu não tenho nem notícia disso na época da exceção que teve no Brasil. Porque o [general João] Figueiredo morreu pobre, porque o [general Ernesto] Geisel morreu pobre, porque a gente conhecia e eu estava naquele momento contra eles, mas uma coisa que a gente não acusava era de corrupção deles.”<sup>2</sup>

A despeito da fala do parlamentar, tal suspeita não se comprova quando analisamos o processo histórico. A realidade a que temos acesso através das fontes históricas aponta justamente o contrário, que o período da ditadura foi farto em casos de desvio de recursos públicos e outras formas de corrupção, e que eles não vieram à tona naquele momento porque os mecanismos de fiscalização e divulgação estavam amordaçados.

1 Professor do Departamento de História (DHist) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), atuando no Programa de Pós-Graduação de História da UFRRJ (PPHR). Possui mestrado em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorado em História pela mesma instituição. Em 2015, ganhou o prêmio Jabuti na área de Economia pelo livro “Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar (1964-1988)”. Desde 2018, é bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado (Faperj) e, desde 2019, bolsista produtividade do CNPq. É um dos coordenadores do LEHI (Laboratório de Economia e História da UFFRJ).

2 AZIZ, Omar. Pronunciamento na CPI da Covid. Publicado por KOSTA, Rodolfo. Matéria: “A frase do presidente da CPI da Pandemia Omar Aziz que causou clima de tensão e gerou reação das Forças Armadas do Brasil: Durante sessão da comissão, o parlamentar afirmou que ‘fazia muitos anos que o Brasil não via membros do lado podre das Forças Armadas envolvidos com falcatrua dentro do governo’”, publicada em 8 de junho de 2021. Disponível em: <<https://portaldeprefeitura.com.br/2021/07/08/a-frase-do-presidente-da-cpi-da-pandemia-omar-aziz-que-causou-clima-de-tensao-e-gerou-reacao-das-forcas-armadas-do-brasil/>>.

O presente texto pretende problematizar, de maneira não-exaustiva, a corrupção na ditadura brasileira. Conforme tentaremos comprovar, a falta de acesso à informação, junto com o cerceamento aos mecanismos de controle e fiscalização, fez com que menos casos de irregularidades fossem revelados durante a ditadura. Isso não indica menos corrupção, mas um ambiente no qual os casos de desvio de recursos não eram devidamente apurados e revelados. Ao contrário do que é difundido no senso comum, aquele foi o ambiente propício para a proliferação de episódios de apropriação ilícita de recursos públicos. O processo de abertura política se deu consoante à retomada dos mecanismos de controle e investigação, gerando um grande volume de denúncias e exposição de “escândalos de corrupção”. Isso deu a falsa impressão de que a transição e a democracia coincidiram com o aumento da corrupção. Tal situação levou os grupos de extrema direita a explorarem de maneira oportunista o caso, denunciando o regime democrático como teoricamente mais afeito à corrupção.

Assim, dá-se uma grande responsabilidade dos/as historiadores/as e pesquisadores/as do tema no sentido de investigar, revelar e expor o grande criadouro de práticas ilícitas e irregulares envolvendo o Estado e a coisa pública durante a ditadura, no sentido de confrontar com os discursos saudosos em relação ao regime e mostrar como ali havia um ambiente mais adequado à ocorrência das práticas corruptas do que se suspeita. Nesse sentido, o texto busca também reforçar o direito à memória no que diz respeito a esse tópico, chamando a atenção para o fato de que é necessário pesquisar, conhecer mais e trazer a público os episódios de desvios de recursos públicos e outras formas de corrupção durante a ditadura. É importante para a consolidação do regime democrático que a verdade histórica acerca desse tema seja devidamente apurada: tratou-se de um regime autoritário, que proporcionou tortura, morte, gerou concentração de renda, cassou direitos civis e trabalhistas, promoveu contenção salarial, aumento da pobreza e da miséria e também proporcionou um cenário ideal para a multiplicação dos episódios de corrupção envolvendo recursos públicos.

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira desenvolvemos uma breve reflexão acerca da corrupção na ditadura de uma forma geral. Apontamos alguns casos famosos de desvio de recursos e verificamos certas condicionantes e tendências de alguns escândalos ocorridos no período, com base sobretudo na bibliografia competente. Na segunda parte, tratamos de um segmento específico da economia farto em denúncias de corrupção, o das empreiteiras de obras públicas, usando sobretudo fontes de época. Como se verá, foram muitos os casos de corrupção envolvendo as empresas do setor no período, apesar de poucos casos virem à tona, em especial no auge do regime. Por fim, desenvolvemos uma conclusão apontando para uma agenda necessária sobre o tema na sociedade brasileira atual.

# 1 CORRUPÇÃO DURANTE A DITADURA BRASILEIRA – ACESSO À INFORMAÇÃO E CONDIÇÕES PROPÍCIAS PARA A MULTIPLICAÇÃO DE PRÁTICAS ILÍCITAS

O golpe de 1964 foi deflagrado usando um discurso moralista de combate à corrupção. Essa bandeira foi instrumentalizada naquele contexto para justificar a derrubada do governo Goulart, como, dez anos antes, foi também manuseada para ajudar a destituir Vargas da presidência da República. Giuliana Monteiro da Silva<sup>3</sup> chama a atenção para advento da corrupção enquanto problema público no Brasil nos idos dos anos 50, em meio à construção do Estado varguista. O manuseio da luta contra a corrupção como pretexto para anular concorrentes políticos não se restringiu ao momento do golpe, sendo usado pela ditadura, particularmente em seus anos iniciais. Assim, Rodrigo Patto Sá Motta<sup>4</sup> desenvolveu análise sobre caricaturas de jornais durante o governo Castello Branco (1964-1967), mostrando como a imprensa incentivou cassações de direitos políticos com a justificativa de atos corruptos. A ditadura expurgou Kubitschek e Adhemar de Barros da cena política brasileira, livrando-se de poderosos rivais do regime, alegando justamente indícios de práticas corruptas por parte dos dois agentes. De forma similar, o texto do segundo Ato Institucional indicava que os principais objetivos da “Revolução” eram o combate à “subversão” e à “corrupção”<sup>5</sup>.

Existe um lugar comum de que durante a ditadura houve menos corrupção do que após a redemocratização e do que nos dias atuais no Brasil. Esse mito indica ainda os militares como pessoas menos passíveis de se corromper do que outros agentes públicos. Essas assertivas não correspondem com as evidências, denúncias e indícios de práticas ilegais e irregulares envolvendo empresas e Estado durante a ditadura. Apesar de haver um ambiente político menos propenso às investigações, com menor possibilidade de divulgação junto à população de acusações de suborno e outras práticas, alguns casos vieram à tona, mesmo com a censura à imprensa, cerceamento da oposição parlamentar e política e controle mantido sobre as instituições de Estado, como polícias, Ministério Público e judiciário.

Assim, o jornalista José Carlos Assis<sup>6</sup> publicou uma série de reportagens na imprensa, depois reunidas em livro, acerca dos “escândalos” financeiros verificados no país após a criação do Banco Central e reformulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN), incluindo casos como Delfin, Halles, Banco de União Comercial (BUC), EUB-Rio Sul, Lume, Ipiranga, Áurea, Luftalla, Atalla, TAA, Vitória-Minas e escândalo da mandioca. São casos diversos e distintos entre si, mas que em geral dizem respeito à apropriação polêmica ou ilegal de

3 SILVA, Giuliana Monteiro da. *Corrupção, narrativas de imprensa e moralidade pública nos anos 50: a conversão da corrupção em problema público no Brasil*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Niterói: UFF, 2017.

4 MOTTA, Rodrigo Patto Sá. “Os expurgos de 1964 e o discurso anticorrupção na caricatura da grande imprensa”. *Tempo & Argumento*. Florianópolis, v. 8, n. 18, maio/ago. 2016, p. 9-39.

5 MELO, Demian Bezerra de; HOEVELER, Rejane Carolina. “A agenda anti-corrupção e as armadilhas da pequena política”. In: HOEVELER, Rejane; DEMIER, Felipe (org.). *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2016, p. 57-66.

6 ASSIS, José Carlos de. *A Chave do Tesouro: anatomia dos escândalos financeiros; Brasil, 1974-1983*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

recursos públicos reorganizados após a reforma do SFN. O militar Dickson Grae<sup>7</sup> publicou também em livro a denúncia do relatório Saraiva, acerca da cobrança de propinas por parte de Delfim Netto quando este era embaixador do Brasil na França por conta de sua intermediação de negócios envolvendo empresas francesas e brasileiras. Ricardo Kotscho realizou reportagem em 1976 denunciando as “mordomias no governo Geisel”, apontando facilidades e luxos de dirigentes de estatais e autarquias públicas na segunda metade da década de 1970<sup>8</sup>. Em 1978, o jornal Movimento denunciou um “mar de lama” no governo Geisel, estabelecendo várias denúncias de ilegalidade e corrupção envolvendo agentes do governo, o que levou à repressão do regime sobre o órgão de imprensa<sup>9</sup>. Assis publicou outros livros abordando casos como o Coroa-Brastel<sup>10</sup>, além de uma obra na qual tece uma série de acusações envolvendo dirigentes de estatais e práticas corruptas em casos como Capemi, Tama, Cobec, Vale e Dow Chemical<sup>11</sup>. Outros autores lembram ainda outros “escândalos” que não vieram com tanto ímpeto a público no período, como o Magnesita, de 1972, General Electric, de 1976, corrupção em Itaipu, além dos casos envolvendo a gestão Paulo Maluf no estado de São Paulo, como a Paulipetro e a mudança da capital paulista<sup>12</sup>.

Como se vê na listagem acima, não foram poucos os casos de corrupção durante a ditadura, envolvendo muitas vezes oficiais militares. Assim, parece inadequado imaginar que o regime gozava de práticas “públicas” e “morais” superiores ao regime democrático. Por outro lado, é importante frisar que a escalada autoritária da ditadura acabou por dificultar as investigações e publicização de episódios irregulares. Assis atenta para o fato de que o AI-5 forjou um cenário ideal para práticas ilegais envolvendo órgãos da administração pública, tendo em vista a precariedade dos sistemas de controle para coibir a cobrança de propinas e outras irregularidades no período. Elio Gaspari<sup>13</sup> teve acesso a documentos de altos agentes da ditadura e verificou que o Serviço Nacional de Informações (SNI) investigava ministros como Delfim Netto, Andreazza e outros no auge do regime, encontrando práticas irregulares que não vieram a público e não foram passíveis de punição. Dessa forma, a falta de mecanismos de controle vigente durante a ditadura funcionou como uma blindagem às ações irregulares envolvendo empresas e Estado e até parece ter incentivado essas situações.

Outro elemento fundamental para compreender a multiplicação de episódios de corrupção durante a ditadura diz respeito à forma como foi formado o regime e alguns dos seus principais agentes. René Armand Dreifuss<sup>14</sup> estudou a formação e trajetória do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), organismo de perfil empresarial-militar que teve ação decisiva no golpe de 1964, atuando antes para desestabilizar o governo Goulart, organizar a derrubada do sistema democrático e elaborar projetos de reestruturação do Estado e de políticas estatais que vieram a ser implementados após o golpe de

7 GRAEL, Dickson M. *Aventura, Terrorismo e Corrupção: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

8 MOLICA, Fernando (org.). *Dez reportagens que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

9 MOVIMENTO (jornal). Edição semanal n. 176, de 11 a 20 de novembro de 1978.

10 ASSIS, José Carlos de. *A Dupla Face da Corrupção*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

11 ASSIS, José Carlos de. *Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública (1968-1984)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

12 WARDE, Walfrido. *Espetáculo da Corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. São Paulo: Leya, 2018.

13 GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

14 DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

1964. Dreifuss identifica vários empresários e dirigentes de firmas privadas compondo o Ipês e que, depois, preencheram cargos no aparelho de Estado, levando a lógica do funcionamento das empresas capitalistas para o âmago da administração pública. Esses agentes levavam ações típicas das empresas privadas para o interior das autarquias públicas e órgãos do aparelho de Estado, incluindo o pagamento de comissões, exclusão de concorrentes, dentre outros.

A majoração e criação de novos fundos públicos, associados ao fechamento do regime, com menor transparência da administração pública, e a escalada de agentes do setor empresarial privado – sob a suposta denominação de serem “técnicos” – na condução de empresas estatais e autarquias públicas fez com que se forjasse um terreno fértil para a multiplicação de irregularidades e denúncias de práticas ilegais envolvendo agentes do Estado e funcionários públicos com empresas privadas. Como no início da década de 70, a censura e o fechamento do regime inibiam as denúncias, verificamos no período da transição política a deflagração de várias acusações envolvendo casos de “corrupção”.

A divulgação e exploração das denúncias de corrupção no período da transição política guarda também certa peculiaridade. Em meio ao processo de abertura do regime, houve o aumento da liberdade para a oposição parlamentar, a imprensa e outros agentes, que realizaram investigações e acusações de práticas irregulares envolvendo recursos públicos e agências estatais. Essas ações muitas vezes se confundiam com críticas à ditadura, mas não só. Alguns dos ataques desferidos se envolveram com bandeiras típicas do período de abertura, como, por exemplo, a campanha contra a estatização da economia. Esse movimento foi lançado em meados da década de 1970 e se desenvolveu no governo Geisel, com acusações de segmentos do empresariado contra a ampliação das ações estatais na economia. Órgãos de imprensa como os do grupo Visão, o Jornal do Brasil e o Estado de S. Paulo impulsionaram a campanha que, conforme aponta Sebastião Velasco e Cruz<sup>15</sup>, acessava seletivamente premissas liberais para atacar, conforme a conveniência, as políticas desenvolvidas no período. A campanha forjou um senso comum de excesso de ação e ineficiência do Estado na economia para justificar as políticas de desestatização que vieram a ser implementadas em meio à redemocratização e durante a Nova República.

Assim, a ampliação do fundo público, o “aparelhamento” empresarial do Estado na ditadura e o cerceamento à apuração geraram uma escalada nos casos de “corrupção” durante o período, com as devidas disputas entre capitais para se apropriar desses recursos e acusações mútuas que acabavam redundando em “escândalos” públicos de corrupção, principalmente durante a transição política. Essas acusações, ao relacionar o Estado e sua intensificação de ações na economia, acabaram se relacionando às movimentações contra o excesso da “estatização”, forjando um senso comum que preparava o ambiente para as privatizações.

Vejamos alguns casos de corrupção na ditadura envolvendo empresas de engenharia.

15 CRUZ, Sebastião Velasco e. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas / São Paulo: EdUnicamp / Fapesp, 1995.

## 2 EMPREITEIRAS E CORRUPÇÃO DURANTE A DITADURA

O setor de obras públicas é área privilegiada de denúncias de ilegalidades cometidas por agentes do aparelho estatal e empresários com contratos com organismos do governo. Durante o regime democrático, “escândalos” públicos envolvendo empreiteiras e verbas públicas são recorrentemente expostos pela mídia. Já na ditadura, principalmente nos anos mais fechados, foram vistas poucas acusações contra impropriedades cometidas por construtoras, o que evidencia obviamente não o menor número de casos, mas o amordaçamento dos mecanismos de fiscalização e divulgação das irregularidades, que, crê-se, eram mais frequentes que nos períodos de maior abertura política. Com o início da transição, as vitórias da oposição política após 1974 e a retomada paulatina das atividades dos mecanismos fiscalizadores, como imprensa e o judiciário, as denúncias se superpuseram, relacionando-se aos conflitos políticos e empresariais então em jogo.

Como empresas capitalistas privadas, as construtoras tinham como objetivo principal a geração de lucro, de preferência com as mais altas taxas possíveis, e o setor era conhecido por garantir largas margens de ganho para os seus proprietários. Vários mecanismos eram utilizados pelas empreiteiras para garantir o máximo de lucro possível com uma obra. Alguns procedimentos usados no tocante a essas economias eram ilegais, mas outras irregularidades eram cometidas também no trato com o órgão contratante. Um empresário do setor explica isso de maneira clara:

Existem duas posições fundamentais e regras básicas. O bom empreiteiro é aquele que faz duas coisas: primeiro, cria a obra. Você criando a obra, ela é sua ao nascer; a concorrência é outro papo. E funciona em 90% dos casos. Isso é a primeira regra. A segunda regra, é a seguinte – essa já é numa fase posterior – bom empreiteiro é aquele que a transforma num bom negócio. Porque contrato de obra, qualquer um tem. Fazer desse contrato um bom negócio, esse é o bom empreiteiro. Porque não tem nenhum contrato que termine como começou. Não tem um.<sup>16</sup>

O relato do empreiteiro anônimo entrevistado pelo pesquisador Galeno Tinoco Ferraz Filho apresenta uma visão de dentro do mercado de obras públicas, mostrando como muitas vezes o empreiteiro cria a obra, e também tem que fazê-la lucrativa. Na sequência da entrevista, ele explica isso em um caso específico:

A CR Almeida entrou, numa determinada concorrência, com um preço da ordem de sete bilhões. A Mendes entrou com sete bilhões e meio, a Cetenco entrou com sete bilhões. A Camargo ganhou a concorrência com quatro bilhões. A preços iniciais da obra, porque você para ter uma referência utiliza os preços iniciais. A contrato inicial o contrato da

16 Entrevista anônima. *Apud* FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981, p. 104.

Camargo era quatro bilhões. Entretanto, entre outras coisas a Camargo conseguiu botar lá dentro uma eclusa de trezentos milhões de dólares. Essa foi aquela segunda etapa que eu falei. Do transformar um contrato em um bom negócio. O contrato ele pegou por um preço que o levaria à falência. Não dava para perder três bilhões de cruzeiros. Depois então que já pegara esse contrato, mudou e incluiu a eclusa.<sup>17</sup>

A obra a que o empreiteiro se refere é Tucuruí, cuja concorrência ocorreu em meados dos anos 70 e gerou conflito com a Mendes Júnior, que reclamou do resultado. Depois de obtida a obra, a empreiteira paulista conseguiu aditivos, tornando-a mais cara e lucrativa para a construtora. O dirigente da construtora Wilson Quintella assim justifica essa e outras decisões similares da empresa: “A Camargo Corrêa tinha a fama de sempre apresentar uma conta nova no curso das obras, como maneira de ganhar mais dinheiro. Estávamos, porém, em busca de melhores soluções.”<sup>18</sup> O empreiteiro tenta aí mascarar a intenção de ampliar as margens de ganho.

Outro exemplo é dado por Hermano César Jordão Freire, da carioca Esusa:

Recentemente, houve aqui no Rio uma concorrência, a maior havida este ano, em que a firma ganhadora entrou com uma redução de 42% sobre o valor do orçamento oficial. Qualquer observador atento tira conclusões óbvias: ou a empresa não vai dar conta do recado, pois é impossível realizar uma obra de concreto obtendo economia no montante de 42%, ou ela vai conseguir mudar a regra no meio do jogo.<sup>19</sup>

O que ocorreu nesse caso foi um tipo de irregularidade comum para tornar a obra mais rentável, o uso de aditivos ao contrato, de modo a tornar o empreendimento mais lucrativo. O objetivo dos empreiteiros ao fazer isso é a maximização dos ganhos. No período JK, eram comuns as denúncias de registro de serviços não-existent nas obras do DNER, como a necessidade de equipamentos especiais não usados e a indicação de rochas e obstáculos inexistentes na região da rodovia, elevando os valores pagos aos empresários<sup>20</sup>. Na usina de Angra, foram feitas acusações de que verbas adicionais para a obra davam mais serviços e possibilidades de lucros à Odebrecht<sup>21</sup>. Marilena Chaves destaca também lacunas nas concorrências e alterações na execução das obras, o que pode ser uma fonte de ganho extra para as empresas, assim como os “erros” de projeto<sup>22</sup>. Outro mecanismo, muito usado após a abertura, é o atraso proposital da obra, para que muitos serviços fiquem para o final do seu

17 Entrevista anônima. *Apud* FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981, p. 104-105.

18 QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande: a história das maiores obras do país dos homens que as fizeram*. São Paulo: Saraiva / Vigília, 2008. p. 15-24.

19 Revista O Empreiteiro. Edição de outubro de 1979, no 141.

20 FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981, p. 31-109.

21 BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O Negócio do Século: o acordo de cooperação nuclear Brasil – Alemanha*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017, p. 72-107.

22 CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica*. Dissertação de Mestrado em Economia Industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985, p. 29-77.

“tempo político”, fazendo com que o administrador libere verbas para entregá-la no prazo, o que pode vir a ser uma fonte de ganho extra para a empreiteira<sup>23</sup>.

Esses são casos que ilustram como as empreiteiras usam formas não necessariamente ilegais para elevar suas taxas de ganhos nas obras. Elas acessam também seus contatos políticos e muitas vezes pagam parte de seus ganhos para agentes que cumprem funções no aparelho de Estado, o que configura outra dessas práticas recorrentes envolvendo empreiteiras. A associação mais comum, no entanto, é com figuras que cumprem funções em agências estatais ou elementos intermediários. Samuel Wainer, dono do jornal Última Hora, relata como ele, na função de jornalista, intermediava pagamentos irregulares de empreiteiros a agentes do poder público, como o presidente Goulart, e cita como Chateaubriand recebia dinheiro de empreiteiros para cobrar de governantes certas obras para empreiteiras específicas. Já na ditadura, Wainer se refere David Nasser como agente da imprensa que se incumbiu mais centralmente dessa função<sup>24</sup>. No caso, recursos que vinham de obras públicas passavam por mãos que não eram dos empregados e empregadores das empresas realizadoras dos serviços. Existia uma remuneração externa à empreiteira, representada por intermediários, outros empresários e burocratas. O mecanismo servia para tornar a obra mais cara e elevar o montante de lucro gerado.

Outros eram os casos denunciados de propinas e pagamentos a intermediários ou funcionários públicos para viabilização, aceleração ou alteração de um projeto de obra. O empreiteiro Henrique Guedes relata várias ocasiões e situações de pagamento de propinas em seu livro<sup>25</sup>. No BNH, eram recorrentes os “escândalos” envolvendo corrupção passiva de seus funcionários e havia relatos de que as comissões ali eram de 30%. Seguindo a mesma regra, o governador do Paraná, Leon Pires, foi deposto durante a ditadura por ser gravado pelo empreiteiro Cecílio Rego de Almeida (da CR Almeida) extorquindo-lhe US\$ 1 milhão<sup>26</sup>. No caso, o empreiteiro fez a denúncia provavelmente por não concordar com o valor da comissão, tido possivelmente como alto demais. O caso foi acompanhado pelo Serviço Nacional de Informações, o SNI.

Já na transição para o regime democrático, o governador do Espírito Santo, Gerson Camata, foi acusado de receber propina da Odebrecht, ao conseguir que a mesma fizesse a ponte entre Vitória e Vila Velha, articulando para que ela ficasse responsável pela administração do pedágio da via. No caso, a acusação foi feita apenas em 2009 por um ex-assessor do governador<sup>27</sup>. O caso é emblemático por mostrar como, aparentemente, os mecanismos de remuneração de agentes do poder público por empreiteiros foram reinventados com as políticas neoliberais e a administração privada de serviços públicos.

23 Entrevista com o engenheiro Carlos Freire Machado, realizada em 18 de maio de 2010.

24 WAINER, Samuel. *Minha Razão de Viver*: memórias de um repórter. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1988

25 GUEDES, Henrique. *Histórias de Empreiteiros*. São Paulo: Clube dos Empreiteiros, s/d, p. 191-200.

26 GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 153-74.

27 O GLOBO. Edição de 19 de abril de 2009, p. 3-4. Reportagem ‘Confissões de um caixa dois’.



Para além dos limites mais rígidos da ditadura, temos envolvimento da Odebrecht com os “escândalos” do governo Collor. Em 1992, Emílio Odebrecht, deu a primeira entrevista de sua vida para um jornal, tentando explicar a atuação da companhia diante das acusações:

Jornal do Brasil – As acusações contra a Odebrecht falam de suborno. O ex-ministro Antonio Rogério Magri teria sido subornado pela Odebrecht, o governo do Acre também teria sido subornado para que sua empresa conseguisse a obra. O senhor já subornou alguém?

Emílio Odebrecht – Essa é a pergunta que... primeiro vamos analisar o que é subornar...<sup>28</sup>

Trata-se também de caso de remuneração de figuras do aparelho estatal por uma construtora. Ao longo da entrevista, o empresário acabou explicando os métodos de sua empresa:

Então, o que é hoje a corrupção nesse país? Eu acho que a sociedade toda é corrompida e ela corrompe. Hoje para o sujeito resolver alguma coisa, para sair de uma fila do INPS, encontra os seus artifícios de amizade, de um presente ou de um favor. Isso é considerado um processo de suborno. O suborno não é um problema de valor, é a relação estabelecida.<sup>29</sup>

O empresário admite que pagou os recursos para o ministro, como o entende como um “prestador de serviços”. Nesse período, tal foi o envolvimento da empreiteira com denúncias que Odebrecht foi convocado para depor em CPI, acusado de irregularidades no BNDES, nas privatizações, esquema PC Farias e até envolvimento no assassinato do governador do Acre. Esse caso foi uma exceção em relação aos episódios vividos em períodos democrático e ditatorial, já que, em oposição à maioria, o “corruptor” foi envolvido nas investigações e incriminações, contra a regra de apenas pôr nos holofotes o “corrupto”, ocultando o corruptor.

De todos os casos de pagamento de propina na ditadura, o mais famoso foi o relatório Saraiva. Na denúncia, feita pelo coronel Raimundo Saraiva Martins, o então embaixador Delfim Netto foi acusado de receber comissão para intermediar o financiamento e fornecimento de equipamentos para a usina de Água Vermelha, feita pela Camargo Corrêa. As irregularidades começaram antes da licitação, com a premeditação pelo então ministro da empresa responsável pela obra. Em 1973, o general Figueiredo assim falou a Golbery:

Eu tive uma documentação que eu levei para o presidente há uns meses atrás, do Delfim, de que antes da concorrência, aquela da Água Vermelha, ele afirmava a um grupo francês que queria entrar no financiamento, de que a firma construtora seria a Camargo Corrêa. Antes da concorrência. Então está aí, na cara. É Camargo Corrêa, é Bradesco, é tudo a mesma panela.<sup>30</sup>

28 Jornal do Brasil. Edição de 24 de maio de 1992 *apud* CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: IFCH/Unicamp, 1993, p. 60.

29 Jornal do Brasil. Edição de 24 de maio de 1992 *apud* CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: IFCH/Unicamp, 1993, p. 60.

30 Citado por GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 273.

Antes da concorrência da Cesp (Companhia Elétrica do Estado de São Paulo), o ministro da Fazenda fazia contatos com agentes financeiros e industriais franceses para fornecer crédito e equipamentos para a usina. Por essa intermediação, Delfim teria cobrado 6% de comissão, US\$ 6 milhões. Apesar da denúncia de Figueiredo, o caso não veio a público então. Outra intermediação de Delfim, em 1975, na condição de embaixador do Brasil na França, gerou conflito em torno dos números do negócio e levou às acusações públicas.

Em 1976, o adido militar na embaixada brasileira em Paris, Raimundo Saraiva, foi procurado por dois diplomatas da representação. Guy Vasconcellos e Fernando Fontoura afirmaram que desejavam que Saraiva os acompanhasse para uma conversa com Jacques Broissia, diretor do banco *Crédit Commercial de France*, e parente de casamento do presidente da França, Giscard D'Estaing. Broissia seria agraciado com a ordem do Rio Branco e, não só não o foi, como foi cortado da lista de convidados especiais da embaixada brasileira. O banqueiro relatou irregularidades em negociações com o Brasil e pagamento de comissões ao 'grupo Delfim', sendo US\$ 6 milhões por equipamentos de Água Vermelha pagos na Suíça em nome de Delfim e dois assessores, José Maria Vilar de Queiroz e Carlos Alberto Andrade Pinto. Depois, o banco rejeitou proposta de Delfim de US\$ 60 milhões para intermediação de financiamento de equipamentos para Tucuruí, avaliados em US\$ 1 bilhão. Broissia disse não ter relatado o caso antes porque era ano eleitoral no país e ele não queria comprometer o seu parente. O coronel preparou o "relatório Saraiva" e o denunciou para advogados, militares e políticos no Brasil, trazendo-o à tona em 1978 no Congresso<sup>31</sup>.

No início dos anos 80, o assunto veio novamente a público com a CPI da Dívida Externa e Acordo com o FMI. Em um primeiro depoimento, o militar, que trabalhava em uma empresa financeira, não divulgou nada, dando apenas sinais das informações que possuía:

O Relator – V. S<sup>a</sup>. ouviu alguma vez referências a problemas de comissões recebidas pelos brasileiros no caso desse financiamento de Tucuruí e também a respeito de outros financiamentos, como, por exemplo, para a Hidrelétrica de Água Vermelha? V. S<sup>a</sup>. alguma vez ouviu algum tipo de comentário em torno desses assuntos?

O Depoente – Dentro da Embaixada brasileira, eu nunca ouvi esses comentários. Agora, uma vez numa reunião, eu ouvi um cidadão falando num tal de "diz pour cent". Eu não sei ao que ele se referia.

O Relator – Coronel, ao ouvir falar de "Mister dez por cento", V. S<sup>a</sup>. teve alguma idéia, na hora, de quem poderia ser?

O Depoente – Eu não liguei essa expressão a nenhuma pessoa.<sup>32</sup>

31 GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 23-78.

32 GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 23-78.

O relator, Sebastião Nery, e outros deputados, não conseguiram obter nenhuma informação do coronel nesse interrogatório, já que ele temia represálias à empresa na qual trabalhava.

Dias depois, o coronel Dickson Graael, próximo de Saraiva, foi à CPI e contou o que o ex-adido o havia relatado. Depuseram ainda na CPI o ex-ministro Sylvio Frota, que recebera o relatório Saraiva, e o ex-adido militar em Berna, general Etchegoyen, que afirmou sobre atividades financeiras de brasileiros na Suíça: “comentava-se que um grande número de brasileiros possuíam contas sigilosas em diversos bancos suíços” e que o Crédit Suisse “tinha chegado ao requinte de decorar uma sala com motivos folclóricos da Bahia para agradar seus clientes brasileiros.”. Os assessores de Delfim também foram à CPI e José Maria Vilar de Queiroz, em seu depoimento, acusou Saraiva de “pigmeu moral” e Mariza Tupinambá de Oliveira de “mundana”. Tupinambá trabalhava no serviço cultural da embaixada e fez a intermediação entre Broissia e os diplomatas da representação, sendo por isso demitida por Delfim. Foi morar em Londres, sob a proteção do embaixador Roberto Campos, onde recebia mesada de £ 700 da Odebrecht, por ter ajudado em denúncia sobre a rival Camargo Corrêa<sup>33</sup>.

Em 1984, Saraiva foi de novo à CPI e relatou o que sabia. Disse ter feito a denúncia ao ministro Shigeaki Ueki, que disse já saber. Relatou que os banqueiros franceses não aceitaram a proposta de Delfim em Tucuruí por considerar 6% uma comissão muito alta. Delfim não foi ao Congresso e afirmou que as acusações “não passam de calúnias”<sup>34</sup>.

As denúncias de militares com informações de ilegalidades e contra o ministro datavam desde 1968, quando o general Albuquerque Lima repassou a Médici, do SNI, denúncias que tinha recebido. Apesar das acusações, os ditadores Médici e Figueiredo mantiveram ou nomearam Delfim para o cargo de ministro.

As irregularidades entre as empreiteiras não são um desvio no funcionamento do mercado de obras públicas, mas uma característica estrutural desse ramo de atividades, cujos desvios são os casos denunciados. Se houve acusações de aditamentos indevidos em obras e recepção de recursos por agentes do poder público e figuras intermediárias, a maioria das denúncias se dá na concorrência entre as construtoras. O recurso da acusação pública, na imprensa ou no Congresso é em si uma forma de competição ou retaliação de uma empreiteira contra outra, o que é particularmente comum a partir da abertura e no regime democrático.

Uma forma de neutralização da concorrência e direcionamento do resultado no mercado de obras públicas era o “edital sujo”, ou concorrência dirigida. Na campanha pela “moralização das concorrências”, lançada nos anos 80, o presidente da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), Luís Roberto Andrade Ponte explicou o que era isso:

33 GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 23-78.

34 GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 23-78.

Estadão – O que é o edital sujo?

Luís Roberto Ponte – É um edital com cláusulas que permitem escolher antecipadamente o vencedor. As mais comuns são o preço mínimo oculto e os critérios técnicos de desempate, todos subjetivos.<sup>35</sup>

A campanha da CBIC visava reverter a tendência das concorrências dirigidas, que favoreciam as mais poderosas empreiteiras, em detrimento das pequenas. A revista *O Empreiteiro* apoiou:

Não são poucas as empreiteiras que têm sido aliadas de processos de concorrência por causa de critérios fixados preconcebidamente em gabinetes, visando estabelecer um jogo de cartas marcadas. É em razão disso que hoje se observa uma grita geral no setor, muito a propósito canalizada pela CBIC. Esta entidade começou uma campanha pela moralização das concorrências públicas. Campanha que os empreiteiros aplaudem e que merece apoio geral.<sup>36</sup>

A campanha ganhou força ao associar as grandes empreiteiras, que ganhavam recorrentemente as licitações, à própria ditadura. Andrade Ponte enumerou em encontro nacional do setor as principais formas de direcionamento em edital:

- A) Estabelecer preço mínimo para aceitação da proposta não-divulgado no edital, mas fornecido para a empresa escolhida;
  - B) estabelecer preço mínimo no edital, mas com empate, decidir o vencedor com critérios previamente bolados;
  - C) estabelecer como pressuposto para participação em concorrência o atendimento de condições supérfluas que poucas possam atender;
  - D) Promover a chamada à licitação através de carta-convite, o que por mais incrível que pareça, é um procedimento absolutamente lícito para as empresas estatais;
- E mais: o presidente da CBIC afirma já ter testemunhado concorrências em que, para participar, a empresa deveria possuir uma usina, já instalada, a uma certa distância da obra, o que só uma empresa possuía.<sup>37</sup>

A mobilização parte de um grupo de empresas que vinha perdendo as concorrências e que, diante da situação, resolveu reagir, levando depois à Lei de Licitações e 1992. Um dos que apoiava a campanha era Haroldo Guanabara, da AEERJ, que denunciava:

35 O Estado de São Paulo. Edição de 19 de julho de 1992 *apud* PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção: um desafio à cidadania*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 221-32.

36 Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1985, no 207.

37 Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1985, no 208.

No setor de obras, uma prática que deforma as disputas é a chamada ‘concorrência dirigida’. É comum entre os empreiteiros, assim que um edital é publicado, ocorrer a pergunta: Quem é o dono desta? Trata-se da vitória do lobby e não da competência. Este fato, no Brasil dos últimos anos, é tão verdadeiro, que levou a uma enorme concentração de obras nas mãos de somente quatro macroempresas. São as que detêm o mais eficiente lobby.<sup>38</sup>

O dirigente da associação se refere às barrageiras (as grandes empreiteiras – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Mendes Júnior) e vociferou em outro artigo, escrito após a lei de 1992: “As empresas que mais cresceram no país ultimamente não foram as de melhor capacidade operacional, porém as que melhor souberam corromper.”<sup>39</sup>

A crítica é generalizada entre os pequenos empresários. Bernardino Pimentel Mendes, do Instituto de Engenharia, reclamava da “excessiva criatividade dos editais [...] preparados pelas firmas de consultores” e afirmava não crer na racionalização das concorrências, dado que “[p]arece que existem pessoas interessadas em manter a situação no nível que se encontra”<sup>40</sup>. Editorial da revista *O Empreiteiro* destacava as concorrências como “meros atos formais”<sup>41</sup> e o empreiteiro Horácio Ortiz se referiu a “pseudo-concorrências”:

Tenho denunciado as grandes marmeladas que se verificam no estado.

[...] pseudo-grandes e urgentíssimas obras, cujas necessidades, apoiadas em dados estatísticos, projeções, todos eles manipulados com o objetivo de exigir o empate de enormes recursos em serviços dispensáveis. Basta ver que o acordo nuclear prevê a aplicação de 30 a 40 bilhões em obras absolutamente não urgentes. Aliás, ele já começou de uma forma obscura, porque não houve concorrência para a construção de Angra II, o que provavelmente vai se repetir na construção das outras usinas.<sup>42</sup>

Ortiz acusava as grandes empresas, com seu parque produtivo de equipamentos, de criar “necessidades” de obras, como a do aeroporto de Guarulhos.

Outros casos expressam a situação de “editais sujos” e “concorrência dirigida”, sendo criticados por empresários marginalizados das licitações. Henrique Guedes, da Apeop (Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas), acusava a Dersa de escolher os vencedores na concorrência da

38 Revista Construir. Edição de junho de 1984, no 30 *apud* AEERJ (Associação dos Empreiteiros do Estado do Rio de Janeiro). *AEERJ 30 Anos: 30 anos de obras públicas no Rio de Janeiro (1975-2005)*. Rio de Janeiro: AEERJ, 2005, p. 121-81.

39 Jornal O Globo. Edição de 11 de setembro de 1993 *apud* AEERJ (Associação dos Empreiteiros do Estado do Rio de Janeiro). *AEERJ 30 Anos: 30 anos de obras públicas no Rio de Janeiro (1975-2005)*. Rio de Janeiro: AEERJ, 2005 p. 121-81.

40 Revista O Empreiteiro. Edição de agosto de 1976, no 103.

41 Revista O Empreiteiro. Edição de agosto de 1977, no 115.

42 Revista O Empreiteiro. Edição de julho de 1979, no 138.

Via Norte<sup>43</sup>. O Sinicon questionou a prefeitura de Petrópolis e o governo fluminense por demandar alto capital social para obras<sup>44</sup>.

Outra forma de a empreiteira garantir obras era atuar junto ao Legislativo:

Para contar com recursos suficientes para cobrir o seu faturamento previsto, é frequente a atuação do empresário no sentido de, com a ajuda de parlamentares e o serviço de lobistas, assegurar a introdução de emendas ao Orçamento da União, alocando para as obras de seu interesse os recursos desejados.<sup>45</sup>

Os empreiteiros atuavam junto a parlamentares para entrar com pedidos de obras na forma de emendas parlamentares no orçamento. Pagando comissão ao deputado, ficava acertado antes da concorrência quem faria a obra. Diante dessa interferência das construtoras na elaboração orçamentária, o ministro Adib Jatene afirmou que quem o fazia eram as empreiteiras<sup>46</sup>.

Com essa prática, reforçada na transição política, as construtoras integraram a rede de financiamento das campanhas eleitorais. Editorial da revista *O Empreiteiro* assim se referiu à essa prática: “E há denúncias de que através delas [licitações] são drenados recursos para as campanhas de propaganda política do governos [sic] estaduais e federal. [...] As empreiteiras, de uma forma geral, sempre participaram deste esquema.”<sup>47</sup>

No final da ditadura, o mecanismo da concorrência entre empresas como motor das denúncias de irregularidades se mostrou mais claramente com o cancelamento de licitações e mudança de suas regras. Na hidrelétrica de São Simão, da Cemig, a Mendes Júnior perdeu a concorrência, depois de ter ficado em primeiro lugar. Na concorrência da hidrelétrica de Pedra do Cavalo, na Bahia, a Mendes Júnior perdeu a obra para consórcio liderado pela Odebrecht mesmo com preço inferior e entrou na justiça. A licitação da usina de Itaparica, da Chesf, foi cancelada após vitória da Servix, fazendo com que nova concorrência desse vitória à Mendes Juinor. E a Cesp cancelou concorrência de Nova Avanhandava, alegando falha nos projetos<sup>48</sup>. Esses conflitos na justiça e cancelamentos de concorrências das últimas grandes hidrelétricas da ditadura eram representativos das disputas entre empresas em um mercado em refluxo.

43 Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1976, no 103.

44 Informe Sinicon. Edição no 12, ano I.

45 PRADO, Lafayette Salviano. “Corrupção” In: *Transportes e Corrupção*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 197-217.

46 O Estado de São Paulo *apud* PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 272.

47 Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1982, no 172.

48 RAUTENBERG, Edina. “A revista Veja e as ‘grandes obras’ da ditadura militar brasileira (1968-1975)”. In: *V Semana Acadêmica de História*. Marechal Rondon: Unioeste, 2009, p. 1-5; Revista *O Empreiteiro*, nos 123 e 132.

## CONCLUSÃO

Os episódios indicados ao longo do texto mostram como, tanto de uma forma geral como especificamente entre as construtoras, havia uma série de indícios, denúncias e casos comprovados de práticas corruptas durante a ditadura. Assim, para além de todas as arbitrariedades e violações aos direitos humanos promovidos pelo regime, os governos pós-64 proporcionaram um ambiente ideal para a proliferação dos desvios e apropriações ilegais dos recursos públicos por agentes privados. A ditadura, além de autoritária e violenta, era também corrupta e permitiu que fortunas fossem produzidas a partir de propinas, desvios de recursos públicos e comissões pagas com aumento dos preços das obras e serviços públicos disponibilizados naquele período. É um dever de cidadania que esses casos sejam devidamente estudados e divulgados publicamente, de modo que a população tome ciência dessa dimensão da ditadura pouco conhecida e colocada muitas vezes de forma enganosa na memória coletiva. A consolidação do regime democrático passa pela revelação dos crimes múltiplos cometidos pela ditadura, incluindo a sua feição pouco conhecida de um regime corrupto e que promoveu a escalada dos interesses empresariais sobre o Estado de forma inédita, usando corriqueiramente práticas ilegais para o atendimento desses interesses.

# JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: O DIREITO DIANTE DAS MUDANÇAS POLÍTICAS

## 1 DIREITO E POLÍTICA EM MOMENTOS DE TRANSIÇÃO

A partir da problemática da imprevisibilidade das mudanças políticas, firmou-se um ramo especializado do saber no âmbito da teoria social, derivado sobretudo da ciência política, que se desdobrou em duas subdisciplinas: a transitologia e a consolidologia<sup>2</sup>.

Durante as décadas de 1980 e 1990, essa tradição de pensadores colocou no centro do debate político os processos de mudanças entre regimes. A despeito de suas singularidades, essas análises compartilhavam entre si um traço fundamental: compreendiam as transições como momentos de contingência política, em que a imprevisibilidade dos jogos de poder e a incerteza quanto aos resultados dos conflitos sociais eram potencializados.

Em outros termos, se em períodos de estabilidade democrática, por definição, o desfecho da disputa política é sempre uma variável em aberto, nos momentos de excepcionalidade política, essa indefinição constitutiva dos jogos de poder é acentuada. Isso porque, nas transições, as negociações

1 Professor de Direito da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Coordenador Adjunto do Núcleo Trans Unifesp. Doutor em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (IRI - USP). Mestre em Teoria Geral e Filosofia do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Membro do Conselho de Orientação Cultural do Memorial da Resistência de São Paulo, do Conselho do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/Unifesp) e do Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Advogado inscrito na OAB/SP, Membro da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão de Diversidade Sexual da OAB/SP. Presidente do Conselho de Administração do Núcleo de Preservação da Memória Política. Foi assessor jurídico da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo e consultor da Comissão Nacional da Verdade para assuntos de gênero e sexualidade. Foi Visiting Research Fellow no Watson Institute da Universidade de Brown (EUA) pesquisando violência contra a população LGBT no Brasil. Publicou os livros “Contra a moral e os bons costumes: a ditadura e a repressão contra a comunidade LGBT” e co-organizou as obras “Ditadura e Homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade”.

2 A primeira estaria dedicada essencialmente aos momentos iniciais da transição, ou seja, ao intervalo que marca a passagem entre dois regimes políticos. Por sua vez, a segunda, concebida sequencialmente à anterior, visaria ao fenômeno da estabilização dos procedimentos democráticos elementares e das instituições que os operacionalizam. Alguns vão além, abrangendo também no conceito de consolidação democrática preocupações como a densidade social e a legitimidade popular. Diversas são as obras que compõem essa tradição da ciência política, destacando-se: (MOISÉS; ALBUQUERQUE (orgs.), 1989); (LINZ; STEPAN, 1999; O'DONNELL; SCHMITTER (orgs.), 1988 [1986]); (O'DONNELL, 1986); (O'DONNELL; SCHMITTER; WHITEHEAD (orgs.), 1988); (MAINWARING; O'DONNELL; VALENZUELA (orgs.), 1992); (PRZEWORSKI; 1991).



e embates irrompem no espaço público com especial protagonismo, em “estado puro”, condensando o tempo histórico e ampliando os limites dos conflitos na definição dos destinos da coletividade.

A vultosa dimensão das tarefas transicionais e a implicação profunda dos atores nelas envolvidos parecem compensar-se. Os desafios de influenciar os rumos das mudanças políticas atingem tanto os defensores do antigo regime quanto os arautos de uma nova ordem. São interesses e motivações de distintos níveis que determinam a posição dos atores políticos relevantes para o desenlace dos conflitos postos e institucionalizados.

Ponto a ponto, a invenção – nem sempre democrática – das soluções políticas durante a sucessão entre regimes pode ser pactuada com ampla margem de liberdade, a depender essencialmente apenas dos sujeitos envolvidos e de suas demandas, desde as mais imediatas e pragmáticas – como a não punição dos que estão deixando o controle do Estado – como as mais ideológicas envolvendo diferentes visões de mundo e projetos de país. Em suma, em um cenário de suspensão das regras que estavam estabilizadas no antigo regime e ainda sem diretrizes claras sobre como será o futuro, tudo parece restar à livre negociação e à força performativa da ação política.

Nesse cenário, o direito era tomado como aspecto secundário, relegado a um segundo plano. Com suas tradicionais funções de conservação e estabilização das ordens sociais, subestimava-se sua capacidade de pautar e influenciar também as transformações políticas. No entanto, o estudo do direito, pensado normalmente para períodos de estabilidade política, não é menos relevante do que a perspectiva que privilegia a dimensão política da transição. Com efeito, o funcionamento ordinário e a estabilidade característica e até estruturante do direito em tempos de normalidade não persistem diante das profundas modificações políticas a que estão sujeitas as sociedades.

Aliás, essa visão que veiculava uma inevitável distância e até mesmo uma contraposição entre processos de transição política e o direito afastaram tais questões do centro de preocupações das ciências jurídicas. Não demorou, contudo, para que se percebesse que o papel do direito não é menor nesses processos: longe de ser apenas afetado passivamente, ele influencia e retroalimenta, com suas especificidades, os estímulos transicionais, marcados por constantes fases de inflexões e inovações nos procedimentos e instituições já tradicionalizados.

Com efeito, esse papel ativo do direito é potencializado com a internacionalização dos campos jurídicos, em especial no campo da defesa e da promoção dos direitos humanos. Com a globalização que se acentua no final do séc. XX, diversos deveres consagrados na ordem internacional funcionam como complementos aos poder normativo dos Estados-Nação, traçando alguns parâmetros limitadores não só da atuação regular destes perante seus cidadãos nos momentos ditos de normalidade, mas também nos tempos de exceção e de transição políticas.

Deslocam-se, assim, as linhas de força determinantes das transições do campo da política para o do direito. As revisões e anulações de diversos acordos políticos de transição, anos e até décadas após a celebração dos mesmos, atesta exatamente essa nova situação. Isso pode ocorrer tanto pelas Cortes Supremas como pelas jurisdições regionais e internacionais.

Releva notar, também, que o objetivo declarado das transições enunciadas na contemporaneidade foi a busca do restabelecimento de regimes democrático-liberais, sob império da legalidade, com a forma institucional do Estado Democrático de Direito, de feição constitucional. Por conseguinte, no centro do debate encontram-se concepções de justiça e de direito capazes de contribuir decisivamente para coibir a perpetuação dos abusos perpetrados por parte dos agentes do Estado e, de algum modo, permitir a reparação e neutralização das fraturas e traumas herdados desse passado autoritário.

Após contextos marcados por violência em escala e proporção muito grandes, é imperativo buscar referências éticas e parâmetros jurídicos novos para se restabelecer a vida em comunidade sob regimes políticos democráticos e de soberania popular. Entre as inúmeras dúvidas, há uma certeza nesta situação generalizada de desrespeito a direitos fundamentais: não se pode recomeçar de onde se tinha parado, como se nada tivesse acontecido.

Diversos são os exemplos históricos que ilustram a impossibilidade de retomar a convivência democrática do momento em que ela foi interrompida, prescindindo de um amplo acerto de contas em relação ao passado. Em outras palavras, o desafio de uma transição nunca se resume à mera restauração de uma ordem antiga temporariamente suspensa, como se tratasse de recolocar nos trilhos a evolução de uma determinada comunidade.

Em se tratando das ditaduras civis-militares do Cone Sul, essa impossibilidade de mero retorno ao *status quo ante* vê-se potencializada tanto pelo caráter recente das violações massivas de direitos, como pela desfiguração do ideal de vida compartilhada que a supressão das liberdades públicas causou. Foram regimes de exceção caracterizados pela repressão e perseguição de opositores, justificadas geralmente por motivos de ordem político-ideológica, que afrontaram diretamente o direito internacional dos direitos humanos, produto da progressiva afirmação de valores e princípios de proteção da pessoa humana na ordem internacional, independentemente das comunidades políticas nacionais a que pertencem esses cidadãos.

A superação dessa situação de violação sistemática aos direitos humanos normalmente se realizou a partir de uma tensão entre as demandas de justiça, por um lado, e os imperativos de estabilidade e de reconciliação nacional, por outro. A depender do tipo de transição e, sobretudo, do poder político residual dos integrantes do regime anterior, tomaram-se medidas de justiça ou mantiveram-se as garantias de impunidade dos autores dessas violações.

Referenciado nessa nova realidade, emergiu um conceito que tem despertado a atenção dos cientistas sociais – ainda que poucos juristas se tenham debruçado sobre esse tema. Apesar da forte relação entre o nascimento da sociologia do direito e a resistência ao autoritarismo no Brasil e, a seguir, da tarefa de redemocratizar e reconstitucionalizar um Estado de Direito em nosso país, outras relações foram privilegiadas como objeto de investigação a partir dos anos 1990<sup>3</sup>.

3 Para um inventário analítico das preocupações temáticas e dos principais trabalhos de pesquisa no campo da sociologia jurídica brasileira, ver Faria e Campilongo (1991).

Esse conceito, localizado nas fronteiras entre as ciências política e jurídica, é o que se convencionou designar por justiça de transição<sup>4</sup>. Diz respeito, basicamente, aos desafios da recuperação de direitos e da restauração de regimes democráticos, que não se podem operar no vazio, mas somente a partir das condições legais e institucionais legadas do regime anterior. Se este foi marcado por uma sistemática e massiva prática de violação aos direitos humanos, ampliam-se as dificuldades e dimensões em que a transição precisa ser trabalhada.

A expressão justiça de transição, tal qual utilizada neste texto, não expressa um conceito analítico definitivo e acabado, mas apenas uma referência tópica para delimitar os contornos de um tipo peculiar de experiência político-jurídica realizada em sociedades que atravessaram situações extremas de violência ou conflito, cuja gravidade foi capaz de prejudicar a estabilidade e a coesão social que fundavam a vida em comum.

Justiça de Transição consiste em um conjunto de medidas tomadas por parte do Estado e/ou pelos atores da sociedade civil para consumir uma efetiva democratização das instituições e das práticas de uma sociedade, após um contexto de violações graves aos direitos humanos.

Esse complexo de estratégias jurídicas e políticas, ativado tanto pelos diferentes poderes do Estado quanto pelos agentes da sociedade civil, a despeito de variar a depender do contexto analisado, orienta-se basicamente por dois objetivos essenciais: por um lado, promover os direitos humanos violados e, por outro, fortalecer as instituições e as práticas democráticas.

Assim, ainda que não se possa traçar um rol taxativo e único sistematizando seu conteúdo, que varia espacial e temporalmente, pode-se afirmar que há um sentido mínimo e um traço comum nessas variadas experiências consubstanciados em cinco eixos fundamentais que se apresentam intimamente imbricados entre si.

Apenas pra fins didáticos e de clareza de exposição, é possível apresentá-los esquematicamente do seguinte modo: **(i)** Reparar os danos sofridos: Oferta de reparações pecuniárias e simbólicas para os perseguidos políticos ou para as famílias dos mortos e desaparecidos; **(ii)** Investigação dos fatos e responsabilização jurídica dos agentes violadores (direito à justiça): Investigar, processar, apurando responsabilidades sobretudo dos agentes públicos e punir violadores de direitos humanos; **(iii)** Direito à verdade e acesso a informações: Revelar a verdade para vítimas, famílias e toda a sociedade, possibilitando a efetivação do direito à memória por meio de um acesso total e irrestrito aos arquivos e dados produzidos durante a ditadura (direito de acesso à informação e abertura completa dos arquivos públicos); **(iv)** Políticas de memória e fortalecimento das instituições democráticas: Cultivar uma memória pública e democrática, constituída a partir das narrativas das vítimas e com a participação direta destas. Nesse campo, outras medidas também são importantes, tais como retirar nomes de violadores dos direitos humanos de ruas e lugares públicos; e **(v)** Reforma das instituições: envidar esforços na mudança da cultura institucional e da dinâmica de atuação dos órgãos do Estado, sobretudo

4 Uma análise conceitual mais detida do tema pode ser encontrada em Quinalha (2013).

das forças de segurança, aparatos judiciais e outros organismos que foram utilizados pela repressão. Uma medida comum nesse ponto é afastar os criminosos de órgãos relacionados ao exercício da lei e de outras posições de autoridade, processo conhecido como expurgo ou lustração.

A despeito da importância de todas essas medidas, que atingem, cada uma, objetivos distintos e complementares entre si, por uma questão de recorte, o foco da presente análise recai sobre o papel do direito à justiça, pelas razões discutidas a seguir.

## 2 A CENTRALIDADE DO DIREITO À JUSTIÇA

Fato é que todos os regimes políticos sucedem-se marcados por um grau variado de consenso e de embate entre atores representativos do antigo e dos novos tempos, envolvendo diversos temas e demandas. Destaca-se, no entanto, no cerne dessas transições, sobretudo quando prevaleceu no regime anterior um contexto de grave violência, uma questão inevitável a ser definida: o tratamento jurídico conferido aos que, com diversos graus de envolvimento, sustentaram e figuraram como quadros políticos do regime superado<sup>5</sup>.

Via de regra, estes buscam, quando possível, proteger-se mediante a edição de atos normativos, revestidos formalmente de uma legalidade autoritária ou então inserem uma cláusula no contrato de negociação das transições que lhes garanta a almejada impunidade<sup>6</sup>.

A especial atenção conferida à justiça criminal ou justiça retroativa, conceituada como a possibilidade de persecução penal de membros do governo autoritário que, de algum modo, estiveram envolvidos com as violações de direitos humanos, justifica-se, basicamente, porque a decisão de levar os responsáveis a julgamento não se resume a uma mera questão jurídica, envolvendo apenas institutos, técnicas e prazos processuais. Menos ainda trata somente de conceitos jurídicos como punibilidade, prescrição, graça ou anistia, a despeito de todas essas categorias estarem diretamente implicadas nessa discussão.

Em realidade, parece-nos ser o direito à justiça o mais delicado aspecto e, via de regra, o obstáculo mais difícil de se transpor para que se atinja a plena realização de uma autêntica experiência de

5 Nesse sentido, Méndez destaca que “an early test of their residual powers is, precisely, the attempt to protect their own representatives against any settling of accounts for the past human rights violations” (MÉNDEZ, 2001, p. 9).

6 O modo, a variação e a solidez da garantia da impunidade em face ao anseio da justiça retroativa é questão complexa que não comporta uma causalidade exclusiva, ainda que normalmente esteja intimamente relacionada ao modo como ocorreu a transição. De acordo com Carlos S. Nino, podem-se classificar as transições de acordo com três critérios: (i) modalidade (por força ou por consenso); (ii) etiologia (endógena ou exógena); e (iii) estado jurídico em relação ao regime anterior (continuidade, ruptura ou restauração). Ponderando essas variáveis e suas conseqüências para a definição do tratamento jurídico-político dispensado aos membros do regime anterior por novos governos, dirá esse autor que “una variable clave podría ser el tipo de transición en el que el gobierno estaba embarcado. (...) Cuando la transición es más coercitiva, un nuevo balance de poder contribuye en forma positiva a las posibilidades de la justicia retroactiva. (...) En cambio, cuando la democratización se realiza a través de negociaciones destinadas a logra consenso, la justicia retroactiva tiene menos posibilidades de éxito”. Acrescenta que quando “el nuevo régimen democrático es una continuidad jurídica del viejo régimen autoritario y las violaciones de derechos humanos a ser llevadas a juicio están protegidas, por ejemplo, por una ley de amnistía, y los principios contra de la derogación *ex post facto* garantizan la protección legal, existen enormes obstáculos para la justicia retroactiva” e, ao contrário, “cuando existe un rompimiento jurídico completo, el camino de la justicia retroactiva resulta más sencillo”. Afirma ainda que “cuanto más graves son los abusos de los derechos humanos, existen más posibilidades de que el intento de hacer justicia tenga éxito”. Por fim, indica que “el lapso temporal que transcurre entre el momento en que se cometen las atrocidades y aquel en que se intenta realizar la justicia retroactiva también ayuda para explicar su éxito relativo” (NINO, 2006, pp. 169 – 191).

justiça transicional nos países da América Latina, dado o grau de tensão política e social que encerra a decisão de perseguir penalmente anos e até décadas após a redemocratização os crimes cometidos em um contexto de repressão política e de hierarquia militar.

Pode-se dizer que essa decisão envolve variáveis de diversas ordens a serem ponderadas. Colocar determinadas grupos no banco dos réus depende, sobretudo, de qual versão da história se quer adotar como oficial e se consagrar na memória coletiva, instituindo um marco claro na mudança entre o velho e o novo governos. Não se trata, assim, apenas de conflitos judiciais terminados por juízos individuais de culpa ou de inocência, em que a discussão central desenvolve-se em torno dos temas da causalidade e da autoria dos crimes de lesa-humanidade.

Desse modo, do ponto de vista jurídico, esse juízo carrega a tensão entre o direito internacional dos direitos humanos, com os mais caros princípios que sustentam o *jus cogens* e o direito internacional convencional e a questão das garantias individuais, sobretudo no campo penal, que são do mais alto valor nos Estados constitucionais de extração liberal, tais como o da irretroatividade da lei penal, prescrição da punibilidade, validade de anistias etc.

Ademais, o dilema da penalização dos agentes repressores encerra um conflito entre, por um lado, os imperativos morais assentados comumente de que crimes não devem permanecer impunes e, por outro, a legalidade penal tradicional – que veda a justiça retroativa – e a soberania estatal, dois eixos históricos da afirmação nacional dos Estados.

Em termos políticos, expressa um balanço entre os poderes, opondo a energia do novo regime ao resíduo de poder dos antigos governantes. Além disso, consolida uma verdade publicamente chancelada, em que se converte a versão oficial da história dos acontecimentos, bem como uma caracterização política e moral do regime anterior, que passa a ser visto como injusto e reprovável, colaborando com a estruturação de uma memória coletiva eticamente referenciada.

Culturalmente, também reflete a polarização entre, por um lado, os propósitos de reconciliação e pacificação, que trazem implícita certa idéia de perdão e esquecimento, e, por outro, a pressão por reparações econômica e simbólica, cujo pressuposto é o reconhecimento de abusos que foram efetivamente cometidos, trazendo à tona, como elemento central, a impunidade dos agentes responsáveis pela repressão política.

Deve-se registrar, inclusive, que o tratamento penal e a cultura da punição, em se tratando de uma questão de alto teor de politização, é dos pontos mais polêmicos entre os estudiosos do tema, que divergem normalmente quanto à efetividade e à adequação desse tipo de instrumento. Não se trata, assim, de considerá-lo de antemão como o melhor meio de realizar um acerto de contas com o passado ou mesmo como a forma mais adequada de levar a cabo um trabalho efetivo de justiça e de memória sob qualquer contexto ou circunstância.

É inequívoco, contudo, que essa ambivalência entre impunidade e responsabilização penal está sempre presente no cerne dos diferentes processos de superação de um legado autoritário e, pelo grau de polarização que encerra, constitui um ponto de vista interessante para aferir as opiniões e posicionamentos dos atores da sociedade e do Estado.

### 3 O PAPEL DAS CORTES SUPREMAS PARA ROMPER A IMPUNIDADE

Não se compreende as democracias contemporâneas sem analisar o direito, seus procedimentos e instituições, além das políticas públicas por ele conformadas e informadas. Nesse sentido, traçar uma sociologia mais apurada da jurisprudência de questões relativas à transição é uma tarefa importante da sociologia do direito atual. Essa importância é potencializada em um contexto de valorização do papel político das Cortes Constitucionais, razão pela qual esse enfoque apresenta uma perspectiva privilegiada para compreender como se representa esse passado recente e o que dele sobrevive como legado na própria perpetuação do presente.

Desse modo, a centralidade conferida ao sistema de justiça explica-se pela simples razão de que a discussão sobre o alcance e sentido dos reflexos jurídicos das transições políticas foi em grande medida relegada ao Poder Judiciário, diante de uma inércia ou falta de vontade política dos Poderes Executivo e Legislativo em rediscutir a questão. Particularmente, a decisão de processar ou não penalmente os agentes públicos que praticaram crimes de lesa-humanidade, comumente nos processos transicionais – sobretudo os latino-americanos que selecionamos –, é delegada para as Cortes Supremas, em um segundo momento da redemocratização, para que não interrompa o desencadeamento de um processo de negociação e superação entre regimes. Nas palavras de Ruti Teitel, “the role of reinterpreting the meaning of the rule of law in periods of substantial transformation is frequently assumed by constitutional courts (TEITEL, 2000, p. 216).

Esse grande encargo e desafio da consolidação democrática foi, assim, atribuído a esse poder sem sua prévia anuência, ainda que no bojo de uma tendência mais geral de submissão de questões fortemente politizadas para deliberação final desses tribunais. Nessa linha, examinar como lidam com o desafio, que argumentos são privilegiados, que valores são adotados, que normas são hierarquizadas podem nos revelar muito acerca das culturas jurídica<sup>7</sup> e política desses atores institucionais relevantes.

Importante notar que o enfoque adotado sobre a atuação das Supremas Cortes não exclui o papel protagonista dos sujeitos da sociedade civil na condução e no debate público em torno dessa pauta eminentemente política. Mesmo porque é fato bem conhecido a postura tradicionalmente reativa dos

7 O sentido de cultura legal utilizado é o formulado por David Nelken, para quem “legal culture, in its most general sense, is one way of describing relatively stable patterns of legally oriented social behaviour and attitudes. The identifying elements of legal culture range from facts about institutions (...) to various forms of behaviour (...) and, at the other extreme, more nebulous aspects of ideas, values, aspirations and mentalities. Like culture itself, legal culture is about who we are not just what we do” (NELKEN, 2004, p. 1).

tribunais, que examinam as causas levadas à apreciação por parte de grupos de vítimas, familiares, ou mesmo associações profissionalizadas e especializadas na litigância em direitos humanos.

No bojo dos processos transicionais do Cone Sul, a despeito de suas singularidades, que oscilaram desde mudanças mais conciliadas até rupturas mais bruscas, houve uma cláusula de negociação central que selou a impunidade e a impossibilidade de julgamento dos agentes que operaram o aparato repressivo em um contexto de violação massiva e sistemática aos direitos fundamentais. Assim, nos primeiros momentos dessas transições políticas, já assumiram destaque leis de perdão, normalmente concretizadas por atos concessivos de anistia e/ou indulto que, de algum modo, abrangiam setores civis opositores ao regime e também agentes repressivos.

Também foi comum na região o fato de que demandas pleiteando a anulação do perdão garantido aos agentes do regime superado foram judicializadas, ou seja, esses atos de caráter essencialmente político foram, posteriormente, submetidos ao controle por parte do Poder Judiciário. Vale destacar que essas ações têm sido apreciadas pelas respectivas Cortes Constitucionais, no atual contexto de amplo ativismo judicial no âmbito da agenda dos direitos humanos no continente americano e no mundo todo. Aliás, todos os países do Cone Sul inauguraram o séc. XXI em um cenário de completa impunidade dos agentes públicos que cometeram crimes de violação aos direitos humanos, sendo que Argentina, Uruguai e Chile se empenharam para reverter essa situação.

No Brasil, ainda é bastante incipiente a reflexão sobre a justiça de transição. Faz pouco mais de uma década e meia que o tema começou a ser discutido de forma mais sistematizada e para além dos movimentos de familiares de desaparecidos políticos e vítimas da ditadura, que eram os únicos setores que levantavam a bandeira da memória, da verdade e da justiça em relação aos crimes do passado. Também os meios acadêmicos só mais recentemente têm incorporado essa temática de maneira mais constante. No entanto, nas Faculdades de Direito, ainda prevalecem um dogmatismo normativista e um apego aos temas jurídicos tradicionais, o que coloca em segundo plano algumas questões complexas que envolvem os direitos humanos, como a justiça de transição.

Por sua vez, nas Faculdades de Ciências Sociais, os cientistas políticos, por terem uma marcada preocupação analítica com os problemas do tempo presente, estão voltando a se interessar por esse assunto, depois de terem se dedicado profundamente ao tema das transições durante as décadas de 1980 e 1990. Por se tratar tanto de um programa normativo que orienta políticas públicas (nacionais e internacionais) como um conceito transdisciplinar, surgido nas fronteiras entre o direito internacional e a ciência política, a justiça de transição demanda uma reflexão em diversos planos e searas. É preciso considerar saberes construídos tanto a partir de teorias e de normas internacionais como a partir da prática local dos movimentos sociais que reivindicam justiça e reparação em relação a violações de direitos humanos.

No geral, as formulações em torno desse tema ainda são marcadas pelo privilégio do legalismo, pela centralidade do Estado e de suas instituições (desprezando uma visão “de baixo para cima”), por uma insuficiência analítica sobre o conceito de transição e seus limites, por um minimalismo conservador que considera apenas direitos civis e políticos (ocultando sofrimentos econômicos e sociais), dentre outros problemas. Apesar de ter colaborado para o processo de acerto de contas com o passado nesses anos recentes em nosso país, ainda é preciso maior refinamento dessa reflexão tanto da perspectiva do Direito quanto das Ciências Sociais para avançarmos mais rapidamente e com eficácia para a realização da justiça.

Comprovação de nosso atraso é o que se lê no longo acórdão do STF sobre o julgamento da ADPF 153, que pleiteava uma reinterpretação da Lei de Anistia de 1979 de modo a não abranger as graves violações aos direitos humanos praticadas por agentes do Estado contra os opositores políticos.

Os Ministros da nossa Suprema Corte fizeram uma leitura passadista de um problema do presente: consagraram a legalidade da ditadura e contrariaram a longa afirmação histórica dos direitos humanos na ordem internacional e no processo constituinte de 1988. Ao validar a interpretação de que a Lei de Anistia também beneficiou os agentes do Estado que torturaram, sequestraram, assassinaram, estupraram, desaparecem com corpos, dentre outras atrocidades, o STF foi na contramão da história.

Alegando ter havido, no passado, um pacto político amplo que fundou a nova democracia, além de uma Emenda Constitucional que teria limitado o Poder Constituinte originário de 1988, a cúpula do Judiciário brasileiro distorceu a história fatural da transição ao ignorar que o projeto de anistia da ditadura foi imposto às demais forças políticas e também contrariou as lições mais elementares de direito constitucional.

Além disso, assumiu um argumento da “especificidade” brasileira para afastar as normas internacionais e as experiências comparadas, sobretudo as regionais, apontando para uma concepção provinciana de soberania e para uma timidez institucional que não se verificou nas diversas matérias importantes da vida política nacional que têm sido apreciadas pela Corte.

O entendimento do STF representa uma afronta às decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tanto no caso Araguaia (Gomes Lund e outros) como no Herzog. Apesar da importância e dos esforços das Comissões da Verdade em nosso país, impõe-se a tarefa de reconstrução democrática e de retomada das medidas de justiça transicional ainda com maior força depois do bolsonarismo e dos retrocessos autoritários que ele representa. A ditadura nunca foi tema do passado: esta é uma máxima que faz cada vez mais sentido em nossos dias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *A Sociologia Jurídica no Brasil*. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.



- MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel. *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.
- MÉNDEZ, Juan. In *Defense of Transitional Justice*. In MCADAMS, A. James. *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame: University Notre Dame Press, 1997.
- \_\_\_\_\_; COVELLI, Gilma Tatiana Rincón. Parecer técnico sobre a natureza dos crimes de lesa-humanidade, a imprescritibilidade de alguns delitos e a proibição de anistias – solicitado pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da República em São Paulo. Nova Iorque, International Center for Transitional Justice, setembro de 2008.
- MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (orgs). *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- NINO, Carlos. *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Emecé Editores S.A. / Ariel, 2006.
- NELKEN, David. Using the concept of legal culture. *Australian Journal of Legal Philosophy*, vol. 29, 2004, pp. 1 – 28.
- O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1986.
- \_\_\_\_\_; SCHMITTER, Philippe C. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988 [1986].
- \_\_\_\_\_; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence. *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- QUINALHA, Renan Honório. *Justiça de Transição: contornos do conceito*. São Paulo: Expressão Popular/Dobra Editorial, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Souza; MARQUES, Maria L. M.; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 30, ano 11, fevereiro de 1996, pp. 29 – 62.
- TEITEL, Ruti. *Transitional Justice*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 4 (2), jul-dez/2008, pp. 441 – 464.

# ACCOUNTABILITY E CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

## INTRODUÇÃO

A relação entre corrupção e Poder Judiciário no Brasil não é nova, mas ganhou destaque recente como resultado de investigações criminais que geraram prisões e condenações de diversas autoridades políticas nacionais de relevo. Exemplares paradigmáticos dessa dinâmica foram o julgamento do escândalo do Mensalão e, sobretudo, a Operação Lava Jato. Não à toa, ambos eventos receberam significativa atenção da literatura especializada (MICHENER e PEREIRA, 2016; ARANTES, 2018; RODRIGUES, 2020; LAGUNES e SVEJNAR, 2020; DA ROS e TAYLOR, 2022; KERCHE e MARONA, 2022; GONZALEZ-OCANTOS et al., 2023).

Na dinâmica examinada por esses trabalhos, o Poder Judiciário é compreendido essencialmente como um *agente* de accountability – conceito amplamente definido como o processo de prestação de contas que enseja a possibilidade de responsabilização de agentes públicos (SCHEDLER, 1999). Todavia, sendo o Poder Judiciário também integrado por agentes públicos, também ele pode e deve ser *objeto* de accountability. Mesmo que o Poder Judiciário seja um poder independente, como os demais, essa independência não é absoluta, devendo também ele se submeter ao sistema de freios e contrapesos típico de uma democracia liberal (DA ROS e TAYLOR, 2021).

O propósito deste capítulo é realizar uma breve introdução desse tema, que é simultaneamente amplo e pouco explorado. Opera-se, assim, uma inversão em relação aos estudos recentes, passando-se da análise do Poder Judiciário como *agente* de accountability à análise do Poder Judiciário como *objeto* de

<sup>1</sup> Professor adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde atualmente exerce o cargo de Coordenador de Pesquisa. É doutor em Ciência Política pela University of Illinois, Chicago, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Realizou pós-doutorado na UFRGS e foi professor adjunto do seu Departamento de Ciência Política. Atualmente, é um dos coordenadores da Área Temática “Política, Direito e Judiciário” da Associação Brasileira de Ciência Política e diretor da Regional Sul da mesma associação. Atua como pesquisador no Núcleo de Estudos sobre Comportamento e Instituições Políticas (NECIP) da UFSC e no Grupo de Pesquisa Instituições Políticas Comparadas (IpoC) da UFRGS. É bolsista de produtividade do CNPq (nível 2) desde 2023. Realiza pesquisa nas áreas de ciência política e políticas públicas, com ênfase na análise de instituições do sistema de justiça e de controle externo e interno da administração pública.

accountability – ou, dito de forma mais imprecisa, passa-se do exame do controle judicial da corrupção ao controle da corrupção judicial (embora não se limite a isso, como se verá a seguir). Embora nem sempre seja explicitamente nomeado dessa forma, esse fenômeno recebe o nome de *accountability judicial* por ao menos parte da literatura (GEYH, 2003; BURBANK, 2008, TOMIO e ROBL FILHO, 2013).

Para tanto, esse capítulo está organizado da seguinte forma. Após essa primeira seção introdutória, a próxima seção apresenta uma breve definição do conceito de *accountability judicial*, derivada da discussão mais ampla sobre o conceito de *accountability*. Em complemento à anterior, a terceira seção apresenta quatro qualificações ao conceito de *accountability judicial*, de modo a situar especificamente a aplicação do conceito ao Poder Judiciário. A seção seguinte desagrega o conceito de *accountability judicial* em seis diferentes componentes, derivados de um modelo heurístico mais amplo de *accountability*. Conclui-se na quinta seção, discutindo-se rapidamente a relação entre *accountability judicial* e o controle judicial da corrupção no Brasil. Todas as seções, na medida do possível, são ilustradas com casos e exemplos da experiência brasileira pós-1988.

## 1 DEFININDO ACCOUNTABILITY JUDICIAL

Em sentido amplo, *accountability* é um processo duplo de prestação de contas e de responsabilização que pode ser instituído quando há delegação de poderes de um indivíduo ou coletividade a outro(a). Neste caso, quando o titular de poderes os concede a outro, este passa a ser obrigado a prestar informações sobre os atos adotados em nome do primeiro e, caso as informações prestadas sejam insatisfatórias, ele pode ser punido. *Accountability* é, portanto, um mecanismo que obriga um representante a prestar contas de seus atos ao seu representado, podendo haver alguma forma de punição caso as contas prestadas sejam consideradas inadequadas pelo próprio representado ou por outros fóruns instituídos para essa finalidade (SCHEDLER, 1999; BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013).

Em uma democracia liberal, os representados tipicamente são os cidadãos e os representantes são os diferentes agentes públicos (autoridades eleitas, funcionários públicos etc.) que atuam em nome dos primeiros. O setor público, nesse regime, pode ser compreendido como uma longa cadeia de delegações de poderes que passam, em um primeiro momento, dos verdadeiros titulares (os cidadãos) aos representantes eleitos (presidentes, deputados, senadores, governadores etc.) e destes ao restante das autoridades nomeadas por estes, com seu consentimento e/ou a partir de regras definidas por eles. Há, portanto, a possibilidade de *accountability* em cada um dos pontos dessa longa cadeia de delegação de poderes (i.e., dos representantes eleitos para com a população, da alta burocracia para com os representantes eleitos, dos burocratas de nível de rua em relação aos seus superiores etc.).

Mais do que apenas um instrumento punição, a accountability é pensada especialmente como um instrumento que busca promover o maior alinhamento de preferências entre quem delega poderes e quem os recebe: é por meio da ameaça de punição que se espera que os representantes ajam de acordo com as preferências dos representados. Ela é, assim, um complemento à noção de responsividade – a ideia de que os representantes devem agir de acordo com as preferências dos representados, algo que é especialmente importante, mais uma vez, em um regime liberal representativo (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999).

Feita essa definição básica, é importante definir o escopo do conceito. O impulso inicial de praticamente toda discussão recente, inclusive acadêmica, sobre accountability é assumir que ela é um instrumento cuja finalidade única ou principal é controlar a corrupção – compreendida esta como o uso indevido do poder confiado para benefício privado (PHILP, 1997; WARREN, 2004). Sendo a corrupção uma violação da relação de confiança esperada entre os representantes (i.e., os agentes públicos) e os representados (i.e., a população), a accountability seria uma forma de os últimos conseguirem punir os primeiros caso essa violação ocorra. E, por extensão, havendo o risco crível de punição, os representantes passariam a ter um incentivo para não praticarem corrupção. Accountability é, nestes termos, tanto um incentivo para a integridade como um mecanismo corretivo em caso de comportamento desonesto (KLITGAARD, 1988; ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016).

A noção de que a accountability é um remédio apenas para a corrupção, contudo, é limitada. Embora a accountability seja efetivamente um dos principais instrumentos para controlar a corrupção, ela pode servir também a outros propósitos. Quer dizer, por ser um instrumento que busca promover o maior alinhamento entre as preferências de representados e representantes, não apenas casos de corrupção podem ser objeto de accountability, e sim também casos de potencial conflito de interesses, bem como de incompetência e ineficiência, entre outros. É em parte por causa dessa concepção ampliada de accountability, por exemplo, que se fala em accountability *eleitoral* quando os eleitores punem os eleitos ao migrar seus votos para outros candidatos quando o desempenho da economia é insatisfatório, conforme a literatura sobre voto econômico demonstra – veja-se: nesse caso, os eleitores punem os candidatos que buscam a reeleição votando em outros candidatos não porque os atuais mandatários são necessariamente corruptos, mas porque sua gestão da economia é considerada ineficiente (e.g., DOWNS, 1957).

Assim, para fins desta revisão, a accountability judicial pode ser definida como o processo de prestação de informações, contas e esclarecimentos que o Poder Judiciário e os seus integrantes devem realizar regularmente a instituições instituídas para esse fim e ao público, para que possam ser punidos caso tenham atuado em desacordo com os seus respectivos mandatos. Como se trata de uma definição ampla e permeada por termos necessariamente vagos, é necessário qualificar o conceito de accountability judicial. Este é o objeto da próxima seção.

## 2 QUALIFICANDO ACCOUNTABILITY JUDICIAL

A aplicação de um conceito amplo como o de accountability a uma instituição como o Poder Judiciário e aos seus integrantes demanda algumas adaptações. Quer dizer, embora derivado do conceito geral de accountability, o conceito específico de accountability judicial merece ao menos quatro qualificações, a saber: (i) ela não se limita ao controle da corrupção judicial; (ii) ela é preponderantemente indireta; (iii) ela abarca tanto a “atividade-fim” como as “atividades-meio” do Poder Judiciário; e (iv) ela pode ser institucional, e não somente individual. Cada uma dessas especificações se encontra brevemente explicada e discutida a seguir.

A primeira qualificação é coerente com o escopo de accountability definido acima, de acordo com o qual a accountability – e, por extensão, a accountability judicial – não se limita a casos de corrupção (judicial), embora também os abarque. Dito de outra forma, accountability judicial engloba casos de corrupção judicial, mas também outras formas potenciais de abuso e ineficiência. Isso sugere que o conceito abarca episódios claros de corrupção ou uso indevido da função pública para benefício privado (e.g., venda de decisões judiciais), mas também potenciais conflitos de interesses (e.g., diferentes formas de proximidade com partes processuais), ineficiência (e.g., morosidade, custos excessivos), incompetência (e.g., erros, ilegalidades flagrantes) e outras formas de abuso (e.g., comportamento arbitrário, preconceituoso e/ou desrespeitoso). Isto é, a accountability judicial não se limita a punir juízes alegadamente corruptos, embora também possa fazê-lo, mas deve ser compreendida como um incentivo para que o Poder Judiciário como um todo e os seus respectivos integrantes atuem de acordo com os mandatos recebidos pela instituição do corpo de cidadãos em uma democracia liberal. Um exemplo de que a accountability judicial não se presta somente a punir magistrados corruptos são os processos de competência correicional instaurados no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Neles, o tipo mais frequente decorre de representações por excesso injustificado de prazo para julgamento de casos – uma alegação que mais facilmente pode ser classificada como ineficiência do que como corrupção propriamente dita (VIEIRA, 2019, p. 75-76).

A segunda qualificação é que a accountability judicial é uma relação preponderantemente indireta. Isto é, apenas nos poucos lugares do mundo onde há eleições para os cargos de juiz é possível falar em uma accountability direta regular entre a população e os magistrados.<sup>2</sup> Na maior parte dos países do mundo, contudo, imperam dois modelos de seleção de magistrados que praticamente inviabilizam a relação direta de accountability entre população e magistrados, quais sejam: (i) indicações por outros poderes do estado; e/ou (ii) indicações pelo próprio Poder Judiciário, geralmente a partir de seleção por exames (RUSSEL e MALLESON, 2006; SPÁC, 2018). Como consequência, na maioria dos países – Brasil incluído – inexistente relação direta entre a população e os magistrados que permita que a primeira puna diretamente os últimos caso eles descumpram seus mandatos. A accountability judicial é indireta,

2 Salvo engano, apenas em alguns estados dos Estados Unidos há eleições para magistrados (GLICK e EMMERT, 1987).

portanto, no sentido de que a grande maioria das suas sanções são impostas por órgãos estatais, como o próprio Poder Judiciário (e.g., conselhos, corregedorias) e/ou outros poderes do estado (e.g., comissões parlamentares de inquérito, controle de execução orçamentária pelo executivo, auditorias realizadas por tribunais de contas). No entanto, como será frisado nas próximas seções, diferentes iniciativas de fiscalização podem ter origem fora do estado, por meio de reclamações, notícias de fato, reportagens jornalísticas etc. – e, nesses casos, há a possibilidade de uma sanção de natureza reputacional ocorrer diretamente entre os cidadãos e os magistrados.

A terceira qualificação é que a accountability judicial abarca tanto a “atividade-fim” como as diversas “atividades-meio” do Poder Judiciário. Por “atividade-fim” do Poder Judiciário em uma democracia liberal, entenda-se a resolução pacífica e imparcial de conflitos por meio da interpretação exigível da legislação (DA ROS e TAYLOR, 2019). Este é, em outras palavras, o mandato principal ou missão institucional conferido pelos cidadãos e pelas demais autoridades políticas ao Poder Judiciário e aos seus membros. Essencialmente, isso abarca as decisões e não-decisões judiciais de responsabilidade dos magistrados. Accountability judicial diz respeito, assim, às alegações de corrupção, potenciais conflitos de interesse, ineficiência, incompetência e outras formas de abuso cometidas por magistrados no exercício da atividade jurisdicional. Pensando apenas em casos que envolvem alegação de corrupção, ilustram a accountability judicial em relação à atividade-fim do Poder Judiciário casos como o do ex-juiz federal de São Paulo, João Carlos da Rocha Mattos, alvo da Operação Anaconda, de 2003, condenado por venda de decisões judiciais, assim como o da desembargadora Maria da Graça Osório Pimentel Leal, do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), acusada também de venda de decisões judiciais no âmbito da Operação Faroeste, de 2019.

Mas, como dito acima, a accountability judicial engloba também todas as “atividades-meio” realizadas pelo Poder Judiciário, que devem ser vistas como viabilizadoras da realização do mandato principal ou missão institucional do Poder Judiciário discutidos acima. Isso inclui, por exemplo, a seleção e promoção de magistrados, assessores, servidores, terceirizados e estagiários (e.g., alegações de casos de favorecimento ou nepotismo), os processos de saída de pessoal (englobando a política de “porta giratória” que regula, por exemplo, o exercício da advocacia por ex-assessores ou por magistrados aposentados, ou o seu ingresso na atividade política, além de casos de exonerações por perseguição política) e toda a atividade de gestão que envolve, por exemplo, a celebração de contratos administrativos para construção de prédios e prestação de serviços (de informática, limpeza etc.), as decisões sobre verbas indenizatórias, a extensão e a existência de determinados serviços (e.g., motoristas), entre diversas outras decisões de natureza preponderantemente administrativa tomadas pelo Poder Judiciário. Novamente, pensando apenas em casos de alegação de corrupção, ilustram a accountability judicial em relação às atividades-meio do Poder Judiciário casos como o do ex-juiz do trabalho Nicolau dos Santos Neto, condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro em obra do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo, e, mais amplamente, a “crise do nepotismo” que

teria ocorrido no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) na década de 1990, envolvendo a nomeação de parentes de magistrados para cargos de assessoria (ROCHA, 2002).

Por fim, a quarta e última qualificação é que a accountability judicial tem como objeto não apenas indivíduos (magistrados, servidores, assessores etc.), mas também instituições inteiras. Isto é, a accountability judicial pode ser tanto individual como institucional. Exemplos da última incluem inspeções e sindicâncias realizadas pelo CNJ em diferentes tribunais, obrigando-os a adotar práticas distintas das anteriormente existentes. Ingram (2016) relata, por exemplo, que o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) foi objeto de uma apuração dessa natureza por conta de denúncia acerca da ausência da realização de concursos para preenchimento dos cargos de servidores; uma vez realizada a inspeção e tomada a decisão pela corregedoria do CNJ, o TJMA foi forçado a realizar concursos públicos para preenchimento desses cargos, outrora de livre nomeação. O fato de que sanções podem ser impostas a instituições inteiras (tribunais, fóruns etc.) e não somente a indivíduos direciona-se especialmente às atividades-meio realizadas pelo Poder Judiciário, conforme discutido acima. Nesses casos, trata-se da própria definição dos limites conferidos às amplas autonomias administrativa e orçamentária existentes no Poder Judiciário no Brasil, em processo que se assemelha ao controle de outros órgãos da burocracia mundo afora (e.g., MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984). Neste sentido, por exemplo, a própria despesa do Poder Judiciário no Brasil como um todo – que oscilou entre 1,2% e 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ao longo dos últimos anos, uma proporção excepcionalmente elevada em perspectiva comparada (DA ROS e TAYLOR, 2019) – sugere que este poder do estado como um todo pode ser objeto de accountability. Isso é especialmente verdadeiro considerando-se que há enormes variações estaduais a este respeito: ao passo que em alguns estados a despesa com o Poder Judiciário representa menos de 0,7% do PIB estadual (e.g., São Paulo, Paraná, Amazonas), em outros estados essa despesa alcança praticamente o triplo, ultrapassando 2% do PIB estadual (e.g., Acre, Amapá), de acordo com levantamento com dados de 2016 (DA ROS e INGRAM, 2019).

### 3 DESAGREGANDO ACCOUNTABILITY JUDICIAL NO BRASIL

Feita as qualificações acima e delimitada a accountability judicial, passa-se à desagregação do conceito, que define os diferentes componentes deste processo. Para tanto, adota-se o modelo heurístico proposto por Da Ros e Taylor (2022) em obra sobre o tema. Embora esta obra analise o controle da corrupção no Brasil entre 1985 e 2021, o seu modelo é suficientemente flexível para permitir sua aplicação ao conceito de accountability judicial, dadas as qualificações discutidas acima.

No caso, Accountability (A) corresponde à soma de Transparência (T), Fiscalização (F) e Sanção (S), moderadas por Capacidade (C), Engajamento (E) e Dominância (D), sendo esta última a única variável que possui efeito negativo sobre o resultado. A equação que define essa relação pode ser

expressa sucintamente da seguinte forma:  $A = (T + F + S) * (C + E - D)$ . Observe-se que os três primeiros componentes da equação (T, F e S) são nucleares, ao passo que os três últimos (C, E e D) são moderadores.

Desagregar a accountability (judicial) em seis componentes é vantajoso porque permite tratá-la como uma política pública, identificando eventuais gargalos e vulnerabilidades. Isso, por sua vez, ajuda a definir prioridades para reformas e suas eventuais consequências, a partir de uma perspectiva incremental em que novas melhorias se somam ao que já se encontra funcionando a contento (cf. Da Ros e Taylor 2022). Dito isso, abaixo explica-se brevemente o significado de cada um desses componentes, bem como descreve-se a aplicação deles ao processo de accountability judicial, ilustrando-o com exemplos da experiência brasileira recente.

### 3.1 Transparência

Refere-se à documentação e ao acesso a informações de interesse público, bem como à sua veracidade, completude e inteligibilidade. Transparência engloba, assim, tanto a quantidade de informação pública que se encontra registrada e disponibilizada com acesso fácil, e também a sua qualidade, atualização e nível de desagregação. Como é sabido na literatura, a transparência pode ser ativa (i.e., de ofício, prestada pelo próprio órgão público responsável pelas informações) ou passiva (i.e., mediante pedido). Em larga medida, ela é um pressuposto de todo processo de accountability: na ausência de informações disponibilizadas pelos agentes públicos a respeito de sua atuação, dificilmente é possível que estes precisem esclarecer suas condutas e eventualmente possam ser responsabilizados por elas (PICCI, 2011; BERSCH e MICHENER, 2013).

Especificamente no que se refere à accountability judicial, isso se desdobra em uma série de questões importantes. Uma delas, talvez mais básica, são os portais eletrônicos. Embora formalmente existentes na maioria dos Tribunais de Justiça, a pesquisa de Cruz e Zuccolotto (2020) demonstra não apenas que parte significativa dos tribunais divulga menos informações do que a legislação determina, mas também que alguns tribunais são particularmente problemáticos nesse particular. Outra questão envolve a gestão do sigilo. Do ponto de vista processual (i.e., aquilo que se convencionou chamar de “segredo de justiça”, por exemplo, em casos criminais ou que envolvam crianças), há tribunais que impossibilitam o acesso a qualquer informação sobre esses casos em seus portais na internet, ao passo que outros tribunais conferem sigilo apenas aos nomes das partes envolvidas. Para além das informações processuais, as “atividades-meio” de alguns tribunais não parecem obedecer aos critérios de transparência definidos acima. De acordo com o levantamento de Cunha Filho (2021, 61), por exemplo, o Tribunal de Justiça de Roraima classificou como “restritas” – categoria inexistente entre as exceções da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11) – mais de 5.000 informações



de potencial interesse público, que dizem respeito a “pedidos de diárias”, “viagens e deslocamento”, “folha de pagamento mensal” e “solicitações diversas”, entre outros.

Para além dos casos que dizem respeito à disponibilização ou não de informações ao público, outra questão é a própria ausência de registro de informações de interesse público – o que, obviamente, inviabiliza a sua posterior disponibilização. Esse é o caso, por exemplo, da prática alegadamente corriqueira de audiências informais realizadas entre advogados de partes e magistrados, que ocorrem geralmente nos gabinetes dos últimos, conhecidas como “despachos”. Embora trata-se de um direito dos advogados que consta no Estatuto da Advocacia, os registros e, por consequência, a disponibilização dessas informações ao público nos diferentes tribunais brasileiros são escassos. O caso do tribunal de maior visibilidade do país, o Supremo Tribunal Federal (STF), é ilustrativo. Conforme observa Gomes, “a parte contrária nunca é pessoalmente notificada acerca da ocorrência de uma audiência privada relativa a um caso, sua realização e conteúdo não são registrados nos autos do caso e não existe um registro geral em que se possa buscar os despachos passados realizados no âmbito do STF” (2020, p. 68). De fato, alguns Ministros do tribunal divulgam as suas agendas, mas se trata de uma iniciativa individual e, portanto, não uniformizada e aparentemente pouco efetiva. Como resultado, de acordo com o levantamento realizado pela autora a respeito das agendas dos Ministros, “houve em média divulgação de agendas contendo informações sobre despachos em apenas 24.95% dos dias úteis” (ibid).

Esses fatores são especialmente importantes porque, dentre os três poderes do estado, o Poder Judiciário é possivelmente aquele cuja funcionamento e linguagem são os de mais difícil compreensão por parte do público – e é o único poder cujo acesso raramente é feito de forma direta, sendo largamente monopolizado por uma categoria profissional (a dos advogados). Some-se a isso a imensa redundância decisória e a baixa resolutividade dos casos do Poder Judiciário no Brasil. Vistas sob o prisma da inteligibilidade das informações prestadas, por exemplo, essas características realçam a importância desse componente da accountability judicial considerando a imagem de imparcialidade que devem embasar sua atuação.

## 3.2 Fiscalização

Refere-se ao monitoramento e à apuração das ações de agentes e instituições públicas tendo em vista a verificação de sua regularidade e eficiência ou, alternativamente, a detecção e investigação de eventuais irregularidades e ineficiências. Neste sentido, engloba tanto os mecanismos de “patrulha de polícia” como os de “alarme de incêndio” do setor público. Ao passo que os primeiros incluem o monitoramento rotineiro com base em indicadores estabelecidos, sendo geralmente realizados de ofício por órgãos de controle, os segundos incluem a apuração episódica de alegações de irregularidades e ineficiências, no mais das vezes a partir de denúncias e reclamações (MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984).

Mecanismos de “patrulha de polícia” relacionados à accountability judicial no Brasil são quase sempre de natureza institucional. Sua principal expressão são os diferentes relatórios de atividades produzidos por tribunais e conselhos. Isso inclui, por exemplo, as prestações de contas anuais que os órgãos judiciais encaminham aos Tribunais de Contas, bem como as informações prestadas pelos Tribunais de Justiça, Regionais Federais, Regionais do Trabalho, Regionais Eleitorais e outros ao CNJ, que os consolida no seu relatório anual, o *Justiça em Números*. Já os mecanismos de “patrulha de polícia” individuais (i.e., que discriminem atividades de magistrados, servidores, assessores etc. de forma individualizada), embora existam, recebem menor publicidade. Em princípio, eles tendem a ser gerados em momentos de progressão ou promoção nas respectivas carreiras, atendendo a critérios como produtividade ou aderência à jurisprudência preponderante dos tribunais, entre outros, no caso dos magistrados. Todavia, justamente por conta da sua baixa publicidade, sabe-se pouco sobre eles.

Passando aos mecanismos de “alarmes de incêndio”, eles são preponderantemente episódicos e derivam de alegações de irregularidades ou ineficiências. Estas podem ter sido detectadas em atividades de monitoramento, como as discutidas acima, ou expostas em comunicações realizadas a diferentes órgãos de controle (denúncias, reclamações, notícias de fato). Embora possam ser realizadas por órgãos internos do Poder Judiciário (corregedorias, conselhos etc.) ou outros órgãos de controle (e.g., Poder Legislativo, Tribunais de Contas), elas também podem ser realizadas a partir da iniciativa de atores não estatais que os reportam a diferentes canais institucionais (e.g., ouvidorias) ou ao público em geral (e.g., reportagens jornalísticas). Esse tipo de abordagem é coerente com o que se convencionou chamar de accountability *social*, que ocorre quando cidadãos e a sociedade civil em geral buscam responsabilizar agentes públicos para além do ciclo eleitoral por meio da construção de reputações (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006; FOX, 2015). Vale lembrar, contudo, que apesar da alegação de irregularidade ou ineficiência poder ser feita por agentes não estatais, a punição será preponderantemente realizada por órgãos estatais – conforme discutido acima acerca da natureza indireta do conceito de accountability judicial. Embora seja um caso extremo, a apuração de corrupção nas obras do TRT de São Paulo realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário, cuja instalação em 1999 foi parcialmente justificada com base em notícias publicadas na imprensa, ilustra a categoria (MACHADO e FERREIRA, 2014).

### 3.3 Sanção

Em sentido amplo, trata-se da possibilidade de punir aqueles considerados responsáveis por ineficiências ou irregularidades. A sanção corresponde à etapa de responsabilização propriamente dita do processo de accountability e assume diferentes tipos e intensidades, que podem ser impostas por um conjunto igualmente amplo de atores e instituições, incluindo mídia, órgãos administrativos, legislativos e judiciais etc. (LINDBERG, 2013; DA ROS, 2019). Para fins desta revisão, classifica-se as

sanções da accountability judicial em seis tipos, a saber: decisória, reputacional, política, administrativa, civil e criminal.

Sanções *decisórias* são possivelmente as mais regulares do ponto de vista do funcionamento ordinário do Poder Judiciário. Elas referem à possibilidade de reversão de decisões judiciais ou administrativas e geralmente estão regulamentadas nos códigos processuais e em regimentos internos dos tribunais. Elas operam por meio do sistema recursal típico da hierarquia judicial e por vezes podem afetar promoções ou progressões na carreira – e.g., a depender da frequência na qual um magistrado tem as suas decisões revertidas ou não por instâncias judiciais superiores. E, obviamente, a possibilidade de sanções dessa natureza serem impostas diminui conforme se ascende na hierarquia judicial. Com efeito, decisões finais tomadas por tribunais de última instância – como o STF em casos de controle de constitucionalidade das leis – podem ser alteradas somente por nova decisão tomada pelo próprio tribunal ou pela aprovação de emendas constitucionais superadoras pelo legislativo, algo claramente excepcional.<sup>3</sup>

Já as sanções *reputacionais* se confundem com alguns dos mecanismos de alarme de incêndio descritos na seção anterior. Eles dizem respeito à publicização de condutas alegadamente irregulares ou ineficientes a audiências negativamente orientadas, de tal modo que o indivíduo (magistrado, servidor) ou instituição (tribunal) cuja conduta foi publicizada incorre em custos à sua imagem pública (ADUT, 2008). Embora esse tipo de sanção tenha sido tradicionalmente imposto pela mídia profissional (imprensa, rádio, televisão), crescentemente ele vem sendo realizado por meio das redes sociais.

Para além das sanções decisórias e reputacionais, os demais tipos de sanção são particularmente difíceis de serem impostos em relação aos magistrados porque afetam a própria noção de independência que dá sentido aos cargos por eles ocupados em uma democracia liberal como o Brasil. Tendo recebido dos cidadãos o mandato de decidir conflitos de forma imparcial, os magistrados são protegidos por garantias como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos justamente para que não sejam indevidamente influenciados pelas partes processuais – inclusive a partir de ameaça de punição.

Isso significa, por um lado, que sanções *políticas* – i.e., aquelas impostas pelos demais poderes do estado – são excepcionais no âmbito da accountability judicial no Brasil. Um dos seus raros exemplares são os impeachments de ministros do STF. Embora tenha havido incremento no número desses pedidos em tempos recentes, a sanção propriamente dita nunca chegou a ser imposta (BOGÉA e DA ROS, 2023). Por outro lado, isso significa que os demais tipos de sanção – administrativas, civis e criminais – quase sempre gozam, em maior ou menor medida, da participação do próprio Poder Judiciário para sua imposição. Mesmo o CNJ, alegadamente instituído para introduzir “controle externo” sobre a atividade judicial, é composto majoritariamente por magistrados e minoritariamente

3 Para uma breve discussão desses episódios sob a ótica do conceito de contenção judicial, ver Bogéa e Da Ros (2023).

por indivíduos provenientes de outras carreiras – e.g., advogados, membros do Ministério Público e juristas indicados pelo Congresso Nacional. Ao passo que os primeiros possuem 9 dos 15 assentos do conselho, os últimos possuem os 6 assentos restantes (TOMIO e ROBL FILHO, 2013).

Isto posto, as sanções *administrativas* são aquelas que envolvem a imposição, aos magistrados, de penas disciplinares tais como advertência, censura, remoção compulsória, disponibilidade ou aposentadoria compulsória. Em geral, essas sanções podem ser impostas por órgãos de correição internos aos diferentes tribunais ou aos conselhos do Poder Judiciário. De acordo com os levantamentos realizados por Franco (2015) e Vieira (2019), por exemplo, em mais da metade dos processos administrativos disciplinares que foram decididos pelo CNJ entre 2005 e 2017 houve imposição da pena administrativa mais severa existente aos magistrados, a aposentadoria compulsória. É interessante observar que nos 65 casos de aposentadoria compulsória identificados por Vieira (2019) entre 2007 e 2017, 28 (41,3%) deles dizem respeito a irregularidades no exercício da atividade-fim dos magistrados (e.g., venda de decisões judiciais e alegações de parcialidade), ao passo que 15 (23,1%) deles dizem respeito a irregularidades no exercício de atividades-meio (e.g., desvio de recursos em decisões administrativas dos tribunais).<sup>4</sup> Esse dado é interessante porque as garantias judiciais discutidas acima – e, por extensão, a proteção de que gozam magistrados em relação a aplicação de outras sanções – existem para viabilizar a realização da atividade-fim do Poder Judiciário, mas não necessariamente as atividades-meio. Esses levantamentos, finalmente, excluem sanções administrativas impostas pelas corregedorias dos diferentes tribunais aos magistrados, bem como sanções dessa mesma natureza aplicadas a servidores, a respeito das quais existem poucas informações sistematizadas.

Por fim, as sanções *civis* e *criminais* são impostas pelo próprio Poder Judiciário a partir do julgamento de casos em que magistrados são réus, podendo ensejar perda de cargo. No que se refere às primeiras, elas parecem estar envoltas em uma discussão jurisprudencial a respeito da aplicabilidade ou não da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 1992) a casos envolvendo magistrados. Em especial, apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ter decidido favoravelmente nesse sentido em 2021<sup>5</sup>, é possível que o tema venha a ser decidido também pelo STF futuramente. Isso ocorre porque a questão envolve a interpretação das próprias garantias da magistratura que constam no art. 95 da constituição federal – e não só interpretação da Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar n. 35, de 1979). No que tange às sanções criminais, elas são as mais graves existentes em uma democracia liberal, uma vez que podem resultar em privação de liberdade (além da perda de cargo). Por isso mesmo, trata-se das sanções que demandam o maior escrutínio público, a participação do maior número de instituições e, por extensão, o maior tempo para serem impostas (DA ROS, 2019).<sup>6</sup> Dito

4 Os demais casos envolvem negligência (4 ou 6,1%), comportamento desrespeitoso (2 ou 3,1%), demora excessiva (2 ou 3,1%) e a categoria agregada “vários” (6 ou 9,2%) (VIEIRA, 2019, p. 92).

5 Nesse sentido, ver Vasconcelos (2021).

6 Adicionalmente, é importante ressaltar que que, a exemplo da elite política, também os magistrados gozam de foro especial por prerrogativa de função (o chamado “foro privilegiado”) quando os seus casos são processados e julgados durante o exercício de seus cargos.

isso, as elevadas morosidade e impunidade que têm caracterizado o julgamento de casos envolvendo agentes públicos no Brasil parecem se repetir também quando magistrados são réus: de acordo com o levantamento realizado por Cury (2018), apenas 2 magistrados punidos pelo CNJ com aposentadoria compulsória foram condenados criminalmente, ao passo que outros 3 foram absolvidos e os mais de quarenta casos restantes estavam pendentes de julgamento ou sem informações disponíveis ao público.

Em tempo, apesar de a revisão acima ter enfatizado a *accountability* de magistrados, ela também pode ocorrer em relação a servidores e outros funcionários (assessores, estagiários etc.) do Poder Judiciário. Esses, por sua vez, não gozam das garantias próprias da magistratura e, ao menos em princípio, podem ser punidos com maior facilidade. Mais ainda, para além das sanções individuais, pode-se pensar em sanções institucionais, envolvendo redução de poderes e orçamento de tribunais inteiros, em dinâmica que se aproxima do conceito de contenção judicial (cf. BOGÉA e DA ROS, 2023).

Dito isso, os três componentes nucleares da definição de *accountability* descritos acima são moderados pelos outros três componentes da equação, explicados a seguir.

### 3.4 Capacidade

Diz respeito à dimensão institucional da *accountability*, abarcando diferentes níveis de profissionalização e autonomia dos órgãos judiciais em relação a influências indevidas das elites política e econômica e os seus vários instrumentos de atuação. Assim, ela faz referência às leis que definem poderes, atribuições e competências, à existência recursos materiais e ao desenvolvimento de expertise e coordenação, entre outros (BERSCH, PRAÇA e TAYLOR, 2017; CINGOLANI, 2018). Como tal, ele pode ser subdividido em ao menos duas dimensões, uma organizacional e outra legal (ou regulatória).

Do ponto de vista da primeira, pode-se sintetizá-la dizendo que o Poder Judiciário é uma das instituições brasileiras que goza das mais adequadas condições materiais de trabalho. Isso inclui a quantidade de pessoal, a qualificação dos quadros, a remuneração, o espaço físico, os equipamentos e a tecnologia disponíveis, entre outros. Dito de outra forma: particularmente quando comparado aos demais órgãos públicos do Brasil, as condições organizacionais do Poder Judiciário dificilmente podem ser consideradas obstáculos à *accountability*.

A discussão mais promissora em relação aos reflexos da capacidade institucional sobre a *accountability* judicial desloca-se, portanto, para a sua dimensão legal ou regulatória. Isso inclui sobretudo a existência de regras públicas que estabeleçam padrões esperados de conduta dos agentes vis-à-vis as instituições que integram. De modo a contribuir para a *accountability*, essas geralmente se orientam por reduzir os espaços de discricionariedade e incrementar a clareza de responsabilidades dos agentes (KLITGAARD, 1988; TAVITS, 2007). São a existência e o cumprimento dessas regras que permitem que a *accountability* seja realizada internamente pelo Poder Judiciário, buscando homogeneizar as

condutas dos seus agentes de modo a introduzir maior previsibilidade na atuação da instituição e, assim, proteger a própria instituição dos eventuais desvios de seus integrantes. Ela se exprime em regimentos internos, manuais de conduta, planos de conformidade etc. definidores de regras que sejam precisas (i.e., que não sejam ambíguas ou vagas), transparentes (i.e., passíveis de fácil conferência) e que minimizem a repetição ou sobreposição de processos.

Pensando especificamente do ponto de vista da atividade-fim do Poder Judiciário brasileiro, algumas de suas características parecem introduzir dificuldades nesse sentido. Por um lado, a sabidamente elevada independência de que gozam os magistrados uns em relação aos outros introduz incerteza quanto aos padrões decisórios do Poder Judiciário como um todo, amplificando a insegurança jurídica porventura derivada das próprias leis (ARANTES, 1997; TAYLOR, 2008; ARGUELHES e RIBEIRO, 2018). Por outro, a imensa redundância decisória, decorrente da amplitude e permissividade do sistema recursal, contribui para a diluição de responsabilidades entre diferentes magistrados e tribunais. O resultado agregado disso é que os magistrados individualmente produzem muitas decisões, mas que o Poder Judiciário como um todo é pouco ineficiente do ponto de vista de sua capacidade de resolver definitivamente os conflitos que a ele chegam (DA ROS e TAYLOR, 2019).

### 3.5 Engajamento

Trata-se essencialmente de uma dimensão comportamental da *accountability* que engloba a saliência do tema junto à sociedade e a conseqüente mobilização dos cidadãos na fiscalização das ações dos agentes públicos. Abrange tanto formas organizadas como não organizadas de participação, gerando denúncias, petições, mobilizações, campanhas de visibilização etc. Ela é frequentemente pensada como o resultado da atuação da sociedade civil, na qual grupos de interesse, movimentos sociais e mídia profissional são protagonistas (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006; FOX, 2015).

Na literatura específica sobre corrupção, contudo, há uma importante ênfase na atuação dos chamados “perdedores da corrupção” (MUNGIU-PIPPIDI, 2006). Grosso modo, estes são os indivíduos e organizações que de forma mais direta são negativamente afetados pela existência de corrupção. Isto é, embora toda a sociedade perca com a existência de corrupção, alguns sofrem as suas conseqüências de forma muito mais concentrada do que outros. Este é o caso, para dar um exemplo atinente à *accountability* judicial, de uma parte que perde um processo porque a outra parte subornou o juiz do caso – no caso, embora toda a sociedade seja prejudicada pela existência de um juiz corrupto, a parte que perdeu o processo incorre em um custo muito mais severo e imediato. É em razão dessa concentração de custos nos “perdedores da corrupção” que se deve dar atenção também ao seu engajamento no processo de *accountability* – e não apenas à sociedade civil de um modo mais amplo. Estes incluem, por exemplo, as partes processuais potencialmente prejudicadas por decisões corruptas, morosas ou abusivas, os candidatos a vagas no Poder Judiciário potencialmente prejudicados

por relações de nepotismo ou favorecimento de outros candidatos, os concorrentes derrotados em licitações fraudadas, entre vários outros<sup>7</sup>.

Com efeito, é a partir do engajamento desses vários atores – tanto dos “perdedores da corrupção” como da sociedade civil em geral – que diversas iniciativas de fiscalização iniciam ou tomam corpo. Estas, em outras palavras, soam os “alarmes de incêndio” e fornecem informações às instituições de accountability que podem potencialmente conduzir a processos de responsabilização.

É em parte por isso também que o engajamento se articula com a dimensão da capacidade institucional discutida acima. Quer dizer, o engajamento pode ser estimulado ou contido pelas diferentes capacidades institucionais e pelo próprio engajamento de burocratas que podem exercer simultaneamente os papéis de ativistas e reformistas. Ouvidorias e corregedorias, por exemplo, podem impor diferentes custos ao oferecimento de denúncias. Ao passo que algumas podem facultar vias de fácil acesso e baixo custo (e.g., processos informatizados protegidos por anonimato), outras podem fazer o oposto (e.g., processos físicos que demandam a identificação dos comunicantes).

Não à toa, dentre as abordagens consideradas mais efetivas para a accountability está, por exemplo, a “estratégia de sanduíche” em que a “abertura a partir de cima vai ao encontro da mobilização a partir de baixo” (*“opening from above meets mobilization from below”*, cf. FOX, 2015). Os casos da CPI do Judiciário de 1999 e da aprovação da reforma do Judiciário em 2004, para pegar dois casos extremos, exemplificam essa dinâmica. Outra abordagem similar é a chamada “estratégia bumerangue”, em que ativistas buscam amparo em instituições e aliados externos para reformar uma instituição local. O caso relatado antes da reforma ocorrida no âmbito do TJMA a partir de sindicância promovida pelo CNJ (cf. INGRAM, 2016) ilustra essa dinâmica. Em ambos os casos, frise-se, foi a conjunção de engajamento com diferentes capacidades institucionais que conferiu visibilidade e, em especial, efetividade às iniciativas de accountability.

### 3.6 Dominância

Diz respeito aos níveis de concentração de poder político e de influência econômica, expressos em diferentes graus de competitividade e alternância no poder. Ressalte-se que este é o único componente da equação que é negativamente associado à accountability – i.e., quanto maior a dominância, menor a accountability. Especificamente em relação à accountability judicial, a dominância pode ser considerada um componente preponderantemente exógeno, visto que definido pela dinâmica que estabelecida entre as elites política e econômica.

<sup>7</sup> A dinâmica é semelhante à existente na política, em que denúncias de corrupção são frequentemente feitas por adversários políticos que foram potencialmente prejudicados por ela. Ao colocar em movimento o processo de accountability, eles buscam simultaneamente prejudicar seus rivais e se beneficiar com as denúncias (BALÁN, 2011).

No Brasil, isso se expressa em um processo de produção de políticas públicas fortemente consensual em nível federal. Nesse arranjo, a alta fragmentação institucional e partidária própria do presidencialismo multipartidário federalista (tipicamente chamado de “presidencialismo de coalizão”, cf. ABRANCHES, 1988; CHAISTY, CHEESEMAN e POWER, 2018) coexiste com a reduzida ideologia e a significativa tendência à adesão da maioria das forças políticas ao governo, dados os vários recursos sob sua gestão (TAYLOR, 2020; BORGES, 2021; ZUCCO e POWER, 2021). Assim, a despeito da competitividade elevada que toma corpo nas eleições presidenciais, a política congressional tende a diluir essas divisões e conferir centralidade a coletividades relativamente amorfas que responderam por nomes diferentes ao longo do tempo – e.g., “centrão”, “peemedebismo”, “baixo clero” etc. (NOBRE, 2013; DA ROS e TAYLOR, 2021).

Seu correspondente no Poder Judiciário é o alegado padrão de “corporativismo” que priorizaria a busca por proteção aos interesses de seus membros e às prerrogativas da instituição (e.g., CARDOSO, 2017). Isso geraria, entre outros, incentivos contrários à accountability judicial por parte dos próprios magistrados. Por exemplo, ao analisar os votos dos diferentes tipos de conselheiros do CNJ em procedimentos administrativos sancionadores instaurados contra magistrados, Franco observou haver “tendência maior de defesa dos magistrados por parte dos conselheiros juízes e de maior propensão à punição por parte dos [conselheiros] não-juízes” (2015, p. 128). Isso, por sua vez, teria relação com o modelo de seleção das lideranças institucionais do Poder Judiciário, tais como os presidentes de tribunais. No caso, a eleição por pares tenderia a gerar candidaturas que advoguem pela defesa de interesses comuns – ou, para usar o jargão da ciência política, que apelem ao “eleitor mediano” dentre os magistrados, possivelmente interessado em questões orçamentárias, remuneratórias e relacionadas à carreira. O fato de que alguns presidentes de tribunais também foram atuantes em associações de magistrados antes de suas eleições reforça o ponto (ENGELMANN, 2009).

Isto posto, assim como há diferenças regionais e estaduais no que se refere à dinâmica política, o mesmo pode ser dito em relação ao funcionamento dos seus respectivos tribunais (BORGES, 2007, DA ROS e INGRAM, 2019). Paralelamente, a existência de “competição vertical” entre instituições judiciais federais e estaduais pode produzir resultados relacionados à accountability judicial que não se distribuem de forma idêntica no território. Por exemplo, a maioria de magistrados punidos pelo CNJ com aposentadoria compulsória é proveniente de Tribunais de Justiça de estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos quais 5 tribunais perfazem mais da metade do universo. São eles os Tribunais de Justiça do Mato Grosso (11 casos), Maranhão (9), Pará (5), Amazonas (4) e Rio Grande do Norte (4) – eles totalizam 33 punições, de um total de 65 aposentadorias compulsórias aplicadas entre 2007 e 2017 (Vieira 2019, 83). Isso sugere simultaneamente que o poder judiciário estadual – mais do que os judiciários federal, trabalhista, eleitoral ou militar – é o principal alvo do CNJ; e que os tribunais dessas regiões tendem a ser mais mal avaliados pelo CNJ do que os tribunais das regiões Sul e Sudeste.



## CONCLUSÃO

Longe de ser exaustivo, o breve panorama apresentado nas seções anteriores serve para demonstrar a enorme amplitude de temas que podem ser compreendidos no processo de accountability judicial. Isso é especialmente verdadeiro em um país como o Brasil, cujo Poder Judiciário é tão grande, complexo e diversificado. Muito mais do que somente um processo voltado a punir a venda de decisões judiciais por magistrados corruptos, a accountability judicial abarca um conjunto amplo de faces da atuação do Poder Judiciário que envolve não só magistrados, mas também servidores, assessores e terceirizados, assim como todas as diversas atividades administrativas – e não apenas as atividades jurisdicionais – realizadas pelas dezenas de tribunais existentes país afora. De igual forma, a accountability judicial não se destina apenas a combater a corrupção, mas também a aperfeiçoar o Poder Judiciário de modo a ele executar da forma mais fiel possível o mandato que lhe foi conferido pelos cidadãos em uma democracia liberal como a brasileira, reduzindo ao mínimo os casos de potencial conflito de interesses, ineficiência e outras formas de abuso. Em virtude da amplitude tanto do tema como do próprio Poder Judiciário brasileiro, parece claro não apenas que essa missão demanda muito esforço, mas também que as oportunidades de pesquisa sobre accountability judicial no Brasil são igualmente amplas – inclusive porque a literatura sobre o tema é um tanto rarefeita.

Antes de encerrar, parece ser importante retornar ao ponto de partida. Este capítulo iniciou observando que o principal tema tratado pela literatura na relação entre corrupção e Poder Judiciário convencionou vê-lo como uma agente de accountability, e não tanto como um objeto de accountability. Apesar da inversão pretendida nessa revisão, é óbvio que esses dois temas se relacionam. Isto é, a performance tipicamente deficiente da accountability criminal de elites políticas e empresariais no Brasil não pode ser compreendida como um fenômeno isolado da accountability judicial. Isso se coaduna com o diagnóstico de Kapiszewski (2012) de acordo com o qual predomina um padrão de acomodação entre elites políticas e judiciais no Brasil. Como em um acordo tácito de mútua não interferência, os episódios de efetiva punição da elite política à judicial (e vice-versa) seriam raros, decorrentes de episódios excepcionais de conflitos internos às próprias elites. A elevada capacidade organizacional do Poder Judiciário no Brasil, com efeito, ao invés de se constituir necessariamente em um ponto forte da instituição, constituiria ao menos parte desse processo de acomodação, gerando incentivos negativos para que o Poder Judiciário se aprimore seja como agente, seja como objeto de accountability.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Essa hipótese foi extraída da análise de Popova (2012) sobre a escassa atuação do Poder Judiciário da Bulgária em casos de corrupção política e judicial. Em suas palavras: “*Instead of assuming the burden of prosecuting corruption, the judiciary has a vested interest in preserving the status quo—high judicial insulation combined with endemic corruption*” (POPOVA, 2012, 46). Dada a inexistência de seu teste empírico no contexto brasileiro, ela deve ser interpretada apenas como uma hipótese.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sergio H. H. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.” *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ADUT, Ari. *On scandal: moral disturbances in society, politics and art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008..
- ARANTES, Rogério Bastos. “*Mensalão: um crime sem autor?*” In: Marona, Marjorie; Del Río, Andrés, orgs. *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, p. 338-289, 2018.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Educ, 1997.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. “Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro.” *Novos estudos CEBRAP* 37, p. 13-32, 2018.
- BALÁN, Manuel. “Competition by denunciation: the political dynamics of corruption scandals in Argentina and Chile.” *Comparative Politics*, vol. 43, n. 4, p. 459-478, 2011.
- BERSCH, Katherine, MICHENER, Gregory. “Identifying transparency.” *Information Polity* vol. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. “State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state.” *Governance* vol. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.
- BOGÉA, Daniel; DA ROS, Luciano. “Contenção judicial: mapa conceitual e pedidos de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal.” *Política & Sociedade*, vol. 21, n. 52, p. 184-225, 2023.
- BORGES, André. “The illusion of electoral stability: from party system erosion to right-wing populism in Brazil.” *Journal of Politics in Latin America*, vol. 13, n. 2, p. 166-191, 2021.
- BORGES, André. “Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil.” *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 108-136, 2007.
- BOVENS, Mark. “Analysing and assessing accountability: a conceptual framework.” *European Law Journal*, vol. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.
- BURBANK, Stephen B. “Judicial independence, judicial accountability, and interbranch relations.” *Daedalus* vol. 137, n. 4, p. 16-27, 2008. .
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 336p, 2017.

- CHAISTY, Paul; CHESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. *Coalitional presidentialism in comparative perspective: Minority presidents in multiparty systems*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- CINGOLANI, Luciana. "The Role of State Capacity in Development Studies." *Journal of Development Perspectives*, vol. 2, n. 1-2, p. 88-114, 2018.
- CRUZ, Gustavo J. L.; ZUCCOLOTTI, Robson. "Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça." *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 25, n. 82, p. 1-21, 2020.
- CUNHA FILHO, Marcio C. "Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros." *Ciência da Informação*, vol. 50, n. 1, p. 53-68, 2021.
- CURY, Teo. "Processos contra juízes travam na esfera criminal." *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 de julho de 2018, disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/processos-contra-juizes-travam-na-esfera-criminal/>>. Acesso em 19 de julho de 2023.
- DA ROS, Luciano. "Accountability legal e corrupção." *Revista da CGU*, vol. 11, n.20, p. 1251-1275, 2019.
- DA ROS, Luciano; INGRAM, Matthew C. "Power, activation, decision making, and impact: subnational judicial politics in Brazil." In: Susan M. Sterett; Lee Demetrius Walker, orgs. *Research Handbook on Law and Courts*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 252-266, 2019.
- DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. "Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988." *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* n. 89, p. 1-31, 2019.
- DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. "Checks and balances: the concept and its implications for corruption." *Revista Direito GV* vol. 17, n. 2, p. 1-31, 2021.
- DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. *Brazilian politics on trial: corruption and reform under democracy*. Boulder: Lynne Rienner, 2022.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- ENGELMANN, Fabiano. "Associativismo e engajamento político dos juristas após a constituição de 1988." *Política Hoje*, vol. 18, n. 1, p. 184-205, 2009.
- FOX, Jonathan A. "Social accountability: what does the evidence really say?" *World Development*, vol. 72, n. 1, p. 346-361, 2015.
- FRANCO, Ivan Candido da Silva de. *Como são julgados os juízes? Uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (2005-2013)*. Dissertação (Mestrado em Direito), São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2015.

- GEYH, Charles G. “Judicial independence, judicial accountability, and the role of constitutional norms in congressional regulation of the courts.” *Indiana Law Journal*, vol. 78, n. 1, p. 153-221, 2003.
- GLICK, Henry R.; EMMERT, Craig F. “Selection systems and judicial characteristics: the recruitment of state supreme court judges.” *Judicature* n. 70, p. 228-235, 1987.
- GOMES, Juliana Cesário Alvim. “Cancelas invisíveis: ‘embargos auriculares’, legitimidade ativa e permeabilidade social seletiva no Supremo Tribunal Federal.” *Revista de Estudos Institucionais*, vol., 6, n. 1, p. 55-82, 2020.
- GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel et al. *Prosecutors, Voters and the Criminalization of Corruption in Latin America: The Case of Lava Jato*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.
- INGRAM, Matthew C. *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- KAPISZEWSKI, Diana. *High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- KERCHE, Fabio; MARONA, Marjorie. *A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- LAGUNES, Paul; SVEJNAR, Jan, orgs. *Corruption and the Lava Jato scandal in Latin America*. New York: Routledge, 2020.
- Lindberg, Staffan I. “Mapping accountability: core concept and subtypes.” *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, n. 2, p. 202-226, 2013.
- MACHADO, Máira Rocha; FERREIRA, Luisa Moraes Abreu. “A Narrativa do caso TRT.” In: Machado, Máira Rocha; Ferreira, Luisa Moraes Abreu, orgs. *Estudos sobre o caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Introduction. In: Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan, orgs. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26, 1999.
- MCCUBBINS, Matthew D.; SCHWARTZ, Thomas. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.” *American Journal of Political Science*, vol. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.
- MICHENER, Gregory, PEREIRA, Carlos. “A great leap forward for democracy and the rule of law? Brazil’s mensalão trial.” *Journal of Latin American Studies*, vol. 48, n. 3, p. 477-507, 2016.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina. “Corruption: Diagnosis and Treatment.” *Journal of Democracy*, vol. 17, n. 3, p. 86-99, 2006.

- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina, orgs. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- PICCI, Lucio. *Reputation-Based Governance*. Stanford: Stanford University Press, 2011.
- POPOVA, Maria. “Why doesn’t the Bulgarian judiciary prosecute corruption?” *Problems of Post-Communism*, vol. 59, n. 5, p. 35-49, 2012.
- ROCHA, Álvaro F. O. *Sociologia do direito: a magistratura no espelho*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2002.
- RODRIGUES, Fabiana A. *Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2020.
- ROSE-ACKERMAN, Susan.; PALIFKA, Bonnie. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2a edição. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- RUSSELL, Peter H.; MALLESON, Kate, orgs. *Appointing judges in an age of judicial power: critical perspectives from around the world*. University of Toronto Press, 2006.
- SCHEDLER, Andreas. “Conceptualizing Accountability.” In: Schedler, Andreas; Diamond, Larry; Plattner, Marc F., orgs. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, p. 13-28, 1999.
- SPÁC, Samuel. “Recruiting European judges in the age of judicial self-government.” *German Law Journal*, vol. 19, n. 7, p. 2077-2104, 2018.
- TAVITS, Margit. “Clarity of responsibility and corruption.” *American Journal of Political Science*, vol. 51, n. 1, p. 218-229, 2007.
- TAYLOR, Matthew M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- TAYLOR, Matthew M. *Decadent developmentalism: the political economy of democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).” *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n. 45, p. 29-46, 2013.

VASCONCELOS, Frederico. “STJ decide sobre perda do cargo de juiz acusado de improbidade administrativa.” *Folha de São Paulo*, 26 de setembro de 2021, disponível em: <<https://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2021/09/26/stj-decide-sobre-perda-do-cargo-de-juiz-acusado-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 19 de julho de 2023.

VIEIRA, Moisés Lazzaretti. *A corrupção no judiciário e o caso dos magistrados aposentados pelo Conselho Nacional de Justiça (2018-2017)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 116p, 2019.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J. “Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system.” *Comparative Politics*, vol. 53, n. 3, p. 477-500, 2021.

# O DARDO E O ALVO: MINISTÉRIO PÚBLICO E ACCOUNTABILITY

## INTRODUÇÃO

A ideia de que os homens não são anjos e por esse motivo é preciso de mecanismos de controle quando estes ocupam posições no Estado está presente, não somente na clássica abordagem de Madison em uma de suas contribuições para os artigos Federalistas, mas também em diferentes abordagens da Ciência Política. Nem a eleição – e muito menos um concurso público –, transformam os homens e mulheres em seres angelicais. O voto, importante e constitutivo instrumento da democracia, não é suficiente para colocar os atores públicos no “melhor” caminho, inclusive porque a maioria dos integrantes dos órgãos estatais não são diretamente selecionados por meio das urnas. A necessidade de se estabelecer controles para além do eleitoral sobre aqueles que exercem suas atividades cuidando da coisa pública, diminuindo a possibilidade do poder ser usado indevidamente, é um pressuposto da organização do Estado democrático.

Se o termo controle remete a uma ideia de submissão e de hierarquia, *accountability*, por sua vez, embora se assemelhe em alguma medida, é levemente distinta: no “Uber conceito” do século XXI (BOVENS, SCHILLEMANS, GOODIN, 2014) atores que recebem uma delegação de tarefas devem prestar contas de suas ações (transparência) e serem passíveis de responsabilização por suas escolhas e comportamentos (premiação ou punição). A *accountability*, portanto, é diversa de controle porque é necessariamente retrospectiva. A literatura apresenta diversos tipos de *accountability*. A que nos interessa primordialmente no debate político, contudo, é a pública. A *accountability* pública se associa aos cidadãos em geral e gira em torno de questões como o exercício de poder, os gastos de dinheiro público, as escolhas que atores do Estado fazem, entre outras (idem).

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e pesquisador titular licenciado da Fundação Casa de Rui Barbosa, foi pesquisador visitante na New York University, American University e University of Toronto. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). É autor de “Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil” (Edusp, 2009) e co-autor de “A Política no Banco dos Réus: A Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil” (Autêntica, 2022). É um dos organizadores de outros três livros: “Reforma Política e Cidadania” (Fundação Perseu Abramo, 2003), “Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira” (Contracorrente, 2018), e “Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política” (Autêntica, 2021). É pesquisador do INCT/IDDC – Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação.

Outra forma de se referir à questão da *accountability* é analisá-la a partir do modelo *agent-principal*. O *principal* é aquele que delega tarefas a um terceiro, e, a partir das informações sobre a atuação de seu *agent*, aquele que recebeu a delegação de tarefas, pode puni-lo ou premiá-lo a partir de suas expectativas (PRATT; ZECKHAUSER, 1985). Buscando a recompensa ou temendo a punição, o desafio do principal é incentivar o *agent* a atuar no seu melhor interesse. A falta de punição sistemática pode revelar que a *accountability* é falha ou, em sentido inverso, que o *agent*, buscando sua *premiação*, se adiantou e agiu no sentido desejado pelo *principal*.

Se uma *accountability* “frouxa” abre espaço para uma atuação distante das preferências e prioridades do *principal*, o contrário também pode representar um risco. O “excesso” de *accountability* pode matar a criatividade e a adaptabilidade do *agent* a situações não previstas, gerando, no limite, a paralisia decisória (MEDEIROS, 2022). O chavão de que a diferença entre o remédio e o veneno é a dosagem se encaixa perfeitamente bem aqui.

Para incrementar a possibilidade de que os políticos, *agents* dos eleitores, e os burocratas, *agents* dos políticos, sejam passíveis de responsabilização por atos indevidos e ajam no melhor interesse dos cidadãos, órgãos de *accountability* foram criados, pelos próprios políticos, para impor limites aos “não-anjos” que povoam o Estado. Essa rede de *accountability*, ou deveria ser, razoavelmente protegida de ingerências externas, mesmo dos próprios políticos. O intuito é assegurar razoável grau de liberdade para que se possa fiscalizar e responsabilizar atores públicos por seus desvios.

O Ministério Público brasileiro que surgiu na Constituição de 1988 é um desses órgãos da rede de *accountability*. Seu desenho institucional, contudo, não criou instrumentos para que esses *agents* sejam incentivados pelo seu principal, seja ele os próprios políticos ou os cidadãos. A este principal enfraquecido, cabe apenas torcer por uma correta atuação dos *agents*.

O paradoxo, contudo, é que se os homens não são anjos, os promotores e procuradores também não se tornam angelicais ao passarem no concurso público que assegura acesso e estabilidade na carreira. Embora muitas vezes se confunda no debate público autonomia com neutralidade, o fato é que os integrantes do Ministério Público também têm suas preferências, simpatias e valores.

O peso desses valores seria minimizado por procedimentos institucionais rigorosos. Uma hierarquia rígida e leis inequívocas limitariam a liberdade de escolha dos promotores e procuradores, diminuindo seu grau de discricionariedade. A questão é que o desenho institucional escolhido pelos constituintes de 1987-88, somado a diversas mudanças ao longo dos anos 2000, asseguraram ampla discricionariedade aos integrantes do Ministério Público.

Essa combinação de autonomia e discricionariedade, que facilita e protege a atuação dos promotores em relação a limites que poderiam ser dados pelos políticos e até pelos cidadãos, assegura espaço para que esses atores não-eleitos e pouco *accountable* possam impor suas próprias preferências e valores quando exercem suas funções. Do ponto de vista democrático, isso representa algo



próximo ao que já foi definido em relação ao Poder Judiciário como uma “dificuldade contramajoritária” (BICKEL, 1962). Ou seja, juízes, e aqui incluímos os promotores, decidindo e atuando a despeito e contrariamente às maiorias representadas no Poder Legislativo. A atuação de promotores e procuradores altamente insulados pode mudar os rumos de políticas públicas decididas por administradores eleitos, interferir na vida político-partidária e contribuir para decisões judiciais que vão na contramão dos desejos expressos pelo Congresso. Ou, como lembram Oliveira e Couto (2016, p. 2), “a intensa interferência judicial na política pode constituir num risco à democracia, na medida em que confere a um poder não eleito (e, por isso, insuscetível ao controle democrático do voto) a capacidade de alterar um status quo produzido por agentes públicos eleitos.”

Este capítulo está organizado, além desta introdução, em duas partes e uma conclusão. Na primeira será discutida a autonomia do Ministério Público em relação aos outros atores estatais. Na segunda parte, discutiremos a autonomia interna dos promotores e procuradores em relação aos órgãos colegiados e superiores hierárquicos. Na conclusão resgataremos alguns pontos da Operação Lava Jato que ilustram perfeitamente bem as consequências do modelo de Ministério Público adotado a partir da Constituição de 1988.

## 1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ATORES EXTERNOS

É comum que Estados tenham um órgão responsável pela ação penal, embora o desenho institucional varie bastante. Em relação a sua ligação com os Poderes de Estado, o modelo mais comum em perspectiva comparada é um órgão ligado ao Executivo em que os promotores são, em algum grau, *accountable* ao governo<sup>2</sup>. A transposição quase automática da prescrição normativa da necessidade de independência para os juízes também para os promotores, como defendido pelo discurso de parte dos integrantes do Ministério Público no Brasil, é, portanto, imprecisa. Atribuições como investigar e acusar não são necessariamente semelhantes à de julgar. Esses papéis demandam diferentes graus de independência (SHAPIRO, 2013) e a associação entre juízes e promotores não é automática. Diferentemente do Poder Judiciário, o Ministério Público não é inerte. Os promotores são atores privilegiados para provocar os juízes e podem escolher quais matérias serão judicializadas, exercendo um papel de *gatekeeper* do Sistema de Justiça (AAKEN, FELD, VOIGT, 2010). Essa atribuição de selecionar e priorizar, típico da atividade executiva do Estado (SHAPIRO, 2013), funciona como uma indicação da posição e das prioridades de um governo sob determinados temas e questões (Guarnieri, 1995). Os casos selecionados, portanto, apontam quais as preferências e principalidades, os caminhos da política de segurança pública e mesmo as estratégias de combate à corrupção do Poder Executivo.

2 Existem ao menos outros dois modelos de órgãos encarregados da ação penal em democracias. Nos Estados Unidos, em nível local, os *District Attorneys*, na maioria dos estados, são eleitos diretamente pelos cidadãos em eleições regulares e muitas delas com candidaturas partidárias. O outro modelo é o independente, adotado na Itália e no Brasil. Para mais detalhes, ver Kerche, 2018.

Esse era o modelo do Ministério Público brasileiro até a Constituição de 1988. Os promotores e procuradores, tanto em nível estadual quanto federal, respondiam, em última instância, aos governadores e ao presidente da República. O Ministério Público Federal, inclusive, exercia as funções que hoje são desempenhadas pela Advocacia Geral da União (AGU), braço jurídico do Poder Executivo Federal criado pela Constituição de 1988. Foi somente a partir da promulgação da Carta que marca a transição democrática que o órgão encarregado da ação penal se tornou autônomo em relação a todos os Poderes de Estado e teve suas atribuições significativamente ampliadas.

O Ministério Público, embora tenha recebido muita visibilidade por sua atuação no combate à corrupção nos últimos, especialmente após os escândalos políticos conhecidos como Mensalão e Operação Lava Jato, não recebeu dos constituintes significativas doses de autonomia por causa disso. O novo Ministério Público nasce, na verdade, como uma instituição autônoma, distante da ingerência dos políticos, principalmente para fiscalizar a observância dos inovadores direitos sociais e coletivos previstos na Constituição de 1988. Durante os debates, a preocupação sobre a corrupção aparece de forma secundarizada nas falas e sugestões dos constituintes (KERCHE, VIEGAS, no prelo).

O que ocorreu, na verdade, foi que frente ao diagnóstico de uma sociedade hipossuficiente, incapaz de cuidar de seus direitos por conta própria (ARANTES, 2002), somada à incerteza sobre o compromisso dos futuros governantes em relação a esses novos direitos, promotores e procuradores altamente insulados, protegidos de ingerências externas e de pressões políticas, receberam a incumbência de cobrar a observância dessas novidades constitucionais. Assim, o Ministério Público colaboraria para transformar a saúde, educação, preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico etc. em prioridade nas administrações espalhadas pelo país. Isso, obviamente, se refletiu na atuação do órgão. Nos anos 1990, após a promulgação da Constituição, o “protagonismo pela inclusão” foi a marca do Ministério Público, e não o combate à corrupção como se deu nos anos 2000 (MARONA, BARBOSA, 2018).

Essa autonomização prevista a partir de 1988 consiste em assegurar, por meio de uma série de instrumentos institucionais, que o Ministério Público, que passa a constar em Capítulo à parte em relação ao Poder Executivo na Constituição, não fosse um órgão subordinado ao governo. Esse novo modelo, bastante incomum em perspectiva comparada, suscitou até debates se o Ministério Público seria o quarto Poder da República (ARANTES, 2002).

Essa independência é assegurada principalmente por meio de dois instrumentos. O primeiro é a autonomia funcional, administrativa e, até certo ponto, financeira em relação ao Poder Executivo. Se antes o Ministério Público era subordinado ao governo e dele dependia o seu orçamento e a autorização de iniciativas administrativas internas, a partir da Constituição de 1988 o órgão passa a controlar com autonomia muito mais expressiva esses aspectos de seu funcionamento.

A segunda medida que assegurou altas doses de autonomia ao Ministério Público é que a chefia do órgão Federal e dos estaduais passou a ser exercida exclusivamente por um integrante

de carreira e protegida por um mandato de dois anos. A ideia é que a impossibilidade de demissão nesse período resguardaria o procurador-geral da República e os procuradores-gerais de Justiça dos Ministérios Públicos estaduais contra ingerências dos respectivos chefes do Executivo. Antes de 1988, os procuradores-gerais podiam ser demitidos por decisão do presidente ou dos governadores, indicando a subordinação destes ao governo e sua menor autonomia em relação ao modelo adotado após a Constituição democrática.

Houve, contudo, um efeito indesejado nesse desenho institucional em relação ao procurador-geral da República<sup>3</sup>. A independência que seria assegurada pelo mandato de 2 anos foi limitada pela possibilidade de recondução ao cargo. A busca por se manter no topo do Ministério Público Federal fez com que os sucessivos procuradores-gerais buscassem agradar ao seu mais importante eleitor, o presidente<sup>4</sup>.

Para ilustrar essa afirmação, basta lembrar que o procurador-geral da República durante as duas administrações do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) era conhecido como o “engavetador-geral da República”. Isso porque o procurador-geral Geraldo Brindeiro se alinhava quase sempre aos interesses do governo, aos moldes do que assistimos durante a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022) e do procurador-geral da República Augusto Aras. Quando os presidentes petistas Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) aceitaram de forma automática a indicação de um nome votado pelos próprios procuradores federais, a independência aumentou, mas os efeitos foram inversamente prejudiciais: um procurador-geral que respondia a colegas de carreira, todos eles distantes de qualquer forma de *accountability* exercida pela sociedade ou por seus representantes (KERCHE, 2021).

Os dados da atuação dos procuradores-gerais da República mostram que a forma de indicação incentiva determinados tipos de comportamento e desestimula outros. Os procuradores-gerais da República durante os governos petistas foram muito mais contundentes em relação à corrupção do que os escolhidos sem a participação dos procuradores (LONDERO, 2021). Em sentido inverso, Augusto Aras, indicado e reconduzido por Bolsonaro sem passar pela lista tríplice votada pelos colegas de Ministério Público Federal, foi muito pouco agressivo com o ex-presidente Bolsonaro durante o seu mandato.

Segundo o jornal O Globo, entre setembro de 2019 e até o final de 2022, Aras agiu de forma favorável ao ex-presidente e a sua família em 95% de suas manifestações no Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>. Em levantamento da Transparência Internacional, o procurador-geral do período Bolsonaro instaurou menos Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) relativos à corrupção que seus antecessores.

3 Faltam ainda estudos sobre o impacto dos mandatos e da possibilidade da recondução no caso dos procuradores-gerais de Justiça dos Ministérios Públicos estaduais.

4 O Senado precisa confirmar a indicação do presidente da República. Como nunca houve uma recusa por parte dos senadores dessa indicação, o modelo não entende essa Casa do Legislativo como realmente relevante no processo. Pesquisas adicionais, contudo, merecem ser feitas.

5 <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/02/pgr-de-aras-se-alinhou-a-bolsonaro-e-filhos-em-95percent-das-manifestacoes-no-stf.ghtml>

Em 2016, ainda com o procurador-geral eleito pelos próprios procuradores federais, foram 577 PICs. Com Aras, esses números caíram para 366 em 2019, 200 em 2020 e 241 em 2021<sup>6</sup>.

Também como esperado, Augusto Aras passou a ser mais atuante após a vitória de Lula nas eleições de 2022. Afinal, é o novo presidente que poderia reconduzir Aras para um terceiro mandato -coisa especulada pela imprensa enquanto escrevo este capítulo, mas bastante improvável. Em relação a Intentona Golpista de 2023, nos processos contra os que atacaram prédios públicos e ameaçaram a democracia, Aras agiu de forma aguda e em sintonia com o Supremo Tribunal Federal e o governo de Lula: centenas de bolsonaristas foram denunciados e viraram réus.

Com o retorno do PT ao governo em 2023, criou-se uma expectativa de parcela da opinião pública de que a indicação do procurador-geral da República voltasse a ser feita por meio da lista tríplice votada pelos colegas de Ministério Público Federal<sup>7</sup>. O presidente Lula, contudo, sinalizou em mais de uma oportunidade que não lançaria mão desse método, o que era de se esperar quando se observa o quadro de maneira mais ampla. Quando políticos percebem que seus indicados podem se voltar contra eles, como aconteceu durante o Mensalão, por exemplo, é racional buscar diminuir os riscos de isso acontecer (FEREJOHN, 2002; KERCHÉ, 2020).

Se autonomia é localizável em outros órgãos públicos em diversas democracias, como bancos centrais e agências reguladoras, a combinação disso com altas doses de discricionariedade e um amplo leque de atuação é mais raro. Uma coisa é um ator não-eleito aplicar a legislação e decidir sobre um tema circunscrito, e que, no limite, pode ser reversível, mantendo a “essência da maioria” (BICKEL, 1962). Coisa diversa é um ator não *accountable* pela sociedade ou pelos políticos poder escolher quais os instrumentos de ação usar, priorizar temas a partir de critérios nem sempre claros e selecionar casos de forma pouco transparente.

Os promotores e procuradores receberam ampla liberdade para exercer sua atividade de *gate-keeper* do Sistema de Justiça, selecionado quais ações merecem ser levadas ao Judiciário, participando da construção da sentença (FIONDA, 1995) e tendo como algum limite, e assim mesmo de forma frágil, somente os órgãos internos ao próprio Ministério Público. Atores não-eleitos do Estado passaram a escolher com altas doses de autonomia suas prioridades, gerando, muitas vezes, comportamentos pouco padronizados quando observadas as ações de promotores e procuradores espalhados pelo país. O que é judicializado em uma cidade ou em um estado, pode não ser em outro, o que diminui a previsibilidade em relação à atuação do órgão.

Para exercer suas funções de forma relativamente independente, os integrantes do Ministério Público têm acesso a um poderoso arsenal. O primeiro é a tradicional ação penal pública, monopólio do

6 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/ministerio-publico-sob-aras-deu-alivio-a-bolsonaro-e-reduziu-apuracoes-de-corrupcao.shtml>>.

7 A votação da lista tríplice, conduzida pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), exclui procuradores dos demais ramos do Ministério Público da União, que também é chefiado pelo procurador-geral da República. Ficam de fora os procuradores da Justiça Militar, do Trabalho e do Distrito Federal.

órgão, que permite que promotores e procuradores acessem o Poder Judiciário buscando a condenação dos acusados. A discricionariedade dos promotores, em um primeiro momento, era relativamente menor em relação ao uso desse instrumento porque dependiam, de um lado, do inquérito conduzido pela Polícia e, de outro, da decisão de um juiz. Dois órgãos independentes limitando e funcionando, em alguma medida, como um contrapeso aos promotores.

Esta dependência da Polícia, entretanto, foi minimizada em 2015. Uma decisão do Supremo Tribunal Federal quebrou o monopólio dos órgãos policiais e permitiu que promotores e procuradores conduzissem inquéritos criminais por conta própria. O limite dado por um órgão diverso, a Polícia, o que diminuía a discricionariedade dos integrantes do Ministério Público, foi contornado por uma decisão judicial que contrariava o desejo dos constituintes de 1987-88 (KERCHE, 2014).

Além da autonomização em relação à Polícia, graças a autorização dada pelo Governo Dilma Rousseff e pelo Congresso Nacional em 20013, membros do Ministério Público passaram a poder negociar penas com os acusados de crimes por meio da chamada “delação premiada”. Com isso, a dependência em relação ao juiz também se fragilizou. Promotores e procuradores poderiam negociar as condenações em troca de colaboração, a despeito, pelo menos em um primeiro momento, da autorização judicial (KERCHE, MARONA, 2018).

O segundo instrumento que fortalece a independência de promotores e procuradores é em relação às matérias cíveis. Os integrantes do Ministério Público podem lançar mão da ação civil pública e, assegurando maior discricionariedade desde 1988, também conduzir o inquérito civil. Neste caso, sempre dependeram menos da Polícia do que na ação penal. Nem mesmo o Poder Judiciário, que ainda é o responsável por proferir as sentenças em relação às ações propostas, servia de anteparo realmente efetivo aos membros do Ministério Público. Foi, e ainda é, comumente utilizada a estratégia de buscar uma “condenação reputacional” dos acusados antes de qualquer julgamento. Esta consiste em divulgar as acusações e preceder ao julgamento antes mesmo da decisão final de um juiz.

O terceiro instrumento é o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), documento que precede uma eventual ação na justiça e que visa acordar a mudança de uma prática considerada inadequada pelo promotor. O Ministério Público Federal, na Bahia, em 2003, acertou, com diversas entidades espíritas, que publicações de Allan Kardec, expoente do espiritismo, contivessem notas de esclarecimento sobre trechos considerados discriminatórios ou preconceituosos. A mesma instituição também assinou com a Federação Brasileira de Bancos, em 2008, um TAC sobre a questão da acessibilidade em agências bancárias. Ou seja, em questões cíveis, os promotores e procuradores possuem instrumentos importantes e efetivos de atuação e com grande discricionariedade, inclusive, em alguns casos, que independem da participação da Polícia ou do Poder Judiciário.

Em suma: essa combinação de autonomia e discricionariedade prevista a partir da Constituição de 1988, que tornou o Ministério Público um ator político relevante, ao longo dos anos 2000 foi

significativamente ampliada. Do ponto de vista da autonomia, os governos petistas de Lula e Dilma Rousseff praticamente transferiram a decisão da indicação e recondução do procurador-geral da República aos próprios procuradores federais. Pouco mais de 1000 integrantes do Ministério Público Federal escolhiam o nome de três colegas e os presidentes indicaram ao sempre solícito Senado o mais votado.

Em relação à discricionariedade, os promotores passaram a poder conduzir investigações criminais a despeito da Polícia após uma decisão do Supremo Tribunal Federal em 2015. Além disso, diversos instrumentos jurídicos reforçaram o espaço de escolha dos promotores e procuradores, como a lei que permitiu que eles negociassem vantagens com réus, conhecido como lei da delação premiada. A ausência desses instrumentos criados durante os governos petistas ajuda a explicar em parte por que tentativas anteriores de atacar o sistema político pela via judicial não tiveram o sucesso alcançado pela Operação Lava Jato (MARONA, KERCHE, 2021; KERCHE, MARONA, 2022).

O modelo de Ministério Público desenhado pelos constituintes de 1987-88 e reforçados ao longo das administrações do PT nos anos 2000 combinou autonomia e discricionariedade em um modelo pouco comum quando se observa os desenhos institucionais de outros países. Altas doses de autonomia e discricionariedade para atores não eleitos reforçam os dilemas e desafios em relação à *accountability* pública demandada pelas democracias.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS ATORES INTERNOS

Em um mundo onde o burocrata weberiano existisse tal qual a formulação feita pelo sociólogo alemão, as preferências pessoais de um funcionário seriam secundárias. O subordinado poderia ser de esquerda ou de direita, católico ou pentecostal, são paulino ou corinthiano que sua atuação se daria seguindo as orientações de sua chefia e, no âmbito do Estado, dos políticos imbuídos da ética da responsabilidade (WEBER, 1972). Ao burocrata caberia implementar as decisões dos políticos e respeitar a cadeia de comando em uma estrutura piramidal.

No mundo não restrito aos tipos ideais, entretanto, a relação entre *agents* e *principals* não é tão harmônica. Nem sempre o *agent* deseja o mesmo que seu *principal*. Enquanto o primeiro quer mais tempo livre, o segundo deseja que seu subordinado trabalhe mais. Enquanto o funcionário tenta fazer as coisas ao seu modo, o chefe almeja que sejam seguidos os procedimentos previamente indicados. O desafio, portanto, é incentivar que o *agent* aja no sentido desejado pelo *principal*.

O *principal* lança mão de incentivos para estimular que o *agent* entenda que é mais vantajoso se alinhar do que desobedecer. Instrumentos formais, como promoção e demissão, e os informais, como reputação, lealdade e gratidão, são utilizados para incentivar certos comportamentos e desestimular

outros. Avaliar e medir os instrumentos formais é tarefa acadêmica mais simples do que fazer o mesmo com os informais.

O Ministério Público no Brasil criado em 1988 não possui uma estrutura tradicionalmente hierárquica e piramidal como de outras burocracias. Cada integrante é razoavelmente protegido dos incentivos formais de obediência aos superiores e mantém altas doses de discricionariedade para fazer suas escolhas sem passar pelo crivo da hierarquia. Uma das exceções mais notáveis é que os respectivos procuradores-gerais controlam a indicação de alguns cargos na estrutura do Ministério Público, em especial em seu gabinete, o que pode estimular um alinhamento entre sua equipe e um acréscimo salarial em alguns casos.

Os tradicionais instrumentos da promoção e da demissão, por exemplo, somente são utilizados com restrições. As promoções se dão por antiguidade e por merecimento. Ou seja, mesmo que um promotor não se alinhe ao procurador-geral, sua carreira pode até ficar mais lenta, mas não parada. No Ministério Público Federal esses critérios têm que ser utilizados de maneira alternada. Ou seja, não é possível duas promoções por merecimento em sequência. Há notícias de que no Ministério Público de São Paulo as promoções já se deram exclusivamente por antiguidade (COSLOVSKY, 2015), embora, pelo menos desde 2021, os números das duas modalidades de progressão na carreira sejam equivalentes, segundo informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação. Outro detalhe é que as promoções por merecimento, que em alguns casos têm requisitos combinados também com um determinado tempo no cargo, são decididas por órgãos colegiados, nem sempre afinados com o procurador-geral.

As demissões são excepcionais e não são ligadas a atuação jurisdicional propriamente dita. Os órgãos de fiscalização são internos e os corregedores são colegas de organização. No máximo temos uma espécie de *accountability* administrativa, “que asseguram uma melhor gestão e o cumprimento diligente de tarefas, mas não implicam necessariamente prestação de contas à sociedade” (KERCHE, OLIVEIRA, COUTO, 2020, p.1335). Mesmo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado em 2004, não exerce seu papel de forma a constranger efetivamente os promotores e procuradores. A expectativa de que esse novo órgão criado em um esforço de reforma das instituições judiciais pudesse exercer uma *accountability* efetiva é frustrada quando se observa sua composição e atuação.

A maioria dos conselheiros do CNMP são integrantes do próprio Ministério Público. Dos 14 membros, oito são oriundos dos diferentes ramos do órgão e seis são externos. Isso é um indicativo de que o CNMP não é um instrumento primordialmente de *accountability* externa. Entre os seis que não são integrantes de nenhum dos ramos do Ministério Público, apenas 2 são escolhidos por instituições baseadas no voto dos eleitores, a Câmara dos Deputados e o Senado. Mesmo as indicações do Congresso Nacional concentraram-se em bacharéis de Direito com passagem nos Poderes Legislativo e Executivo. A seleção parece indicar que não existe uma ampla representação da sociedade (idem).

Em relação a sua atuação, os dados mostram que obter a punição de um promotor por sua atuação é “uma corrida de obstáculos, um funil com passagem estreita, embora o número de punições tenha crescido” (idem, 1345). Entre janeiro de 2010 e fevereiro de 2019, foram mais de 2.834 processos disciplinares que chegaram ao CNMP, uma média de 83 por mês. O Plenário do Conselho decidiu, entre abril de 2007 e novembro de 2018, 509 processos, gerando 223 punições de diferentes tipos, uma média mensal de 1,75. Assim, somente 2,1% dos casos resultam em alguma pena. Entre elas, 47% foram relativamente leves, como censura, advertência ou admoestação verbal (idem).

Os procedimentos institucionais do CNMP, como a possibilidade de recursos e os prazos, protegem os promotores e procuradores acusados em processos disciplinares. Posições importantes em um processo disciplinar, o corregedor e o presidente, são ocupadas por conselheiros necessariamente oriundos do Ministério Público. Como a maioria dos integrantes do CNMP são membros do órgão que eles deveriam fiscalizar, a chance de o relator ser um colega de instituição do acusado é maior do que ser sorteado um dos membros externos. Além disso, enquanto decisões no Conselho exigem maioria de votos, para questões disciplinares os requisitos são ainda mais elevados: maioria absoluta, independentemente do número de conselheiros presentes à votação.

Em suma: se o Ministério Público, tanto o Federal quanto os estaduais, é bastante protegido da ingerência externa formal dos políticos, do governo e da sociedade, seus integrantes também gozam de razoáveis doses de autonomia frente àqueles que seriam seus superiores hierárquicos ou dos órgãos de *accountability* administrativos internos. A autonomia, que vem acompanhada de discricionariedade, é, portanto, dupla: de fora para dentro e, também, internamente. Essa dupla autonomia, acompanhada de discricionariedade, é pouco comum quando se observa outros órgãos do Estado brasileiro ou mesmo outras democracias.

### 3 UM EXEMPLO COMO CONCLUSÃO

O resultado dessa combinação de discricionariedade e falta de *accountability* assegura espaço para que promotores e procuradores, com expressivos instrumentos jurídicos, selecionem e priorizem suas ações baseados em critérios nem sempre claros. Obviamente isso não significa que não haja algumas instituições informais que criam valores compartilhados. O ponto aqui é que há um significativo espaço para escolhas individuais pouco comuns quando se observam estruturas estatais.

Um bom exemplo em que os pontos aqui apresentados se revelaram em sua integridade foi a durante a Operação Lava Jato. A Operação de combate à corrupção que aconteceu a partir de 2014 e que os brasileiros acompanharam cotidianamente por anos, somente foi possível porque os procuradores puderam atuar quase sem limites e com apoio da opinião pública (DA ROS; TAYLOR, 2022). Protegidos por altas doses de autonomia e de discricionariedade, e munidos por antigos e novos



instrumentos jurídicos, os procuradores da República, especialmente do núcleo de Curitiba, conduziram operações e propuseram ações praticamente sem qualquer constrangimento por parte do governo e do Congresso. A atuação desses pouco *accountable* integrantes do Ministério Público Federal, em conjunto com membros do Poder Judiciário, impactou negativamente a política e a democracia brasileira (KERCHE, MARONA, 2022).

A autonomia, entretanto, não se restringiu à relação entre políticos e Ministério Público. Ela também pôde ser observada internamente. O núcleo de Curitiba tinha uma atuação bastante independente de Brasília, onde se encontrava o procurador-geral da República, Rodrigo Janot. Os procuradores liderados por Deltan Dallagnol escolhiam suas estratégias, prioridades e alvos a despeito das orientações de Brasília. Há notícias de que uma verdadeira disputa pelo protagonismo se dava entre Janot e os procuradores baseados na capital paranaense<sup>8</sup>. Até uma tentativa de gerar um “caixa próprio” foi organizada, embora barrada pela Justiça. O hoje ex-deputado Dallagnol e seus colegas buscaram criar uma fundação que seria gerada por eles e aliados com recursos advindos dos processos judiciais da Lava Jato. Caso isso fosse adiante, o núcleo de Curitiba ganharia ainda mais independência da Procuradoria-Geral da República e do Congresso, que dá a autorização orçamentária para o Ministério Público.

A discricionariedade, por sua vez, fez-se presente ajudada pela parcialidade do juiz Sérgio Moro e a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal em um primeiro momento. Com bastante liberdade, os procuradores negociavam, por exemplo, delações e penas com os réus, além de assegurar certa liberdade sobre quais instrumentos jurídicos deveriam ser usados. A parceria com Moro também facilitava que se escolhessem quais réus ficariam em Curitiba, mesmo que para isso se lançassem mão de critérios bastante elásticos para justificar, por exemplo, que o caso que envolvia um apartamento no litoral paulista fosse julgado na capital do Paraná (RODRIGUES, 2020).

A Operação Lava Jato foi, portanto, a maior expressão desse processo de autonomização com a quase total falta de *accountability* interna e externa e de ampliação da discricionariedade do Ministério Público. Adicione a isso os tradicionais instrumentos de ação acrescidos pelas inovações institucionais durante os governos petistas. O resultado foi jovens e poderosos procuradores sem limites, com uma visão distorcida da política e dos políticos, que contribuíram para a erosão da democracia brasileira.

Procuradores, assim como quaisquer burocratas, precisam de certa autonomia para exercerem suas atribuições. Isso, contudo, não deveria significar a ausência quase completa da prestação de contas e da possibilidade de responsabilização por seus atos. A necessidade de limites é mandatória na democracia. Promotores e procuradores, que participam da *accountability* em relação aos políticos, não deveriam ser dispensados da *accountability* em relação a sua própria atuação. Como dardo ou como alvo, ninguém deveria estar acima da lei, da democracia e dos cidadãos.

8 <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/corruptcao/janot-diz-que-proposta-de-acordao-com-empiteiras-quase-acabou-com-a-lava-jato/>>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAKEN, A. V.; FELD, L. P.; VOIGT, S. Do independent prosecutor deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries. **American Law and Economics Review**, 12(1), p. 204-244, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, Educ, 2002.
- BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch: the Supreme Court at the bar of politics**. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962.
- BOVENS, M; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. E. Public Accountability. In: BOVENS, M; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. E. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 1-20.
- COSLOVSKY, Salo Vinocur. A Regulação Relacional no Ministério Público Brasileiro: as bases organizacionais da capacidade de resposta regulatória. In: FONTAINHA, F.; GERALDO, P. H. B..(Org.) **Sociologia Empírica do Direito**. Curitiba: Juruá ed, 2015. p.327-354.
- DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. 2022. *Brazilian politics on trial: corruption and reform under democracy*. Boulder: Lynne Rienner, 2022.
- FEREJONH, J. A. Judicializing Politics, Politicizing Law. **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41-68, 2002.
- FIONDA, J. **Public prosecutors and discretion: a comparative study**. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- GUARNIERI, C. “Judicial independence and policymaking in Italy” . In: TATE, N.; VALLINDER, T. (Ed.). **The Global expansion of judicial power**. Nova York: Londres: NYU Press, 1995. p. 243-260.
- KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **Revista da USP**, v. 101, p. 114-120, 2014.
- KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Revista Lua Nova**, n.105, p. 255-286, 2018.
- KERCHE, Fábio. When the Party Accused of a Crime is the President: the Federal Public Prosecutor’s Office and the US “ad hoc” prosecutor. **Revista Novos Estudos-Cebrap**, 39 (3), p. 641-659, 2020.
- KERCHE, Fábio. (2021). Bolsonaro, o MPF e o equilibrista-geral da República. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M.. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte, Autêntica, 2021. p. 165-174.

- KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui?. In: KERCHE, F.; FERES Jr., J.. **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente. 2018. p. 69-100.
- KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A Política no Banco dos Réus: Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.
- KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. **Revista de Administração Pública**, 54 (5), p. 1334-1360, 2020.
- KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael. O Ministério Público Federal: de Defensor de Direitos a Combatente da Corrupção (1988-2018). *Revista de Direito GV*, no prelo.
- LONDERO, Daiane. O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988-2018). Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.
- MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon Queiroz. Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando? In: MARONA, M.; RIO, A. (Org.). **Justiça no Brasil: às margens da Democracia**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.p. 128-150.
- MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio. From Banestado Case to Operation Car Wash: Building na Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. **Revista Dados**, v. 64, 2021.
- MEDEIROS, Bernardo Abreu. Os controles em xeque: entre a hipertrofia e a ineficácia de controle das políticas públicas – uma análise do Tribunal de Contas. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; COUTO, Cláudio Gonçalves. Politização da Justiça: quem controla os controladores? Encontro Nacional da ANPOCS, 40, 2016.
- PRATT, John W.; ZECKHAUSER, Richard. J. Principals and Agents: an overview. In: PRATT, John W.; ZECKHAUSER, Richard J.(eds.). *Principals and Agents: the structure of business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985. p. 1-35.
- RODRIGUES, Fabiana Alves. Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2020.
- SHAPIRO, M. (2013). Judicial independence: new challenges in established nations. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 20, n. 1, p. 253-277, 2013.
- WEBER, MAX. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1972.

# TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

## INTRODUÇÃO

### Um roteiro do percurso histórico-normativo do sistema partidário no Brasil

Existem no Brasil, atualmente, 31 partidos políticos registrados pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>3</sup>, órgão incumbido da governança eleitoral tanto na dimensão judicial quanto na administrativa, mediante os critérios estabelecidos no artigo 17 da Constituição Federal<sup>4</sup>. Ademais, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade estipulada constitucionalmente no inciso V, do § 3º do artigo 14, entabulando assim o monopólio da representação política pelos partidos na atual estrutura do Estado brasileiro.

As agremiações políticas também são disciplinadas pela Lei n. 9.096/95, conhecida popularmente como Lei dos Partidos Políticos, que lhes assegura a liberdade de “criação, fusão, incorporação e extinção”, além de “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”, nos termos dos respectivos artigos 2º e 3º, desde que seus programas “respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”.

Entretanto, esta nem sempre foi a situação da representação política no país, que, conforme sistematizado em “Partidos políticos: do Império ao multipartidarismo da Nova República”, passou por idas e vindas desde a “transição do absolutismo para o liberalismo” (Issa, 2022, p, 241). Até o século XIX, durante o qual o Brasil tornou-se independente, e, posteriormente, converteu-se em uma República,

1 Advogado e consultor, doutorando (UERJ/FAPERJ) e mestre (USP) em Direito Internacional, integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional da UERJ e do Observatório de Reformas Políticas em América Latina (Universidad Nacional Autónoma de México).

2 Cientista político e advogado. Fundador e Diretor Executivo da Pulso Público – Relações Governamentais. Diretor do Transparência Partidária e Membro do Conselho Deliberativo da Transparência Brasil. É Mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e possui MBA Executivo em Relações Governamentais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

3 Para conferir a lista de partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, recomenda-se: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>> (acesso em 2 de junho de 2023).

4 Nomeadamente: (I) – possuir caráter nacional; (II) – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; (III) – prestação de contas à Justiça Eleitoral; e (IV) – funcionamento parlamentar de acordo com a lei”.

mesmo a filosofia política liberal oferecia resistência aos modelos de representação política exercidos por grupos pautados pela “atuação política conjunta de indivíduos reunidos informalmente, dentro e fora das instituições, por interesses ou afinidades pessoais” (Issa, 2022, p. 241), vislumbrando riscos à autonomia individual, desvirtuação da vontade coletiva e cisões na sociedade.

Após a declaração da independência, a Constituição outorgada em 1824 não exigia filiação partidária para a disputa dos cargos eletivos, que se alcançavam em processos eleitorais de voto aberto e repletos de fraudes e se exerciam com suficiente discricionariedade para que seus ocupantes – necessariamente homens, maiores, com renda elevadíssima e seguidores da religião oficial – pudessem presumir por conta própria o conteúdo do interesse público, tratando seus próprios interesses como se dissessem respeito à totalidade da população.

Somente em 1831 foi fundado o primeiro partido político de caráter nacional, o Partido Liberal, cuja criação se seguiu, pelo surgimento do Partido Conservador em 1836, que passou a alternar-se com o PL na composição do parlamento e do gabinete do imperador. Esses partidos diferenciavam-se de maneira superficial, divergindo principalmente em torno do grau de autonomia das províncias em relação ao governo central, de modo a refletir a mesma dinâmica antagônica entre as ideologias políticas correntes na primeira metade do século XIX (liberalismo e monarquismo), até a Proclamação da República, em 1889.

No interstício entre a independência do Brasil e a Proclamação da República, convém situar o surgimento de partidos de abrangência estadual que eclodiram a partir da fundação do Partido Republicano Paulista, em 1873, e que se ocupavam das pautas federalistas e antimonarquista em âmbito regional e local, onde era igualmente a forte presença de práticas fraudulentas e de controle do eleitorado, relacionadas ao voto aberto (Issa, 2022, p. 243).

Assim, as primeiras décadas da República Velha foram caracterizadas pela formação de coalizões capitaneadas pelas lideranças estaduais oligárquicas, que se organizavam no plano nacional numa espécie bipartidarismo, prevalecendo a ideia de que o interesse nacional era superior às questões partidárias (Issa, 2022, p. 244).

Ao longo daquele período, em que as oligarquias cafeeiras e pecuaristas de São Paulo e Minas Gerais ocuparam alternadamente os principais espaços de poder no recém-nascido Estado brasileiro, de modo a produzir alguma estabilidade institucional, muitas insurgências sociais e políticas se acumularam, a exemplo das Revoltas de Canudos, da Vacina e da Chibata, além de movimentos não-violentos tais como a greve geral de 1917 e a Semana de Arte Moderna.

Após a contestação dos resultados da eleição que sagrara Júlio Prestes na eleição presidencial em 1930, indicado pelo então presidente Washington Luís, a insatisfação progressiva da população em relação ao regime oligárquico resultou na instalação do regime que inaugurou o período conhecido como Era Vargas, durante o qual se outorgaram as constituições de 1934, em atendimento às

demandas da revolta constitucionalista de 1932, e de 1937, que convertia o governo constitucional no Estado Novo, novamente articulando o discurso nacionalista, que atribuía às próprias prioridades uma suposta característica suprapartidária, identificando o interesse nacional somente com as pautas articuladas pelo regime à revelia de qualquer oposição de ideias no debate público.

No que diz respeito especificamente aos partidos políticos, Vargas editou, em 1945, o Decreto-Lei n. 7.586, que estabeleceu o monopólio da representação política institucionalizada pelas agremiações de abrangência nacional, tal como estipula a legislação atualmente vigente, abrindo espaço para que a transição democrática empreendida a partir da Constituição de 1946 operasse sob esta nova ótica em condições de sufrágio universal.

Convém situar, no mesmo contexto, a criação da Justiça Eleitoral, instituída por meio do Decreto nº 21.076/1932, com o nome de Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, e instalada em 20 de maio do mesmo ano, com sede no Rio de Janeiro, então capital do Brasil. O Tribunal fora extinto com a instituição do regime do Estado Novo, e restabelecido com a edição do Decreto 7.586/45, período que antecedeu a instalação de sua nova sede, em Brasília, no ano de 1960.

Embora tenha havido, a esta altura, dois períodos de abertura democrática no que tange à normatização da governança eleitoral e da política intrapartidária, novamente os avanços regulamentados foram erodidos como consequência da instalação da ditadura militar, em 1964. Cabe destacar, novamente, a articulação de discursos nacionalistas e a identificação da ideologia do regime com a construção de uma concepção unilateral do interesse comum dos brasileiros, amplamente propagandeada pelo regime autoritário que se instalou naquela ocasião sob a roupagem de uma espécie de remédio para as crises políticas que antecederam o golpe militar.

Já no início do regime militar, em julho de 1965, por força da adoção da Lei n. 4.740, foram endurecidas as condições para a criação das agremiações políticas, ao mesmo tempo em que a nova lei instituiu o Fundo Partidário, a proibição do financiamento empresarial e o fortalecimento da fiscalização contábil de campanhas e partidos, além de determinar que os recursos fossem descentralizados em favor dos diretórios estaduais e municipais (Issa, 2022, p. 245). Nem mesmo os aprimoramentos preconizados naquela lei chegaram a ser aplicados, uma vez que o Ato Institucional nº 2 extinguiu todos os partidos políticos, no mesmo ano, tendo o Ato Institucional nº 4, de 1966, instituído o sistema bipartidário composto pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), governista, e pela oposição controlada consubstanciada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se reafirmou na constituição (dissimulada) de 1967.

No ano 1969, foi criado, via emenda constitucional, o instituto da fidelidade partidária, dispondo originalmente o art. 152, parágrafo único, que o mandato eletivo no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas ou nas Câmaras Municipais poderia ser perdido pelo candidato que “por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito”, sendo a perda do mandato decretada “pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa”.

Reafirmado no teor da Lei n. 5.682, de 1971, denominada pela ditadura militar como de Lei Orgânica dos Partidos Políticos, o instituto da fidelidade partidária permanece em vigor, aprofundado após a redemocratização por meio da Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, mas parcialmente flexibilizado com a criação pelo Congresso Nacional da janela partidária, período no qual candidatos podem se desfiliar de seus partidos, eventualmente filiando-se a outro, sem que isso implique a perda dos seus mandatos.

Em 1979 foi promulgada a Lei n. 6.767, que extinguiu MDB e ARENA abrindo caminho para a reimplantação do sistema multipartidário, tendo as eleições de 1982 sido disputadas por seis agremiações. Neste ato, contudo, foram instituídas também as chamadas candidaturas natas, garantindo que “deputados federais e estaduais poderiam concorrer à reeleição sem necessidade de apreciação de seus nomes pelas convenções partidárias”<sup>5</sup>, de modo a refletir e reforçar a tendência personalista da política brasileira (Issa, 2022, p. 246).

## 1 PROBLEMAS E DESAFIOS DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

O termo personalismo, de acordo com Isolda Lins Ribeiro (2010, p. 8415), refere-se à ideia concebida por Gilberto Freyre de que, na mesma lógica do patrimonialismo weberiano, “governantes e funcionários confundem-se com os meios da administração, beneficiando-se privadamente de seus cargos”. No contexto dos Estados em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo, a prevalência do patrimonialismo e do personalismo no campo político induz, portanto, à perda de relevância da atividade partidária na influência da decisão a respeito do voto e da avaliação do exercício dos mandatos eletivos, em prol da valorização da imagem individual dos atores políticos.

Neste sentido, a história política na América Latina dá indícios de profundo enraizamento desta forma de dominação carismática, na medida em que as correntes do pensamento e da prática políticas carregam os nomes dos líderes e não das ideologias propostas no sentido filosófico, abandonando-se a racionalidade jurídico-filosófica e aderindo-se ao culto à personalidade que traduz a própria nomenclatura dos grupos políticos por derivação dos nomes dos líderes que consagram<sup>6</sup>, de modo que se passa a notar a presença de figuras políticas fortes e partidos políticos enfraquecidos.

Ribeiro associa a preponderância do personalismo na política doméstica dos Estados latino-americanos a uma perpetuação do patrimonialismo, reduzindo a qualidade das democracias e tornando-as

5 A “garantia de legenda para os incumbentes, que chegou a ser ampliada para todos os cargos proporcionais e só foi derrubada em 2002 após declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal”, na ADI nº 2530-9, relatada, então, pelo Ministro Sydney Sanches.

6 Ilustrativamente, os correligionários dos pensamentos e práticas de governo propostas por Simón Bolívar são denominados “bolivarianistas”, os seguidores de Juan Perón são chamados “peronistas”, os adeptos das ideias de Hugo Chávez recebem o nome de “chavistas”, os sectários do modo de operação de Donald Trump recebem a alcunha “trumpistas”, e assim sucessivamente.

mais suscetíveis à corrupção como característica “endêmica” (2010, p. 8420). A inclinação do eleitorado ao personalismo também contribuiu para “uma grande dificuldade de diferenciar a maior parte das plataformas das agremiações, associada a muita volatilidade em relação à filiação partidária” (Issa, 2022, p.3).

Em síntese, associando-se a flexibilização da fidelidade partidária e as tendências personalistas da política brasileira – inscritas sobretudo num padrão regional –, as dificuldades para compreender as ideologias partidárias também contribuíram, no contexto da proliferação das agremiações no país após a promulgação da Constituição de 1988, para o agravamento da perda de prestígio que as organizações partidárias sofrem desde então, sendo certo que há grande quantidade de partidos que, a rigor, praticam agendas semelhantes nas coalizões que integram, por vezes em total detrimento do conteúdo dos programas partidários e das ideologias neles declaradas. Esta falta de clareza sobre as ideologias comuns entre membros dos partidos, em um cenário de sucessivos escândalos de corrupção, reforça a imagem de que a política partidária se concentra única e exclusivamente em interesses eleitorais e patrimoniais, prescindindo dos ideais políticos subscritos pelas pessoas filiadas às agremiações.

Além disso, o regramento implantado após a redemocratização favoreceu a criação de numerosos partidos, ao produzir incentivos a exemplo da distribuição mínima de recursos do Fundo Partidário, entabulando um “ciclo vicioso de fragmentação” (Issa, 2022, p. 7) no qual as siglas mais eleitoralmente expressivas se associam a outras, consideradas “menos competitivas”, para o fim de angariar apoio e recursos, além de ampliar sua fatia na divisão do tempo de que desfrutam na propaganda eleitoral obrigatória em concessões de TV e radiodifusão.

A fragmentação política, da maneira descrita, evidencia que há fragilidades no sistema partidário que precisam ser compreendidas e sanadas, ainda que se reconheçam todos os avanços na qualidade da democracia brasileira desde a transição do período imperial ao republicano. Por outro lado, salienta-se que tais fragilidades não fazem com que o regime democrático deixe de ser uma conquista social e jurídico política que merece ser preservada e aprimorada, não devendo as críticas aos governos e às agremiações contaminar a percepção de que a democracia é preferível aos regimes autoritários e oligárquicos em nenhum sentido.

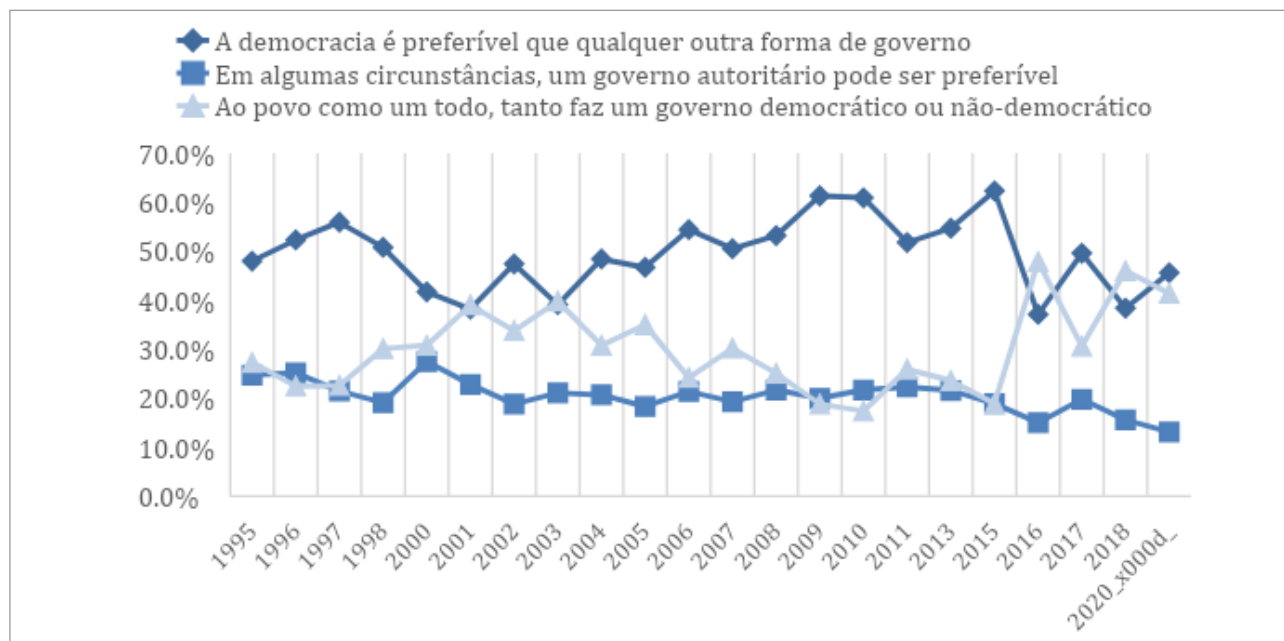
Para além disto, nota-se que os problemas endógenos – a exemplo do descumprimento de programas, a debilidade da fidelidade partidária e os desafios frente à cultura política personalista e clientelista – ampliam na sociedade a percepção de que, enquanto instituições democráticas, as agremiações não estão realizando suas funções adequadamente, contribuindo para erosão das percepções em relação ao regime democrático.

Dados do mais recente relatório do Latinobarômetro revelam, nesta toada, que apenas 40% da população considera a democracia preferível a qualquer outra forma de governo, em contraste com um contingente de 11% que afirmam que um regime autoritário pode ser preferível, o que somado à proporção de 36% de indiferentes, supera em 7 pontos percentuais aqueles que afirmam seguramente



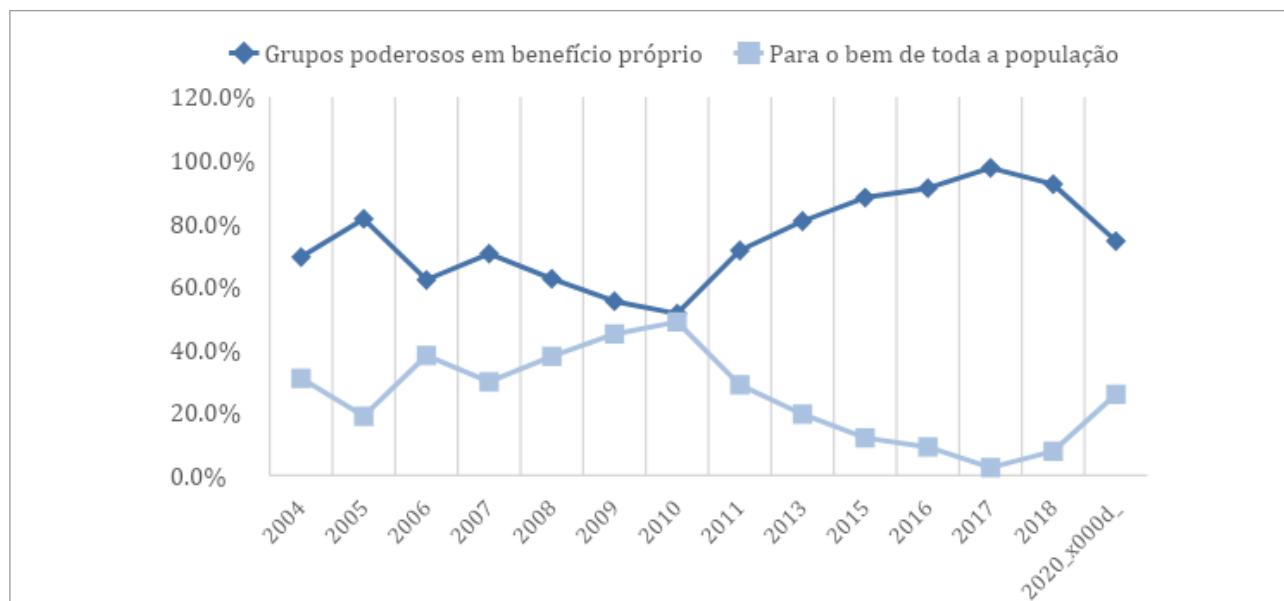
seu apoio ao regime democrático. Abaixo, reproduzem-se alguns dos dados coletados pela organização nos anos anteriores, desde 1995, ano em que a primeira pesquisa foi realizada:

**Gráfico 1 – Apoio à democracia (1995-2020)**



Fonte: elaboração própria com base em dados do Latinobarômetro (1995-2020).

**Gráfico 2 – Na sua opinião, o Brasil é governado por grupos poderosos em benefício próprio, ou para o bem de toda a população? (1995-2020)**

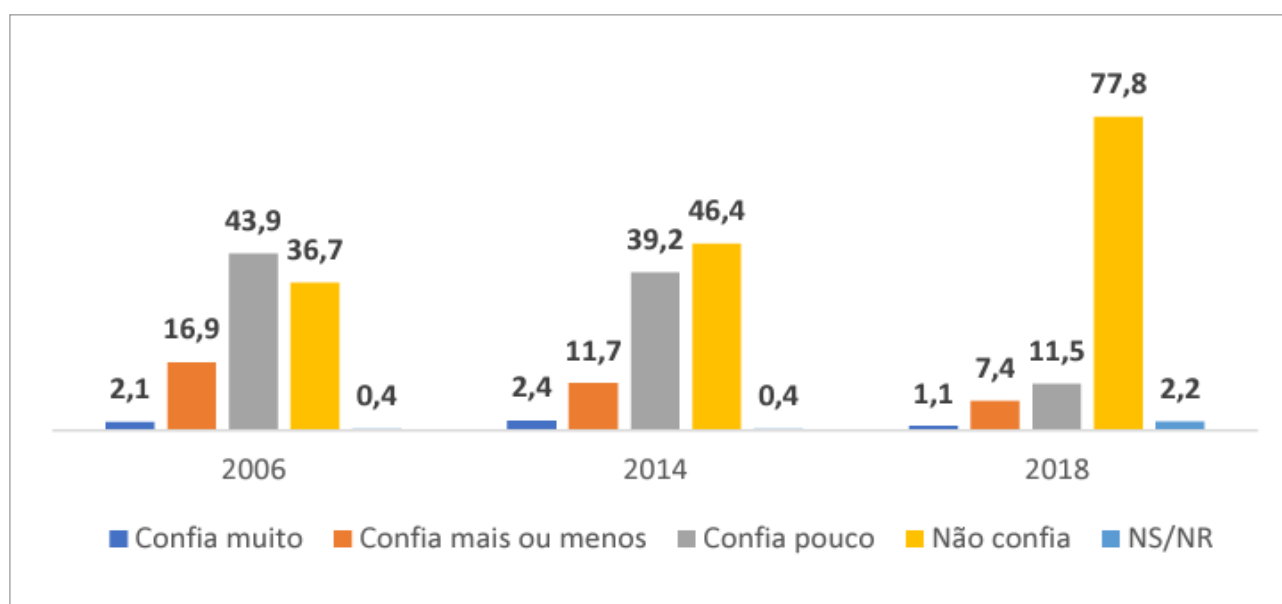


Fonte: elaboração própria com base em dados do Latinobarômetro (1995-2020).

O mesmo relatório informa também que 90% dos brasileiros consideram que o governo é exercido por grupos poderosos em prol de seus próprios interesses, *versus* 7% dos brasileiros que acreditam

que se governa em benefício de toda a população. No que diz respeito aos partidos políticos especificamente, dados coletados em 2018 pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Instituto da Democracia no questionário “A Cara da Democracia no Brasil” revelam que 77% afirmaram não possuir nenhuma confiança nas agremiações, tendo apenas 1,1% dos eleitores entrevistados declarado que confiam fortemente nos partidos. Veja-se a série histórica da coleta:

**Gráfico 3 – Nível de confiança nos partidos políticos no Brasil (%)**



Fonte: Nupps/Cesop (2006); Nupps (2014); INCT (2018). Margens de erro: 2006 (2,0); 2014 (2,0); 2018 (2,0). I.C. 95%

A pesquisa também indagou aos entrevistados: “No Brasil, a maior parte da sociedade não tem simpatia por nenhum partido. Na sua opinião, qual das razões seria capaz de explicar isso?”, com objetivo de investigar as causas do baixíssimo nível de confiança aferido. Foram oferecidas cinco respostas pré-definidas, podendo-se eleger até duas entre as opções seguintes: (a) “Os partidos não representam os interesses dos eleitores”; (b) “Os partidos oferecem poucas instâncias de participação aos cidadãos”; (c) “Os eleitores apenas seguem o exemplo dos políticos, que também não dão importância aos partidos”; (d) “A corrupção existente nos partidos”; e (e) “A maioria dos partidos não tem um programa político a oferecer ao eleitorado”. Ainda, foi facultado aos participantes apresentar respostas diversas de maneira espontânea. A seguir, reproduzem-se os resultados obtidos:

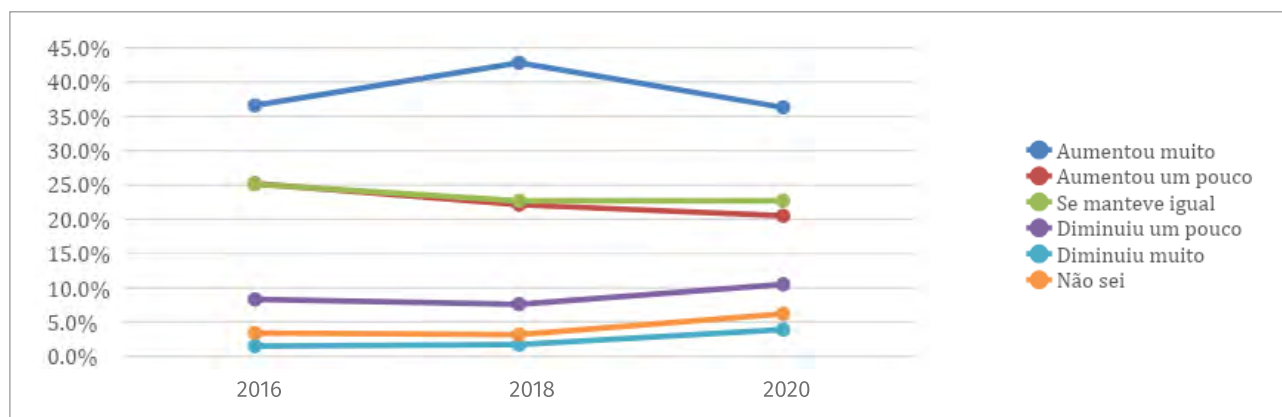
Gráfico 4 – Razões para a ausência de simpatia por partidos políticos no Brasil (%)



Fonte: INCT (2018); Margem de erro (2,0). I.C. 95%. Resposta estimulada e múltipla. Apenas as mais citadas.

Chama atenção o fato de que quase 50% das pessoas entrevistadas assinalaram a resposta “os partidos políticos não representam os interesses dos eleitores”, corroborando os dados levantados pelo Latinobarômetro reproduzidos acima, fortalecendo as evidências de que há uma percepção de que a representação política não reflete o interesse comum, mas sim aqueles particulares dos grupos que exercem majoritariamente os cargos políticos no país. As duas pesquisas também evidenciam a existência de uma crise de representatividade percebida de maneira generalizada entre brasileiros, afetando tanto os partidos políticos quanto o próprio regime democrático.

Por outro lado, não é de se surpreender que a corrupção apareça como causa mais frequente para a desconfiança nas agremiações políticas, tanto pelo fato de que a pesquisa foi realizada no ano 2018, momento que, de acordo com o próprio relatório, estava “inserido no contexto de seguidos escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas e partidos”, quanto pela sua inserção no padrão regional, como sugerem os dados condensados de todos os países onde a pesquisa foi aplicada (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela), reproduzidos a seguir:

**Gráfico 5 – Na sua opinião, desde o ano passado, o nível de corrupção no seu país aumentou muito, aumentou um pouco, permaneceu o mesmo, diminuiu um pouco ou diminuiu muito? (%)**

Fonte: elaboração própria com base em dados do Latinobarômetro (Dados agregados; 2016, 2018 e 2020).

Os gráficos produzidos a partir das séries históricas do *Latinobarômetro* referentes à percepção da corrupção e à finalidade do governo também permitem observar que o agravamento da crise de representatividade pode ter passado por uma sutil mudança de curso após o ano 2018, quando foi publicado o relatório do INCT, sendo o mesmo aplicável àquele sobre o apoio ao regime democrático. Isto sugere que, após o agravamento da crise institucional e de representatividade ter resultado em uma reação ultraconservadora, uma nova mudança de perspectiva pode estar em curso no tecido social, de modo a apontar para um maior grau de valorização da democracia e de suas instituições, buscando-se os respectivos aprimoramentos e não um rompimento sistêmico com a realidade política insatisfatória – ainda que esta conclusão seja incipiente, à míngua de dados produzidos mais recentemente que possam confirmá-la.

## 2 NOVOS VELHOS PROBLEMAS – POR QUE CONVÉM FORTALECER OS PARTIDOS POLÍTICOS?

Os dados reproduzidos e analisados até aqui ecoam a crítica de Rousseau ao regime democrático, formulada em “O Contrato Social” (2009, pp. 73-75) ao afirmar que “rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”, afirmando, ainda, que o regime conviria hipoteticamente a um povo de deuses<sup>7</sup>, mas não convém aos humanos porque, para operar com perfeição, exige perfeição tanto operativa quanto no plano das virtudes – algo que não contempla a condição imperfeita e vulnerável da humanidade nem coletiva, nem individualmente.

7 Deve-se atentar que, em razão do diferente contexto temporal, espacial, social e econômico, que Rousseau não se referia a um povo de deuses como aqueles que integram o panteão greco-romano, mas elabora hipoteticamente a existência de um povo de deuses que espelham o Deus católico, imprimindo então em sua comparação a ideia de que o que chamou de “povo de deuses” seria um povo composto apenas por pessoas inteiramente virtuosas, aferindo-se as virtudes também na perspectiva cristã.

Robert Dahl propõe em sua obra intitulada “Poliarquia” (2005) uma solução ao menos parcial para a crítica rousseauiana, que também se aplica à medida de descontentamento com o regime democrático nas sociedades contemporâneas explicitada nas pesquisas mencionadas, de maneira que os regimes de governo, segundo o autor, podem ser considerados, nos extremos do espectro, democráticos ou hegemônicos, e variar em grau de democratização, seguindo o critério de atendimento de condições institucionais consideradas indispensáveis a uma democracia, tais como pluralismo, multipartidarismo e existência de garantias efetivas dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Por outro lado, segundo Giovanni Sartori (1994. p. 5 e ss.), o ideal democrático e a realidade democrática não se definem mutuamente, e, portanto, não coincidem e não podem coincidir. Para o autor, a democracia resulta materialmente das interações entre os seus ideais (ou o seu dever ser) e a realidade social a ela aplicada (empiricamente, o seu ser), que são, respectivamente, impulso e resistência que orquestram os padrões de comportamento social e político que corresponderão à efetivação (ou não) dos ideais democráticos em um regime autoproclamado democrático.

Se, conforme descrito por Sartori, a democracia convive inexoravelmente com a tensão entre seus ideais e sua implementação prática, a apreciação sobre a qualidade das democracias (baseada em participação, competitividade, *responsiveness* e *accountability*) se faz indispensável para a compreensão da concepção oferecida por Dahl, uma vez que sua proposta de identificação de uma democracia bem realizada reside justamente na percepção de *accountability* e *responsiveness* em níveis elevados continuamente, abrindo caminho para a percepção da democracia sob o prisma do grau de democratização como um processo, e não necessariamente como ponto de chegada.

A Constituição Brasileira de 1988, circunscrita ao contexto do neoconstitucionalismo latino-americano inaugurado pela Carta Constitucional Mexicana de 1917, dentre outras experiências que orientaram alterações constitucionais resultantes de processos sociopolíticos, embora tenham induzido avanços na promoção de direitos e na participação social, pode estar na raiz de problemas como a “dissonância democrática” e o “hiperpresidencialismo”, identificados por Roberto Gargarella na conferência – que posteriormente tornou-se publicação – “Reconstructing Constitutionalism in the Americas. The Problem of ‘Democratic Dissonance’” (2018).

“Hiperpresidencialismo” (Gargarella, 2018, p. 21-23) refere-se à separação dos poderes e à organização dos estados americanos, que, na visão do autor, compuseram normas que estruturam a distribuição da autoridade para o controle do Estado de modo, que o autor considera desproporcional, configurando excesso de poderes concentrado na pessoa do chefe do Poder Executivo. Esta característica amplifica a tendência personalista e clientelista das democracias latino-americanas, originando líderes populistas de todos os espectros da política tanto nacional quanto estadual e municipalmente.

“Dissonância democrática” (Gargarella, 2018, p. 28-29), a seu turno, refere-se a um grau de incompatibilidade entre o que está positivado constitucionalmente e uma efetiva garantia dos direitos

recém-reconhecidos de forma homogênea, dificultando que o constitucionalismo contemporâneo cumprisse suas promessas por entraves que se apresentam na sua própria configuração, ao momento da aplicação da norma jurídica em face dos atos políticos e das demandas sociais.

Em outras palavras, a maneira como interagem a implementação das alterações normativas e a criação das políticas de governo necessárias para garantir a ampliação da cidadania concebida no movimento de redemocratização dos Estados latino-americanos contribui diretamente para a crise multifacetada em curso. A uma, para o distanciamento entre as expectativas e a realidade da política nacional e do cotidiano partidário – especialmente no contexto das demandas chamadas identitárias e da garantia de direitos econômicos e sociais consideradas mais sofisticadas. A duas, fertiliza o campo político para a perpetuação da corrupção e de práticas que, sendo lícitas, tomam contornos de barganha entre Poderes em vez de privilegiar critérios técnicos de aferição do interesse coletivo. Em terceiro, por fim, mina a confiabilidade das instituições democráticas ao gerar na população a sensação de que os partidos políticos, mais ainda que os candidatos, não os representam nem enquanto indivíduos nem às suas demandas.

No entanto, é imprescindível manter acesa a noção de que a alternativa à organização da política em torno de organizações submetidas a um panorama regulatório rígido tal qual o que se imprime para os partidos políticos no Brasil tem como finalidade evitar expressões autocráticas derivadas de líderes que identificam os seus próprios interesses e pautas com preocupações supostamente nacionais que, a bem da verdade, têm caráter homogeneizante, impedindo a pluralidade e a diversidade de ideias e formas de ser.

A política partidária cria possibilidades de oposição e complementação de ideias e ações no campo político que viabilizam a construção de consensos e conflitos sem os quais imperaria a perspectiva personalista e clientelista – herdadas pelo imaginário político latino-americano após a colonização do continente.

Nesta esteira, a possibilidade de admitir candidaturas independentes (ou avulsas), pode ser um caminho para maior democratização por facilitar e desburocratizar a participação ativa na política, tal como ocorre em países como Chile, Paraguai, Bolívia, Colômbia e Peru (Oliveira, 2018, p.57), entre outros. Por outro lado, entende-se que esta alternativa não necessariamente demonstra o mesmo potencial democratizador no sistema político brasileiro, reforçando as dificuldades de operação do sistema político ainda hiperfragmentado, ademais de que tais candidaturas poderiam ser ofuscadas por não contar com os recursos, o suporte e a estrutura engendrada pelos partidos para a realização das campanhas eleitorais, ou pela possibilidade de que uma candidatura avulsa que contasse com recursos próprios suficientes para oferecer riscos de agravar ainda mais o caráter oligárquico do comportamento de governantes que conquistam seus cargos apoiados na lógica personalista e clientelista aludida anteriormente.

### 3 O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL, DA ADVOCACIA E DOS PRÓPRIOS PARTIDOS

De acordo com Sidia Lima e Ernani Carvalho (2014, pp. 63-66), o estudo sistematizado dos sistemas eleitorais ao redor do globo ganhou proporções doutrinárias recentemente em âmbito internacional, sendo que a preocupação com o estabelecimento de critérios que permitissem aferir a efetivação da democracia enquanto valor jurídico a ser protegido levou ao surgimento de tais análises. Os autores apontam para um estudo desenvolvido pelo Idea (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), publicado em 2007, como a principal fonte de dados sobre os mais diversos aspectos dos órgãos responsáveis pela administração das eleições em 214 países, tomando como base o ano de 2006.

Este estudo publicado pelo Idea, então, teria permitido o desenvolvimento da doutrina especializada no sentido de dissociar a realização das eleições do controle necessário pelo Poder Executivo, conferindo maior confiabilidade ao resultado dos processos eleitorais, maior preocupação até então existente com relação à efetivação da democracia nos Estados dentro de padrões mínimos de segurança jurídica.

Os autores identificam, no plano ideal, como alternativa ao controle do Executivo sobre o processo eleitoral, as possibilidades de as eleições serem conduzidas pelo Poder Judiciário (desde que composto por entidades políticas que estejam fora dos domínios do Poder Executivo) ou por órgãos neutros e equidistantes dos partidos políticos existentes.

Outros fatores de fundamental importância para a identificação do grau de confiabilidade e legitimidade dos processos eleitorais são (i) a independência e o profissionalismo das entidades encarregadas da organização e realização das eleições, (ii) a neutralidade da composição destas entidades, considerando-se o meio de acesso às suas funções do pessoal encarregado delas e à duração dos seus cargos, e (iii) o grau de corrupção incidente no país em que se inserem.

Os autores identificaram, ainda, três níveis de atuação no contexto da governança eleitoral: a criação, a aplicação e a adjudicação das normas eleitorais. Neste sentido, para a realização do diagnóstico de um sistema eleitoral, é necessário identificar, respectivamente, quais são os entes responsáveis pela atividade legiferante (inclusive no que se referir às normas técnicas e infralegais de modo generalizado) em matéria eleitoral, pela organização e realização das eleições de acordo com os parâmetros normativos predispostos e por solucionar eventuais conflitos referentes aos pleitos e por publicar os seus resultados.

Via de regra, a criação e a adjudicação das normas eleitorais vêm sendo, num movimento de padronização, atribuídas aos Poderes Legislativo e Judiciário, sendo certo que com relação à aplicação de tais normas observa-se uma enorme variedade de configurações de sistemas eleitorais, e que pode ser atribuída ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário ou a órgãos neutros.

Conforme a classificação sugerida por Gabriela Tarouco (2014, p. 233), é possível categorizar as inúmeras configurações viáveis para a divisão das tarefas inerentes à aplicação das normas eleitorais em modelos de governança eleitoral governamental, independente do Poder Executivo ou misto.

A autora salienta, ainda, a possibilidade de classificar os modelos de governança eleitoral quanto à centralização das atividades (sendo elas centralizadas, como no exemplo da Costa Rica, ou descentralizadas, como no caso dos Estados Unidos da América), quanto ao seu nível de burocratização (referente à condução do processo eleitoral por órgãos de constituição temporária, como ocorre na Bulgária e na Romênia, ou permanente, situação da Austrália, do Canadá e do México), ou quanto a influência dos partidos (havendo países em que, na tentativa de conferir isenção, instituiu-se órgãos compostos por representantes dos partidos políticos, a exemplo do Vietnã, de Israel e do Mali, ou por agentes apartidários).

Especificamente no Brasil, a Justiça Eleitoral se ocupa de todas as atividades eleitorais, sendo exclusivamente competente para a aplicação e a adjudicação das normas eleitorais, mas exercendo também competência legislativa atípica do Poder Judiciário para a matéria, por meio das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

O trabalho desenvolvido por Vitor Marchetti (2008, pp. 865 a 893), que também faz referência à pesquisa publicada em 2007 pelo Idea mencionada diversas vezes por Lima e Carvalho, e indica, ao desenvolver um panorama do modelo de governança eleitoral brasileiro, que, em que pese o fato de existirem vários países dotados de órgãos independentes e especializados para a aplicação das normas eleitorais, o Brasil é o único país que concentra as atividades da governança em um único organismo eleitoral, a saber, a Justiça Eleitoral, e exclui o Legislativo da indicação e da seleção dos seus membros

Tal configuração exclui também, ao menos diretamente, a atuação dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro, o que resultaria num maior grau de confiabilidade do resultado das eleições, com consequente ampliação da legitimidade dos eleitos.

Os membros da Justiça Eleitoral são escolhidos da mesma maneira que os membros do Poder Judiciário. Nesse sentido, é possível afirmar que, se quanto maior o grau de jurisdição, maior a articulação política existente para a indicação, tal realidade reflete-se nos graus de jurisdição correspondentes da justiça especializada. Via de consequência, quanto maior o grau de jurisdição na Justiça Eleitoral, menor seria a garantia de isenção política na atuação individual dos seus membros.

Neste sentido, haveria certa carga política na seleção dos membros dos tribunais brasileiros, proporcionalmente crescente de acordo com a instância, que se imprimiria também na atuação da Justiça Eleitoral. Existem no Brasil, no entanto, mecanismos processuais de contenção e remediação de eventual atuação política dos membros da Justiça Eleitoral, de sorte que a independência e a isenção do organismo especializado se encontram legal e processualmente resguardadas, embora dependam da proatividade dos jurisdicionados para que se sustente.



A Justiça Eleitoral brasileira, na sua dimensão jurisdicional, compreende não apenas o TSE, os Tribunais Regionais e as Varas Eleitorais, mas também a atuação do Ministério Público Eleitoral (MPE) nos âmbitos da organização judiciária, sendo de competência do Ministério Público da União a atuação no segundo grau de jurisdição e nas instâncias superiores, cabendo ao Ministério Público estadual atuar no âmbito municipal, tendo os membros do *Parquet*, ainda, atribuições relevantes nos procedimentos de auditoria e fiscalização dos partidos e da organização dos pleitos.

O artigo 28 da Lei 9.096/95, inclusive, ao dispor sobre as hipóteses não-voluntárias de cancelamento do registro civil das agremiações dota o MPE, na pessoa do Procurador-Geral Eleitoral, de legitimidade para propor a representação com tal finalidade. O mesmo se opera, pela inteligência do art. 35 da mesma Lei, para o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias de caráter financeiro, podendo-se inclusive requerer a quebra do sigilo bancário das agremiações.

Cabe também salientar que os próprios partidos detêm a mesma legitimidade de iniciativa para a fiscalização mútua, sendo a atuação do MPE residual, na maioria dos casos concretos para os quais a legislação o prevê, sendo que nos casos em que não for do *Parquet* a iniciativa, passa a sua participação a ter caráter de custos juris, ou seja, de fiscal e garantidor da aplicação da lei e das normas jurídicas de outras espécies.

No caso dos partidos políticos, sobremaneira, chama atenção a relevância da atuação da advocacia enquanto instrumento que viabiliza a operação dos instrumentos judiciais, e também como partícipe da construção de mecanismos de controle. A atuação dos advogados vinculados às agremiações pela prestação de seus serviços, por sua vez, também se encontra normatizada por meio do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 8.906/1994) e do respectivo Código de Ética e Disciplina, para além da legislação aplicável a todos os cidadãos brasileiros.

## 4 DISCUSSÕES ATUAIS E O PAPEL DOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS E DA SOCIEDADE CIVIL

Parece prevalecer nos partidos e no Congresso Nacional a ideia de que ampliar e fortalecer a fiscalização e os deveres de transparência supostamente sobre a atividade político-partidária geraria entraves, burocracias e dificuldades para operação dos partidos ou para realização das funções parlamentares.

De acordo com levantamento realizado pelo Movimento Transparência Partidária<sup>8</sup>, desde a promulgação da atual Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), 19 alterações foram aprovadas com o fito de beneficiar partidos políticos, dentre as quais se destaca a aprovação, em 1998, de alterações que

8 O levantamento feito pelo Movimento Transparência partidária foi publicado no bojo da matéria intitulada “Congresso muda lei para ajudar partidos a cada 1,2 ano”, veiculada pelo jornal Estadão e redigida por Emilly Behnke e Elisa Calmon, disponível em < <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-muda-lei-para-ajudar-partidos-a-cada-1-2-ano/>>.

excluíram a reprovação das contas prestadas como fator de suspensão de repasses e a sua aplicabilidade aos diretórios nacionais de modo a restringi-la às instâncias locais onde se verificarem irregularidades, bem como, no anos de 2000 e 2019, de projetos de lei que, sancionados pelos presidentes respectivos, anistiarão dívidas dos partidos políticos em valores superiores a setenta milhões de reais devidos por aplicação de multas nas duas ocasiões.

Em sentido oposto a esta perspectiva, entende-se que os mecanismos de prestação de contas, transparência pública e fiscalização mútua são ferramentas que viabilizam e procedimentalizam a própria segurança jurídica do exercício dos mandatos e da utilização dos recursos públicos pelos partidos, que atualmente possuem meios regulamentados para comprovar a lisura de suas atuações.

Nesse contexto, no entanto, tramita atualmente na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 9/2023, assinada por 184 deputados (tanto governistas quanto de oposição), cujo teor daria nova anistia a todas as sanções aplicadas aos partidos políticos, incluindo a falta de destinação proporcional de recursos às candidaturas de pessoas negras e de mulheres.

Chama atenção que a justificativa apresentada para a apresentação da PEC seja “preservar a estabilidade das eleições e garantir segurança jurídica, bem como “sanar dúvidas sobre a aplicabilidade das multas aos diretórios nacionais dos partidos, em um cenário de descumprimento no importe de 780 milhões de reais que deveriam haver sido destinados a candidaturas de pessoas negras (R\$ 741 milhões) e de mulheres (R\$ 139 milhões), conforme levantamento da Folha de São Paulo baseado em dados divulgados pelo TSE.

Na mesma esteira encontra-se, por exemplo, o Projeto de Lei n. 700/2022, que propõe alterações na Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e na Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições) para instituir normas relativas às prestações de contas partidárias e eleitorais para permitir que as agremiações utilizem qualquer software para encaminhar suas prestações de contas ao TSE e vedar o intercâmbio de informações entre órgãos público para fins de fiscalização.

Propostas dessa natureza comprometem os mecanismos de *accountability*, prejudicando a qualidade da democracia no país. Esta tendência também está presente em parte da proposta do novo Código Eleitoral (Projeto de Lei Complementar 112/21), que já conta com aprovação do plenário da Câmara dos Deputados. Esse projeto contém uma série de alterações com potencial danoso à transparência e à democratização do sistema partidário, conforme apontado por diversas entidades e estudiosos da matéria durante sua tramitação na câmara baixa<sup>9</sup>.

O projeto do novo Código Eleitoral, no entanto, ainda não teve tramitação pelo Senado Federal, de modo que ainda cabe acompanhar e articular forças para buscar o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, democratização dos partidos e acessibilidade dos cargos eletivos por grupos historicamente sub-representados.

<sup>9</sup> Para mais informações a respeito, sugere-se acessar: [www.reformaeleitoral.org.br](http://www.reformaeleitoral.org.br)

Na qualidade de eleitores, a sociedade civil, aqui referindo-se aos cidadãos individualmente e, de modo especial, às organizações não-governamentais, aos entes midiáticos e às empresas de todos os portes, devem desempenhar a função mais árdua, e também a mais necessária no processo de consolidação das novas normas que regulamentam a política partidária e o processo eleitoral no Brasil: manter a vigilância e articular politicamente para que as próximas alterações legislativas busquem, de fato, a realização do melhor interesse da coletividade, e não somente aqueles mais imediatos de dirigentes partidários ou detentores dos mandatos eletivos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARGARELLA, Roberto. **Reconstructing Constitutionalism in the Americas. The Problem of “Democratic Dissonance”**. Session 6 – Constitutional Failures; Constitutional Revivals. SELA 2018 – Democracy, Austerity and Law.
- ISSA, Marcelo. **Partidos políticos: do Império ao multipartidarismo da Nova República**. In: BIASON, R.C.; LIVIANU, R. (Org.) . 200 anos de Independência do Brasil: das margens do Ipiranga à margem da sociedade. 1. ed. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2022. v. 1.
- LIMA, Sídia Porto e CARVALHO, Ernani. **Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro**. In Cadernos Adenauer xv (2014), nº 1: Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. Pp. 63-76.
- OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. **Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 12, n. 3, p. 51-70, set./dez. 2017.
- MARCHETTI, Vitor. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. In DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no. 4, 2008, pp. 865 a 893.
- RIBEIRO, Isolda Lins. **Patrimonialismo e Personalismo: A Gênese das Práticas de Corrupção no Brasil**. In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Ed Cultrix, 2009.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Volume II – As Questões Clássicas. AZEVEDO, Dinah de Abreu (trad.). São Paulo, Editora Ática, 1994.
- TAROUÇO, Gabriela da Silva. **Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação**. In Cadernos Adenauer xv (2014), nº 1: Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. Pp. 229-243.

# PROCESSO LEGISLATIVO: TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR E DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo brasileiro acontece na Câmara dos Deputados, no Senado e, em casos de matérias que exigem a atuação das duas casas, no Congresso Nacional. O título IV, Capítulo I da Constituição Federal de 1988 estabelece as regras gerais que guiam o trabalho nessas casas. As regras específicas encontram-se nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado e do Congresso Nacional. Este capítulo trata da Câmara dos Deputados e, portanto, foca no Regimento Interno que organiza o processo legislativo daquela casa.

O texto está estruturado em duas premissas. Primeiro, a transparência do processo legislativo na Câmara dos Deputados está ancorada em seu Regimento Interno. O Regimento dita a organização administrativa da Câmara e o trâmite das matérias, dando previsibilidade aos trabalhos legislativos. Ele também estabelece regras de participação dos deputados e seus partidos. Nesse sentido, as informações sobre o Regimento são valiosas para quem acompanha o processo legislativo. Segundo, essas informações não são distribuídas uniformemente na sociedade brasileira. O Regimento é um documento técnico cujo conteúdo ainda está restrito a um grupo de atores formado por deputados, técnicos e consultores legislativos e pesquisadores.

Juntas, essas premissas criam um problema fundamental para o devido processo legislativo: a estrutura informacional em torno do Regimento cria um círculo vicioso de baixo nível de controle social. A assimetria informacional deixa organizações da sociedade civil e jornalistas despreparados para acompanhar o processo legislativo. Dentro da Câmara, atores em posição institucional privilegiada encontram poucos obstáculos para atropelar as regras estabelecidas pelo Regimento. Tais atropelos, que em geral passam despercebidos, colaboram com a proliferação de regras informais,

<sup>1</sup> Pesquisadora Sênior do Núcleo de Estudos do Congresso Brasileiro (NECON) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Fellow da Fundação POPVOX. Anteriormente, foi Visiting Fellow no SNF Agora Institute na Johns Hopkins University. Também trabalhou como assistente legislativa do deputado Gregory W. Meeks na Câmara dos Representantes dos EUA como bolsista do Congresso da APSA de 2021 - 2022. PhD em Ciência Política pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs na Syracuse University e Mestre em Ciência Política pela University of North Carolina em Chapel Hill. É colaboradora do Projeto Agendas Políticas Brasileiras e colunista do Brazilian Report. Estuda comportamento parlamentar e política legislativa em perspectiva comparativa.

ou seja, normas que não constam no Regimento mas que são adotadas informalmente no processo legislativo. Algum nível de informalidade é natural e desejável em instituições legislativas. Entretanto, na Câmara, o atropelo frequente das regras estabelecidas no Regimento compromete a previsibilidade do rito legislativo, tornando-o ainda mais opaco e, portanto, menos acessível ao controle social. Para quebrar esse círculo vicioso, proponho uma parceria entre o meio acadêmico, a sociedade civil e a imprensa no sentido de expandir o acesso ao conhecimento sobre as regras regimentais.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira explora o Regimento Interno da Câmara a partir de uma perspectiva histórica, discutindo a importância do documento para o processo legislativo. A segunda seção traz um estudo de caso de desrespeito ao Regimento, focando nas ações do atual presidente da Câmara Arthur Lira entre 2021 e 2022. A terceira seção descreve o círculo vicioso de baixo controle social e propõe sugestões para quebrá-lo. A última seção retoma o que foi discutido no texto e ressalta a importância do respeito ao Regimento para o fortalecimento da democracia brasileira.

## 1 A IMPORTÂNCIA DO REGIMENTO INTERNO

A Resolução 17/1989, que deu origem ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados elaborado após a Assembleia Constituinte de 1988, tramitou sob a identificação PRC 54/1989 entre 21 de fevereiro e 21 de setembro de 1989. O processo de análise da matéria começou com uma questão de ordem<sup>2</sup> colocada pelo deputado Israel Pinheiro, filiado ao PMDB de Minas Gerais. Pinheiro contestava o prazo de quatro sessões ordinárias para a apresentação de emendas ao texto com a justificativa de que os deputados estavam “preparados para fazer um novo Regimento, que é completamente diferente, é como se fosse um código para orientar os nossos trabalhos”. Para ele, era “praticamente impossível e inoportuno a adoção de quatro sessões legislativas para recebimento de emendas” – o prazo deveria ser de, no mínimo, quinze dias.

Inocêncio Oliveira, presidente da Câmara à época e filiado ao PFL, respondeu dizendo que analisaria o pedido, mas que gostaria de cumprir o prazo inicial para a apresentação de emendas. A partir desse momento, Pinheiro e Oliveira iniciaram uma discussão que é ilustrativa sobre a importância do Regimento. Depois de trocarem perspectivas sobre o que deveria ser feito, o deputado Pinheiro pede o seguinte esclarecimento ao presidente da casa: “Vossa Excelência poderia dar uma explicação clara sobre como tramitará o projeto de reforma do Regimento da Câmara dos Deputados?”. A falta de clareza sobre a tramitação do PRC 54/1989 estava ligada à ausência de regras que especificassem como projetos de resolução deveriam ser analisados pela Câmara. Naquele momento, os deputados discutiam justamente isso: diante da recém-aprovada Constituição Federal de 1988, que ditou normas gerais para o funcionamento da Câmara e do Senado, quais seriam os ritos a serem adotados para a tramitação de diversos tipos de proposições legislativas na Câmara?

<sup>2</sup> O diálogo entre Israel Pinheiro e Inocêncio Oliveira pode ser encontrado no Diário do Congresso Nacional de 1 de março de 1989 (seção I, página 449).

O Regimento Interno foi promulgado no Diário do Congresso Nacional de 22 de setembro de 1989. Ele traz as regras que guiam tanto o processo legislativo quanto o funcionamento administrativo da Câmara. Por exemplo, o artigo 14 dá à Mesa a tarefa de dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara. Também especifica a composição da Mesa, que inclui o Presidente da Câmara, cujas atribuições são definidas nos artigos 16 e 17. Outro artigo importante é o 20, que dispõe sobre o Colégio de Líderes, formado pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. O Colégio de Líderes auxilia o Presidente da Câmara na definição da agenda de votações em plenário.

Como o plenário não é o único espaço em que os deputados analisam proposições de lei, a seção II do Regimento trata das comissões permanentes (como a de Constituição e Justiça e de Cidadania e a de Finanças e Tributação, as mais importantes da instituição) e a seção III das comissões temporárias. O artigo 24, inciso II é importantíssimo nesse sentido porque dá às comissões o poder de discutir e votar projetos de lei em caráter “conclusivo”. As proposições identificadas pela Mesa como pertencentes a esse grupo podem ser transformadas em norma jurídica sem a apreciação do plenário. Essa é uma característica singular do processo legislativo brasileiro: proposições de lei podem se tornar leis sem serem analisadas pela maioria (de qualquer tipo) dos deputados em plenário (o mesmo vale para o Senado).

O rito de apreciação das proposições é estabelecido nos artigos 131-215. Por exemplo, o artigo 201 trata das propostas de emenda à constituição (PECs), que podem ser apresentadas por no mínimo um terço dos deputados, além do Senado, presidente da República ou mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais. O artigo 202 deixa claro que as PECs devem ser despachadas pelo presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que se pronunciará sobre a admissibilidade dessas proposições no prazo de cinco sessões. Se admitidas, as PECs devem ter o seu mérito analisado por comissões especiais designadas também pelo Presidente da Câmara durante o prazo de quarenta sessões.

Desde a sua aprovação em 1989, o Regimento Interno foi modificado diversas vezes. O artigo 216 do próprio Regimento estabelece que o documento pode ser alterado através de projetos de resolução propostos por deputados, a Mesa Diretora, comissões permanentes ou comissões especiais criadas para discutir reformas regimentais. Quando introduzido, um projeto de resolução para alterar o Regimento deve permanecer na agenda da Câmara por cinco sessões para que os deputados apresentem suas emendas. Depois, o projeto deve ser enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em qualquer caso; à Comissão Especial que o houver elaborado para o exame das emendas recebidas; e à Mesa, para considerar o projeto e suas emendas. As comissões têm o prazo de cinco sessões para emitir pareceres sobre modificações simples e vinte sessões para emitir pareceres sobre modificações globais ao Regimento. O próximo passo é a discussão do projeto em dois turnos no plenário, seguido de apreciação pelos deputados seguindo as regras do Regimento para projetos de resolução.

As últimas alterações no documento aconteceram através das Resoluções 1/2023 e 2/2023. A primeira, de autoria da Mesa Diretora da Câmara, fez diversas mudanças no Regimento, o que inclui a

redistribuição das competências temáticas das comissões permanentes, criando cinco novas comissões. A segunda, de autoria das deputadas Soraya Santos, do PL do Rio de Janeiro, e Luisa Canziani, do PSD do Paraná, alterou o Regimento para assegurar direitos às deputadas federais gestantes.

O Regimento Interno deve ser modificado para que esteja sempre alinhado com as transformações sociais, políticas e tecnológicas atuais. Entretanto, essas alterações devem ser feitas dentro do rito proposto pelo artigo 216 do próprio Regimento descrito acima. O que se tem observado frequentemente na Câmara dos Deputados é o atropelamento das normas regimentais sem que tais modificações ocorram como ditam as regras. A próxima seção discutirá exemplos de atropelos sob a gestão do atual presidente da Câmara Arthur Lira entre 2021 e 2022.

## 2 ESTUDO DE CASO: ARTHUR LIRA E O REGIMENTO INTERNO

Arthur Lira foi eleito para o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados em 2021 com a promessa de “respeitar as forças vivas” da instituição. Em seus dois primeiros anos de mandato, Lira desrespeitou o Regimento Interno, a força mais viva da Câmara, diversas vezes. Nesta seção, reúno três exemplos dos atropelos de Lira, apontando as regras regimentais desrespeitadas por ele em cada caso. Vale assinalar que o desrespeito ao Regimento não é exclusividade de Arthur Lira – outros presidentes da Câmara e deputados também atropelaram as regras regimentais. As ações de Lira são as mais recentes nesse sentido.

### 2.1 Grupos de Trabalho vs. Comissões

O primeiro caso refere-se à proliferação de grupos de trabalho, que são instrumentos temporários criados pela presidência e outros órgãos da Câmara para aperfeiçoar os processos legislativo e administrativo (o único grupo de trabalho permanente é o de Consolidação das Leis, previsto pelo Regimento). Trata-se de instrumentos úteis para buscar consenso sobre temas ou melhorar a qualidade dos textos legislativos. Entretanto, no período em questão, Lira usou essas ferramentas para substituir o trabalho das comissões sobre alguns temas polêmicos (o ex-presidente da Câmara Rodrigo Maia cometeu o mesmo equívoco).

Entre 2003 e 2022, houve um aumento de 86% no número de grupos de trabalho na Câmara.<sup>3</sup> Entre 2021 e 2022, Lira criou 16 grupos de trabalhos, alguns dos quais para tratar especificamente de proposições de lei e até para discutir mudanças no sistema de governo do país. Um exemplo foi o grupo de trabalho para discutir o PL 442/1991, que legaliza o jogo do bicho (batizado de Grupo de Trabalho do Marco Regulatório dos Jogos no Brasil). O grupo operou durante três meses. Nesse período,

<sup>3</sup> Os dados foram coletados pela autora em parceria com o *The Brazilian Report* em março de 2022.

houve apenas uma reunião pública. Mais: não há registro das reuniões nos arquivos da Câmara. Do total de dez membros do grupo, apenas um fazia parte da oposição e apenas um era homem. O grupo de trabalho produziu um novo projeto de lei, que foi votado no plenário sem ter sido discutido por comissões após ser recolocado na ordem do dia em 2021.

O Grupo de Trabalho do Sistema de Governo Semipresidencialista foi convocado por Lira para discutir a adoção do sistema semipresidencialista. Neste caso, há duas audiências públicas disponíveis no arquivo da Câmara (realizadas em 27 de abril e em 11 de maio de 2022). Também podem ser consultados o plano de trabalho e a proposta de distribuição de competências entre presidente e o primeiro-ministro em um eventual regime semipresidencialista. Não há quaisquer outras informações sobre o andamento do grupo, que parece ter sido criado para discutir uma ideia mais cara à Lira do que à população brasileira (que rejeitou o semipresidencialismo em plebiscitos realizados em 1963 e 1993).

O uso dos grupos de trabalho descrito acima viola o Regimento no que diz respeito às comissões. O artigo 24 do Regimento dá às comissões o poder de discutir propostas legislativas antes que elas cheguem ao plenário. O texto também dita que as comissões podem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover conferências, palestras ou seminários. Segundo o artigo 27, a representação numérica das bancadas em cada comissão deve ser estabelecida com a divisão do número de membros do partido ou bloco parlamentar pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da comissão. Ou seja: a distribuição de membros nas comissões deve representar o princípio da proporcionalidade partidária.

Para criar grupos de trabalho, não é necessário respeitar a regra da proporcionalidade partidária. No Regimento, não há regramento sobre a operação dos grupos de trabalho (a única menção ao termo aparece no artigo 212, que dispõe sobre o Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, o único permanente na Câmara). A presidência e outros órgãos da Câmara podem usar os critérios que julgarem necessários para moldá-los e ocupá-los.

## 2.2 Propostas de Emenda à Constituição

Em 2022, em um único episódio, quando a Câmara dos Deputados discutia a chamada PEC do Estado de Emergência (também conhecida como PEC Kamikaze), Lira desrespeitou o Regimento quatro vezes no que diz respeito à tramitação das propostas de emenda à Constituição (PECs).<sup>4</sup> A PEC do Estado de Emergência permitiu ao governo Jair Bolsonaro gastar por fora do teto de gastos mais R\$ 41,25 bilhões para aumentar benefícios sociais, conceder ajuda financeira a caminhoneiros e taxistas, ampliar a compra de alimentos para pessoas de baixa renda e diminuir os tributos do etanol. A proposta decretou

<sup>4</sup> Trechos deste e dos próximos quatro parágrafos foram adaptados de um artigo da autora e de Luís Gustavo Faria Guimarães publicado no JOTA (“Como Arthur Lira atropela o processo legislativo”).



um estado de emergência artificial para permitir ao governo fazer esses gastos sem desrespeitar a legislação eleitoral (que o impediria de fazê-lo logo antes das eleições presidenciais).

Ao receber a PEC do Estado de Emergência aprovada pelo Senado, Lira apensou a proposição à PEC dos Biocombustíveis, cuja tramitação estava em estágio avançado na Câmara. Com isso, pulou a etapa da análise da PEC pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a possibilidade da apresentação de emendas na Comissão Especial – quando houve o apensamento, tal prazo já havia se esgotado.

Aqui, Lira desrespeitou o artigo 142, segundo o qual só é permitido promover a tramitação conjunta de proposições que regulem matéria idêntica ou correlata (o que não era o caso) e o artigo 202, segundo o qual todas as PECs devem ser encaminhadas à CCJC e a uma Comissão Especial.

Para garantir apoio à PEC na votação em plenário, no dia 12 de julho, Lira tentou suspender a sessão até o dia seguinte, desrespeitando o artigo 70, que limita a suspensão de uma sessão legislativa pelo prazo máximo de uma hora. Por fim, sem oferecer nenhuma justificativa, Lira determinou que a sessão fosse realizada de forma integralmente remota através do Ato da Mesa 245/2022. Com essa manobra, permitiu o voto à distância entre a votação do mérito e dos destaques, facilitando a participação de deputados favoráveis à proposta que estavam fora de Brasília.

## 2.3 Atropelos Regimentais via Atos da Mesa

Os Atos da Mesa tratam do funcionamento das sessões e do regime de trabalho legislativo dentro do que prevê o Regimento. Por exemplo, a Resolução 12/2019 alterou o Regimento para estabelecer o processo legislativo digital na Câmara. Como a resolução prevê a regulamentação da mudança via ato da mesa, o então presidente da Câmara Rodrigo Maia promulgou o Ato da Mesa 209 de 21 de outubro de 2021 para disciplinar o processo legislativo digital. Entre 2021 e 2022, Arthur Lira usou atos da mesa para manipular o modo de participação dos deputados em votações polêmicas no plenário. Em novembro de 2021, na votação da PEC dos Precatórios, ele editou o Ato da Mesa 212/2021 para dispensar o registro biométrico dos parlamentares que estivessem em missão internacional autorizada pela Câmara. Ao autorizar a votação remota por deputados que estivessem fora do país, ele aumentou o quórum, facilitando a aprovação da PEC entre o primeiro e segundo turno de votação.

Em junho de 2022, diante da proximidade do recesso parlamentar, Lira também autorizou a realização de sessões remotas às segundas e sextas-feiras por meio do Ato da Mesa 243/2022. Com a realização de reuniões virtuais em dias que os parlamentares geralmente não estão em Brasília, Lira facilitou o esgotamento do prazo regimental de dez sessões para apresentação de emendas, acelerando a tramitação das PECs que tratavam do Piso Nacional da Enfermagem e de Biocombustíveis (como descrito acima, a PEC dos Biocombustíveis foi apensada à PEC do Estado de Emergência).

Lira também usou um ato da mesa para burlar o sistema de apreciação de propostas de emenda à constituição. A PEC 3/2021, que trata da imunidade parlamentar, teve admissibilidade aprovada em fevereiro de 2021 diretamente no plenário e de forma virtual (e não via CCJC, como deveria acontecer segundo o artigo 201 do Regimento). Para fazer isso, Lira deliberadamente atrasou a edição de Ato da Mesa dispondo sobre a volta do trabalho presencial e a reinstalação de todas as comissões (cujos trabalhos estavam suspensos desde 2020 por conta da pandemia). Apesar da manobra, a PEC gerou controvérsia. Diante do risco iminente de derrota, ele recuou da intenção inicial de votar o mérito da PEC das imunidades no plenário, remetendo-a para análise de uma comissão especial.

Os exemplos acima demonstram como atores em posição institucional privilegiada – no caso, o presidente atual da Câmara dos Deputados, Arthur Lira – encontram poucos obstáculos para atropelar as regras estabelecidas pelo Regimento. A literatura acadêmica também identifica atropelos recorrentes do trâmite legislativo na Câmara. Vieira (2019) trata das manipulações e dos descumprimentos regimentais por parte dos presidentes da instituição. Uma delas é a frequente distribuição de projetos de lei a comissões especiais (ao invés de comissões permanentes, como dita o Regimento). O autor explica que tal ação pode decorrer da “interpretação mais ou menos flexível” das regras regimentais e que pode configurar um “poder anômalo de veto do presidente e dos líderes”, já que essas proposições ficam em um limbo legislativo aguardando a criação de comissão especial para examiná-las.

Outro exemplo: a convocação de sessões deliberativas extraordinárias em horários coincidentes com os das ordinárias ou em horários coincidentes com os das reuniões das comissões permanentes. As sessões deliberativas extraordinárias têm regras regimentais mais flexíveis e, por esse motivo, vêm sendo usadas por presidentes da Câmara para marcar votações de maior interesse para eles, seu grupo partidário ou o próprio governo. Como aponta Vieira, o atropelo acaba impedindo o rito regimental de apreciação da pauta ou o próprio funcionamento das comissões permanentes (que não podem operar durante sessões deliberativas extraordinárias). Segundo o autor, a partir de 2006, o número de sessões extraordinárias do plenário passa a superar o de sessões ordinárias – em 2016, 86% das sessões foram extraordinárias. Ele também ressalta a banalização do regime de urgência por parte dos presidentes da Câmara, que provoca instabilidade na agenda legislativa, e a distorção das regras sobre o processamento das votações, principalmente no que diz respeito à prorrogação de prazos para emendas e destaques e reformulação de pareceres, entre outros.

## 2.4 O Regimento Interno e a Falta de Transparência no Processo Legislativo

Se é verdade que a transparência do processo legislativo está ancorada no Regimento Interno, uma das principais consequências dos casos de desrespeito regimental descritos na seção anterior é a opacidade das deliberações na Câmara. Ao manobrar ou atropelar as regras existentes, presidentes da Câmara e lideranças partidárias tornam o processo deliberativo menos

previsível e, portanto, menos transparente. Afinal, sem o Regimento para guiar o trâmite legislativo coletivo, cada ator pode agir como julgar necessário para servir aos seus próprios interesses. A estrutura informacional sobre o Regimento Interno da Câmara está na origem dos atropelos regimentais. O conhecimento sobre o Regimento ainda está concentrado em um grupo pequeno formado por deputados, assistentes e consultores legislativos e pesquisadores. Essa assimetria facilita o desrespeito ou o descumprimento do Regimento por parte de presidentes e lideranças da Câmara. Os atropelos, por sua vez, criam normas informais (não incorporadas no regimento formal) que tornam o processo legislativo ainda mais opaco e difícil de acompanhar. Inicia-se, assim, um ciclo vicioso no qual o processo legislativo fica refém da falta de transparência e do baixo nível de controle social. Por fim, o Regimento acaba banalizado dentro e fora da Câmara dos Deputados.

Aqui cabe uma ressalva. Algum nível de informalidade é natural e desejável no processo legislativo. Hall (1996) define dois tipos de participação legislativa. O primeiro é a formal, que acontece nas comissões e no plenário de acordo com regras pré-estabelecidas. O segundo é a informal, que ocorre fora das instâncias formais e é intrinsecamente não-pública. Jornalistas e organizações da sociedade civil são excluídas desse tipo de participação; os dias, horários e locais de encontro não são divulgados; não há registros das reuniões; e os procedimentos majoritários não são seguidos. Esse tipo de participação – que, segundo o autor, envolve mais os assistentes legislativos do que os próprios parlamentares – é fundamental para obter consenso. As conversas de telefone, no plenário ou através de e-mails têm papel importante nesse sentido. Este capítulo não trata de participação informal como definida por Hall, mas de modificação ou até substituição das regras regimentais durante a participação formal.

O Regimento Interno da Câmara cria previsibilidade no trâmite legislativo porque serve como repositório de informações sobre como se organizam os trabalhos legislativos e como se criam as leis. Organizações da sociedade civil interessadas na tramitação de projetos de lei que impactam o seu setor podem consultá-lo para entender tanto os procedimentos aos quais as proposições serão submetidas quanto os possíveis espaços de participação social. Assim, as regras regimentais são tão importantes quanto os temas de política pública. O conhecimento sobre como se dá a tramitação de proposições de lei pode auxiliar essas organizações a desenvolver estratégias de pressão para o atendimento de suas demandas.

Nesse sentido, organizações da sociedade civil podem atuar também na fiscalização do cumprimento das regras regimentais. A parceria entre essas entidades e o Congresso já é frutífera no que diz respeito ao enriquecimento do processo de feitura das leis. Por exemplo, organizações como o Todos pela Educação foram fundamentais para a incorporação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) à Constituição Federal. A aprovação da Emenda Constitucional 108 em 2021 tornou o Fundeb permanente e aumentou o repasse do governo federal para o fundo. A atuação do Todos pela Educação se

deu em duas frentes. De um lado, a organização no subsídio informacional sobre a política pública aos parlamentares; de outro, exerceu pressão para que a emenda constitucional fosse aprovada na Câmara e no Senado.

Enquanto atuam no processo de formulação de leis na arena legislativa, organizações da sociedade civil têm a oportunidade de também cobrar o respeito ao Regimento. Tal cobrança ajudaria a desmontar a estrutura informacional assimétrica em torno do Regimento: quanto mais públicas as normas regimentais, maior será o incentivo para que parlamentares as respeitem. O mesmo vale para a imprensa. O Regimento também auxilia o trabalho de jornalistas dedicados à cobertura das atividades da Câmara. Repórteres e editores podem consultá-lo para obter informações sobre o passo-a-passo da tramitação de diferentes tipos de proposição de lei, o que inclui os tipos de maioria necessários para se aprovar cada um deles. Da mesma maneira, o Regimento serve como fonte de informações sobre como deve ocorrer a eleição para a presidência da Câmara, tema que aparece com destaque a cada dois anos na imprensa. Ao cobrir os trabalhos legislativos na Câmara, jornalistas devem ressaltar os trâmites regimentais e apontar quaisquer atropelos ao Regimento. Ao fazer isso, responsabilizam os parlamentares pelo cumprimento dessas normas.

Esse arranjo exige responsabilidade por parte de membros da sociedade civil e jornalistas sobre o cumprimento do Regimento. Editores e repórteres precisam se aprofundar nos temas regimentais para evitar a publicação de informações equivocadas sobre o que diz o Regimento. Da mesma maneira, organizações da sociedade civil precisam se comprometer com a transmissão de informações confiáveis sobre o documento. A minha proposta é substituímos o ciclo vicioso de baixo controle social do processo legislativo por um ciclo virtuoso no qual a disseminação de informações esteja a serviço do respeito ao Regimento.

Aqui entra outro componente do arranjo que proponho: o comprometimento de acadêmicos com o treinamento de jornalistas e organizações da sociedade civil sobre as normas regimentais. A quebra do ciclo vicioso de baixo controle social só será factível quando o conhecimento sobre essas normas não for exclusividade de um grupo pequeno de especialistas e de parlamentares. Estudiosos de legislativo devem trabalhar para tornar o aparato regimental e a produção acadêmica sobre o tema acessível para os atores que atuam diariamente na Câmara. Esse treinamento pode acontecer inclusive em parceria com organizações da sociedade civil através de cursos ou materiais explicativos (como o curso organizado pela Transparência Internacional Brasil que gerou a edição deste volume). Pode também ocorrer via publicação de materiais que “traduzam” o Regimento para o cotidiano de trabalho de organizações da sociedade civil e da imprensa. Independentemente do formato, a parceria entre academia, sociedade civil e imprensa nesse sentido é promissora. Se tiver como objetivo a democratização de informações sobre o Regimento, pode aumentar a transparência do processo legislativo e colaborar com o fortalecimento institucional da Câmara dos Deputados.

## CONCLUSÃO

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é um repositório de informações sobre como deve se dar a organização administrativa e o trâmite legislativo naquela casa. Neste capítulo, argumentei que a transparência do processo legislativo da Câmara está ancorada em seu Regimento. Entretanto, esse conhecimento ainda está concentrado nas mãos de poucos atores (parlamentares, técnicos e consultores legislativos e acadêmicos). Tal assimetria informacional deixa presidentes da Câmara e lideranças partidárias sem constrangimento para atropelá-lo, criando um processo legislativo opaco e pouco propenso ao controle social. Identifico um círculo vicioso no qual esse processo se repete, tornando o trâmite legislativo cada vez menos transparente.

O meio acadêmico, organizações da sociedade civil e a imprensa devem se alinhar aos objetivos de disseminação de informações sobre o Regimento e fiscalização de seu cumprimento na arena legislativa. Essa parceria tem o potencial de fortalecer não só a Câmara dos Deputados como instituição como também a democracia brasileira como um todo. O Regimento é um dos arcabouços institucionais que regem o comportamento dos atores políticos no país. Assim, o desrespeito a esse documento abre precedentes para a banalização de outros arcabouços institucionais, dentro e fora da Câmara dos Deputados. Um dos pilares de democracias consolidadas é o império da lei: todos – inclusive os parlamentares – estão sujeitos ao cumprimento da lei. Em democracias não consolidadas como a brasileira, um dos maiores desafios é justamente garantir que as instituições sejam vistas como legitimamente reconhecidas não só pelas pessoas em geral, mas também pelas elites. O respeito ao Regimento dentro da Câmara dos Deputados representa um passo nesse sentido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HALL, Richard L. **Participation in Congress**. New Haven: The Yale University Press, 1998.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Regras, Instituições e Decisões na Câmara dos Deputados do Brasil**. Curitiba: Editora Appris, 2019.

# REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo explorar as disposições apresentadas pelo Projeto de Lei (PL) nº 1202/2007, que propõe a regulamentação da atividade de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) no Brasil e, à luz das experiências norte-americana, canadense e chilena, verificar se há elementos expressos em seu conteúdo que demonstrem potencial para a construção de um processo decisório mais transparente e íntegro.

De forma geral, regula-se a atividade para tornar pública a relação entre profissionais de RIG e tomadores de decisão, definindo padrões de interação através da instituição de um órgão administrativo para credenciamentos e registros de audiências. O fomento à publicidade torna o processo decisório possível de ser escrutinado detalhadamente e aumenta o conhecimento dos atores sociais sobre a forma como o sistema político e seus atores se relacionam (CHARI et al., 2010).

O texto está organizado em 5 seções. A primeira, para além desta introdução, conceitua RIG – também conhecida como *lobby* – e expõe a importância de se regulamentá-la. A segunda apresenta instâncias de regulamentação nos Estados Unidos, Canadá e Chile. Por sua vez, a terceira versa sobre o histórico das principais tentativas de regulamentação no Brasil, e delinea aspectos relevantes do PL nº 1202/2007. A quarta, por fim, oferece uma breve conclusão, à luz das evidências expostas.

1 Diretora Executiva da Gozetto & Associados Consultoria Estratégica, com experiência no mercado de Relações Institucionais e Governamentais. Desde 2015 dedica-se a apoiar as áreas de RIG a aprimorar a sua gestão estratégica e a basear suas ações de incidência política em evidências científicas. É idealizadora e CEO do #ConexãoRIG. É idealizadora do MBA em Economia e Gestão – Relações Governamentais e da Formação Executiva Advocacy e Políticas Públicas da FGV/IDE, sendo coordenadora acadêmica em São Paulo. Possui Pós-doutorado em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP), Doutorado em Ciências Sociais (UNICAMP), Mestrado em Sociologia Política (Unesp-Araraquara) e Bacharelado em Ciências Sociais (UFSCar).

2 Doutorando do Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos.

# 1 O QUE É LOBBY, E PORQUE REGULAMENTÁ-LO

*Lobby* é um instrumento de representação inerente a democracias liberais, podendo ser definido como a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões referentes às políticas públicas (MANCUSO & GOZETTO, 2011). Essa atividade ocorre durante o processo decisório propriamente dito, que corresponde às seguintes fases: (I) definição da agenda; (II) formulação, debate e negociação de propostas referentes aos temas da agenda e (III) tomada de decisão. No entanto, pode ocorrer também nos momentos que sucedem o processo deliberativo. Entre esses momentos se ressaltam (I) revisão judicial; (II) regulamentação; (III) implementação e (IV) avaliação.

Apesar de compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo quando são levados em consideração os direitos expressos no artigo 5º da Constituição Federal<sup>3</sup>, a atividade de *lobby* tem sido associada predominantemente a crimes contra a administração pública – como corrupção, tráfico de influência e licitações direcionadas. Como consequência, um forte estigma envolve a atividade.

Assim como não é impossível ignorar a existência de tais práticas ilegais, associar a atividade de *lobby* exclusivamente à defesa ilícita de interesses inescrupulosos é inadequado, haja vista que existem também contribuições positivas. Entre elas, pode-se destacar: (I) mais informações sobre os temas da pauta decisória; (II) visão mais completa sobre os problemas coletivos; (III) maior proximidade entre as preferências dos grupos de interesse em ação e o resultado da decisão e, (IV) maior legitimidade da decisão, em função da abertura do processo decisório à participação da sociedade civil.

O desequilíbrio de poder entre os grupos de interesse durante o processo decisório é outro problema gerado pela prática da atividade e que, no entanto, não apresenta caráter ilícito. Esse desequilíbrio pode gerar, por exemplo, a concessão de benefícios desproporcionais e/ou injustificáveis para os grupos de interesse que possuem mais recursos políticos (MANCUSO E GOZETTO, 2018).

Hoje, diversos países como Austrália, Canadá, Chile, Eslovênia, Estados Unidos da América (EUA), França, Hungria, Israel, Lituânia, Peru, Polônia, Taiwan, Ucrânia, e também a União Europeia (Parlamento Europeu) possuem legislação específica para a regulamentação do *lobby* (CHARI et al., 2010). Esses países regulamentaram a atividade com o intuito de superar os problemas gerados por ela, sem imiscuir-se de incentivar suas contribuições.

O objetivo da regulamentação do *lobby* é tornar pública a relação entre representantes de interesse e tomadores de decisão, além de definir padrões para essa interação. Em 2008, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no intuito de orientar os debates acerca da regulamentação do *lobby* em seus 30 países-membros (à época), lançou um guia estressando cinco elementos cruciais que devem ser cuidadosamente endereçados durante o cunho de legislações para esse fim: (I) definição clara do *lobby*; (II) o tipo e detalhamento das informações a serem divulgadas;

<sup>3</sup> Liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); liberdade de reunião (inciso XVI); liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII).

(III) o processo e a tecnologia digital utilizada para a divulgação; (IV) a frequência dos registros e da divulgação; (V) a eficiência da execução da lei.

Com isso, fomenta-se a publicidade e transparência, o que gera dois subprodutos importantes: (I) o processo decisório pode ser escrutinado detalhadamente; e (II) o conhecimento dos cidadãos sobre a forma como o sistema político e seus atores se relacionam é aprimorado. Tais subprodutos têm potencial para aumentar o nível de participação social no processo decisório, o que é fundamental para melhorar o desenho das políticas públicas e a efetividade das leis.

Historicamente, as iniciativas de regulamentação do *lobby* se desenvolveram em torno de duas grandes questões. A primeira diz respeito à preocupação com a desigualdade de forças entre grupos de interesses poderosos e setores da sociedade menos organizados e com menos recursos. Já a segunda refere-se à percepção de que há condutas antiéticas e corruptas tanto por parte dos lobistas quanto dos agentes públicos.

Essa discussão é de grande importância, pois o *lobby* é um dos canais de participação no processo decisório das políticas públicas. Através dele, a sociedade civil e o mercado vocalizam suas demandas e defendem seus interesses e causas, podendo aprimorar a qualidade da democracia.

## 2 REGULAMENTAÇÕES PELO MUNDO

Este estudo exploratório de natureza comparativa contrasta as regulamentações dos EUA, Canadá e Chile com o PL nº 1202/2007, através de pesquisas bibliográficas e documentais. Foram também analisados os sistemas de registros viabilizados pela internet e operados pelas instituições de controle norte-americanas, canadenses e chilenas<sup>4</sup>.

Com base no objetivo principal do trabalho – identificar a robustez do projeto brasileiro à luz das melhores contrapartes internacionais —, os casos para comparação foram selecionados com base no (I) nível de robustez de suas legislações de regulamentação, em conjunção às (II) similaridades institucionais e/ou histórico-regionais com o Brasil. Define-se “robustez” como o nível de transparência e *accountability* que uma regulamentação de *lobby* pode garantir (CREPAZ, 2016).

Chari et al. (2010, 2020), com o objetivo de capturar a robustez das experiências de regulamentação ao redor do mundo, lançaram mão de um índice que abarca os cinco princípios apontados pela OCDE para uma boa regulamentação. Desenvolvido pelo *Center for Public Integrity* (CPI), ele é composto por 48 variáveis, e se estende de 0 a 100. Quanto maior a pontuação, melhor a regulamentação. Para dar suporte qualitativo aos resultados do índice e desenvolver uma teoria de regulamentação do *lobby* que possibilite a distinção de diferentes graus de robustez, os autores elaboraram uma classificação teórica baseada em análises comparativas de diversas legislações regulatórias.

4 Respectivamente, <<http://sopr.senate.gov>>, <<http://www.ocl-cal.gc.ca>> e <<http://www.infolobby.cl/>>.



Tal classificação engloba seis características: (I) regulações sobre o registro de lobistas; (II) divulgação de gastos; (III) preenchimento eletrônico das informações pela internet; (IV) nível de acesso concedido ao público; (V) capacidade de execução da lei; e (VI) prevenções ao problema da porta giratória (*revolving door*<sup>5</sup>). Como resultado, três graus de robustez foram extraídos da análise: *baixa*, *média* e *alta*. Casando os resultados do índice CPI com a classificação teórica, os autores identificaram que legislações que pontuem entre 0 e 29 podem ser enquadradas como de *baixa* robustez; entre 30 e 59, *média* robustez; e 60 ou mais, *alta* robustez.

Com base no índice CPI, EUA e Canadá foram escolhidos pois, para além das semelhanças institucionais com o Brasil (federações, com sistemas presidencialistas e legislaturas bicamerais), possuem as legislações mais robustas no competente à regulamentação do *lobby*, como pode ser observado no Quadro 1. Chile, por sua vez, também apresenta uma legislação relativamente robusta; e, embora seja um Estado unitário, também possui sistema presidencialista e legislatura bicameral. Todavia, seu principal mérito como caso a ser observado reside em sua proximidade histórico-geográfica com o Brasil, além de ser uma das mais recentes experiências de regulamentação no mundo.

**Quadro 1 – Robustez das regulamentações de *lobby***

LEGISLAÇÕES	ÍNDICE CPI	ROBUSTEZ
<b>EUA</b>	<b>62</b>	<b>Alta</b>
<b>Canadá</b>	<b>50</b>	<b>Média</b>
Eslovênia	47	Média
Lituânia	44	Média
<b>Chile</b>	<b>42</b>	<b>Média</b>
França	42	Média
Irlanda	37	Média
Reino Unido	33	Média
Austrália	33	Média
Áustria	32	Média
EU	32	Média
México	29	Baixa
Israel	28	Baixa
Polônia	27	Baixa
Países Baixos	24	Baixa
Alemanha	17	Baixa

Fonte: adaptado de Chari et al. (2020).

5 Quando políticos ou servidores públicos assumem postos como lobistas ou consultores, gerando conflito de interesses entre as esferas pública e privada.

Não sendo objetivo do trabalho “comparar as regulamentações de *lobby* ao redor do mundo”, nem “identificar as causas de regulamentações bem sucedidas”, mas sim utilizar os melhores parâmetros possíveis para checar o quão distante as propostas brasileiras estão daquelas que mais se aproximam de um “tipo ideal”, tanto do ponto de vista normativo quanto no referente aos desafios advindos das particularidades regionais latino-americanas, exclui-se a necessidade da inclusão de casos de baixa robustez e nulos (onde legislações nunca vingaram). Logo, argumenta-se que os países selecionados são, até o momento, os melhores casos para se contrastar os projetos brasileiros.

Os parâmetros para comparação dos casos advêm tanto das recomendações da OCDE quanto das características que compõem a classificação teórica de Chari et al. (2020). Deles, extraímos nove condições que guiarão as análises, que podem ser visualizadas na tabela comparativa que acompanha este artigo. São elas: (I) definição de *lobby*; (II) quem é responsável por credenciar o lobista; (III) quem se qualifica para credenciamento; (IV) existência e funcionamento de registro online; (V) como se dá a prestação de contas; (VI) quem divulga as informações; (VII) penalidades previstas; (VIII) se existe garantia de controle mútuo; e (IX) como as legislações lidam com o problema de *revolving door*.

## 2.1 Estados Unidos

Nos EUA, a regulamentação do *lobby* em nível federal, exclusivamente junto ao Poder Legislativo, ocorreu em 1946 pelo *Federal lobbying Regulation Act* e pelo *U.S. Administrative Procedure Act* (SANTOS, 2007). Essa legislação foi aprimorada diversas vezes e, em 2007, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal aprovaram documentos que interferiram na atuação dos grupos de interesse. Atualmente, as penalidades incluem multas de até US\$ 200.000, dependendo da gravidade e extensão da violação, e pena de até cinco anos de prisão. O Procurador Geral da União (*Attorney General*) e o Diretor da Controladoria Geral da União (*Comptroller General*) são peças-chaves para a execução dessas penalidades. O primeiro deve informar o número de lobistas que sofreram sanções, e o segundo é encarregado de examinar os relatórios para quantificar os que tiveram os seus dados confirmados e os que apresentaram informações inverídicas, já que ele é capaz de confirmar qualquer informação sobre o lobista.

A legislação norte-americana busca regular as estratégias e táticas dos grupos de interesse em seus contatos com o sistema político e, em específico, com os tomadores de decisão. Assim, tal legislação está voltada muito mais para o monitoramento e, conseqüentemente, para o esforço de tornar públicas e transparentes as informações que envolvem a atividade de *lobby*, do que para a sua regulação. Sendo assim, o modelo norte-americano é muito mais um sistema de “monitoramento” do que de regulamentação.

A grande vantagem de uma regulamentação voltada para o monitoramento da atividade dos *lobbies* é permitir a identificação de quem o está realizando, e em relação a quem. Isto quer dizer que a informação gerada é seu ponto forte. Aliada à informação oferecida pelos *lobbies*, a divulgação pública

pode ser tomada como um elemento crucial em todos os tipos de regulamentação. A ampla divulgação aumenta o potencial de escrutínio público, e a imprensa norte-americana tem feito uso intensivo das informações disponíveis. Com as novas tecnologias de informação, organizações como o *Center for Responsive Politics*<sup>6</sup> têm utilizado os dados fornecidos e elaborado relatórios que contribuem para a divulgação da ação dos *lobbies* nos EUA (THOMAS, 1998).

“Os recentes aperfeiçoamentos introduzidos pelo *Honest Leadership and Open Government Act* parecem atender aos requisitos de redução da assimetria informacional, ampliação do escrutínio público e combate à corrupção, ainda que, como apontam Lowery e Gray (1997), possam ser, também, manifestações simbólicas da ação política num contexto de elevada cobrança da sociedade” (SANTOS, 2007:402).

## 2.2 Canadá

Já no Canadá, a regulamentação do *lobby* em nível federal foi expedida em 1989, com a promulgação do *lobbyists Registration Act*. Em 1996, foi elaborado o *lobbyists' Code of Conduct*<sup>7</sup>. A legislação foi aprimorada diversas vezes: em 1995, 2003 e, finalmente, 2008, com o *lobbying Act*, em vigência atualmente. Dadas as características do sistema federativo, os estados têm autonomia para elaborar suas próprias regras. Entretanto, diferentemente dos EUA, país no qual todos os 50 estados regulamentaram o *lobby*, no Canadá apenas 06 (Ontario, Quebec, British Columbia, Nova Scotia, Newfoundland e Alberta) das 10 províncias e 03 territórios o fizeram.

O objetivo principal da regulamentação no país consiste no registro dos lobistas. Como o seu foco não é o monitoramento da atuação dos *lobbies*, a legislação não requer a divulgação de toda a informação financeira referente à atividade, e também não responsabiliza os políticos por falhar em assegurar o cadastro daqueles que tentem influenciá-los. No entanto, com o registro, busca-se garantir a transparência e a abertura do processo democrático. Em dezembro de 2008, havia 4.835 lobistas cadastrados em nível federal (CHARI et al., 2010). Em maio de 2022, esse número saltou para 8.005 (LOBBYCANADA, 2020). O registro é feito *on-line*, e requer o pagamento de uma taxa. Aos cidadãos, o acesso aos dados referentes aos registros é livre.

Com relação às penalidades instituídas pela legislação, é considerada falta grave não se registrar junto à jurisdição em que a atividade política está ocorrendo e/ou fornecer informação falsa ou enganosa. De forma geral, cometer falhas ao registrar-se, ao renovar seu registro, ao corrigir qualquer informação enganosa ou incorreta, ou deixar de informar ao Estado sobre o encerramento da atividade de *lobby*, pode resultar em penalidades, como o pagamento de uma multa de 50 a 200 mil dólares,

6 <<https://www.opensecrets.org/>>.

7 <<https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduc/>>.

ou encarceramento de seis meses a dois anos. A legislação de 2008 garantiu ao *Commissioner of lobbying* o direito de publicar o nome dos lobistas que violaram as leis, além de impedir qualquer pessoa condenada de exercer a atividade de *lobby* em nível federal por dois anos.

Apesar da aparente rigidez da regulamentação canadense – que possui, inclusive, uma instituição de controle específica para administrar sua legislação, e um sistema informacional sofisticado desenhado para atender esse propósito —, até 2009, houve apenas um caso envolvendo a aplicação de penalidades. Especula-se, de um lado, se os lobistas canadenses estão cumprindo as regras à risca; ou, em contrapartida, se o sistema de controle construído não tem capacidade investigativa suficiente para dar conta de todo o universo da comunidade de representação de interesses (CHARI et al., 2010).

## 2.3 Chile

No Chile, assim como nos EUA, o foco recai sobre o monitoramento da dinâmica entre grupos de interesse e agentes públicos. Nascida no bojo de amplas reformas visando ampliar a transparência das instituições chilenas e, conseqüentemente, a confiança pública, a Lei N° 20.730, aprovada em 2014, foi a terceira tentativa de regulamentação no país.

Definindo *lobby* como atividades remuneradas exercidas por indivíduos ou corporações, chilenas ou estrangeiras, que visam promover, defender ou representar qualquer interesse particular, a fim de influenciar decisões tomadas por sujeitos passivos (funcionários públicos), a lei chilena desobriga lobistas ou organizações a qualquer tipo de registro ou divulgação de atividades. Para além disso, ela contempla uma segunda classe de profissionais, os “gestores de interesse”, que seriam os representantes não remunerados.

Um dos marcos da legislação foi a concentração do ônus do registro das interações público-privado sobre o agente passivo. Logo, cabe a este a obrigação de catalogar, mensalmente, os encontros realizados com lobistas ou gestores de interesse em plataforma online, informando não apenas quem requisitou a audiência e a pessoa ou organização sendo representada, mas também todos os presentes durante a reunião, assim como os assuntos discutidos. Caso o encontro envolva o deslocamento do sujeito passivo, devem ser comunicados o destino, objetivo, custo e quem financiou a viagem. Tais informações são publicadas pelo *Consejo para la Transparencia* trimestralmente.

Como penalidade aos requerentes que omitirem ou fornecerem informações falsas no ato de solicitação de audiência, estima-se uma multa de 10 a 50 *Unidad Tributaria Mensual* (UTM)<sup>8</sup>. Para o sujeito passivo que incorra em delito similar, essa multa varia de 10 a 30 UTM. Em comparação às sanções asseguradas pelas leis norte-americana e canadense, que envolvem multas mais extensas e até mesmo encarceramento, as penas da legislação chilena são consideradas brandas (GONZALEZ, 2015).

8 1 UTM equivale a 56.762,00 pesos chilenos, ou 337,37 reais (maio de 2022).

É importante notar que a obrigatoriedade do registro se concretiza apenas no advento da audiência ter sido requisitada pelo lobista ou gestor. Ou seja, caso a iniciativa de comunicação parta do poder público, dispensa-se qualquer registro. Efetivamente, essa peculiaridade abre espaço para uma ampla zona cinzenta, possibilitando encontros fora do radar (ARÍS, 2018). Outro *déficit* recai na falta de especificidade a respeito da forma com que a comunicação é realizada. Embora uma interpretação abrangente e exaustiva da lei englobe interações a distância, como por telefone ou virtuais, não há uma discriminação literal a respeito do uso dessas ferramentas. Portanto, é possível argumentar – e com certa facilidade – que a lei apenas se faz cumprir no caso de encontros face-a-face (GONZALEZ, 2015).

Independentemente das imperfeições da Lei N° 20.730, observou-se um ampliado das relações entre público e privado no Chile. De grandes corporações a conselhos de bairro, mais de 16 mil audiências foram registradas do período de implementação até meados de 2016 (SAHD & VALENZUELA, 2017). Certamente, uma condição que contribui para esse aparente sucesso é a presença de medidas que asseguram a igualdade de oportunidade. É dever da autoridade pública conceder audiência, a quem solicitar, sobre qualquer assunto anteriormente discutido com outro lobista ou gestor de interesse, garantindo o acesso isonômico ao processo de tomada de decisões. Para além disso, e atendendo aos princípios de expansão da transparência nos quais a lei se sustenta, diversas entidades já denunciaram o descumprimento das regras por ela definidas, através de consulta no portal *Infolobby* (SAHD & VALENZUELA, 2017).

### 3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No Brasil, pode-se apontar três projetos de lei (PL) que propuseram a regulamentação do *lobby*. O primeiro, PL nº 6.132/19901, tramitou por quase 33 anos; o segundo, PL nº 1202/2007, por 16 anos; e o terceiro, PL nº 4391/2021, foi a mais recente iniciativa. O elemento-chave das três medidas é a publicidade de informações. De acordo com a teoria liberal, de posse de mais informação, o cidadão é capaz de discernir melhor as ações realizadas pelos agentes públicos. No entanto, o quão próximos estão esses projetos de uma regulamentação clara e robusta?

O primeiro projeto de lei iniciado no Congresso Nacional versando sobre a regulamentação do *lobby* data de 1989, quando Marco Maciel (DEM-PE) apresentou o PL nº 203. Atualmente, o projeto sob novo número (6.132/1990), encontra-se arquivado. Desde então, inúmeros projetos de lei ordinária e de resoluções foram apresentados e, um após o outro, também arquivados.

Em 2007, o deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP) apresentou uma nova proposta, o PL nº 1202. Em seu formato original, ele se qualificava como uma alternativa viável para o aprofundamento e maturidade do debate acerca da regulamentação do *lobby*. Apesar de alguns pontos sensíveis, o PL trouxe elementos importantes, como: (I) registro obrigatório dos lobistas,

(II) igualdade de oportunidade, ou seja, a garantia de acesso isonômico dos grupos de interesse ao processo estatal de tomada de decisões; e (III) curso de formação específico como requisito obrigatório. Com boa receptividade, o projeto foi aprovado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), ambas da Câmara dos Deputados.

Em abril de 2012, o relator do projeto na CCJC, Dep. Cesar Colnago (PSDB-ES), ofereceu parecer positivo a sua aprovação e apresentou substitutivo ao projeto. Já em 2015, foi designada uma nova relatora, a deputada federal Cristiane Brasil (PTB-RJ), que proferiu em maio de 2018 pela aprovação da Emenda Modificativa de Plenário nº 1 ao substitutivo, de autoria do deputado federal Leo de Brito (PT-AC), na forma de Subemenda Substitutiva Global de Plenário (SSG), com os objetivos de (I) clarificar que o recebimento de doações de campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei n. 9.504/1997, não se constitui como improbidade; (II) salientar alguns princípios regentes, como “interesse público”, “direito a petição” e “isonomia”; (III) descrever de forma mais acurada as atividades exercidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais; e (IV) dar mais clareza ao texto. Nota-se que o termo “*lobby*” desaparece por completo, sendo substituído por “representação de interesses”. Após reformulação, em dezembro de 2022, e sob relatoria de Lafayette de Andrada (Republicanos-MG), a redação final se tornou a mais crível tentativa de regulamentação, tendo sido aprovada na Câmara dos Deputados. Até a presente data (junho de 2023), aguarda apreciação do Senado, sob o nome de PL nº 2914/2022 e relatoria do senador Izalci Lucas (PSDB-DF).

Por fim, o PL nº 4391/2021, de autoria do Poder Executivo, é o resultado da análise do PL nº 1202/2007 e de estudos realizados pela CGU sobre “as melhores práticas na regulamentação da representação privada de interesses (*lobby*) ao redor do mundo” (EXPOSIÇÃO DE MOTIVO Nº 00018/2021 CGU, §3). Contido no Plano Anticorrupção do governo federal, pretendia “reforçar a prevenção da corrupção nas interações público-privadas, fortalecendo o seu monitoramento pelos órgãos e entidades da administração pública e também pela sociedade” (EXPOSIÇÃO DE MOTIVO Nº 00018/2021 CGU, §4). Inicialmente apensado ao PL nº 1202/07, em 29/03/2022 foi desapensado e distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania para avaliação. Com a aprovação do PL nº 1202/2007, foi arquivado no final de 2022.

## 3.1 Características do PL nº 1202/2007

### 3.1.1 Conceituação do termo *lobby*

A redação final do PL nº 1202/2007, apresentada em 29 de novembro de 2022, representa a mais promissora iniciativa de regulamentação do *lobby* em território brasileiro, e qualifica “representação de interesse” como a:

“interação entre pessoa natural ou jurídica e agente público quando destinada a influenciar processo ou tomada de decisão no âmbito de: a) formulação, implementação e avaliação de estratégia de governo, política pública, ato administrativo, decisão regulamentar ou atividades correlatas; b) licitações e contratos; c) elaboração, alteração ou revogação de leis e demais atos normativos” (REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007, Art. 4).

Para além disso, assemelha-se à chilena ao separar representantes de interesses profissionais dos não-profissionais. Contudo, tal distinção não se expressa pela remuneração, mas pela autodeclaração ou habitualidade da atividade: a prática de qualquer ato de *lobby*, pela mesma pessoa física ou jurídica, com agentes públicos distintos, mais de uma vez, no período de 15 dias; ou com o mesmo agente público, mais de uma vez, no período de 30 dias.

### 3.1.2 Credenciamento dos lobistas

É atribuída certa autonomia às instituições e entidades do poder público, que em observância aos prazos e critérios objetivos, deverão designar, em seus respectivos âmbitos, órgão único responsável pela regulamentação do credenciamento e órgão único responsável pelo processo de credenciamento, mediante solicitação dos lobistas. Essa obrigatoriedade compete à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados, ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, e aos outros órgãos que exerçam funções essenciais à justiça.

### 3.1.3 Prestação de contas e divulgação das informações

Previamente à audiência, o projeto define como dever dos representantes de interesse informar aos órgãos competentes, ainda que verbalmente: todos os participantes; quem são os representados; a descrição do assunto; e a natureza da representação (contrato, delegação, designação ou outras formas permitidas pela lei). As mesmas informações devem ser disponibilizadas, por escrito, até 4 dias úteis após a realização da audiência. Já os agentes públicos devem:

“[...] d) fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte a data da audiência, a identificação de todos os participantes, a identificação dos representados e a descrição do assunto para fins de transparência e acesso público à informação, em até 4 (quatro) dias úteis após a data da audiência; e) fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte informações sobre hospitalidades legítimas para fins de transparência e acesso público à informação, em até 6 (seis) dias úteis após o evento; f) retificar as informações fornecidas pelo representante de interesse nos termos da alínea d deste inciso, para que as informações disponibilizadas pelo órgão ou entidade do poder público sobre a audiência coincidam com os fatos, em até 8 (oito) dias úteis após a data da audiência.” (REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007, Art. 11).

Ao órgão ou entidade do poder público de que faz parte o agente, cabe registrar, através de mecanismos e procedimentos internos de integridade, as hospitalidades e audiências, explicitando data, identificação dos participantes, dos representados e do assunto, para fins de acesso público à informação, em até 10 dias úteis após a data do evento, e mantê-lo disponível para visualização em formato aberto, pelo prazo mínimo de 5 anos.

### 3.1.4 Penalidades

No advento de infração, o funcionário público, a depender da gravidade e quantidade de improbidades, pode sofrer advertência, suspensão de 1 a 3 meses e afastamento permanente do cargo. Cumulativamente, pode haver aplicação de multa de 1 a 10 salários mínimos. Tais sanções não excluem a obrigação de cumprimento dos regulamentos aplicáveis ou das disposições de outras leis de natureza administrativa, civil e penal.

Já ao representante de interesse que incorra em infração cabe advertência, suspensão de 1 a 24 meses e multa, a depender da gravidade e quantidade das ofensas. À pessoa natural, a multa pode variar de 1 a 10 salários mínimos; já à pessoa jurídica, o valor cobre de 0,1% a 5% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo.

As violações do lobista, contudo, não implicam necessariamente em penalização da pessoa jurídica titular do interesse representado. Para tal, é preciso que a personalidade jurídica seja utilizada de forma a favorecer ou propiciar a prática da infração, com a multa variando, também, de 0,1% a 5% do faturamento bruto do último exercício anterior. Não suficientemente, a responsabilização pode se estender para além da pessoa jurídica, alcançando, potencialmente, seus dirigentes e administradores, e não exclui a obrigação de cumprimento dos regulamentos aplicáveis ou das disposições de outras leis de natureza administrativa, civil e penal.

Cabe à autoridade máxima dos órgãos e das entidades que compõem o poder público a instauração de processo administrativo para investigação da responsabilidade em caso de suspeita de infração, competência essa que pode ser delegada. No caso do Executivo federal, o processo é instituído pela Controladoria-Geral da União.

### 3.1.5 Igualdade de oportunidades

Discorre que audiências públicas devem contemplar, “sempre que possível, a participação de convidados com posições favoráveis e contrárias à matéria em discussão” (REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007, Art. 10); e que os agentes públicos devem “a) buscar conhecer a diversidade de opiniões; b) viabilizar diferentes formas de receber contribuições de representantes de interesse; c) oferecer condições isonômicas de interação aos representantes de interesse” (REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007, Art. 11).



### 3.1.6 Quarentena

No contexto da regulamentação do *lobby*, o termo quarentena refere-se ao movimento que agentes públicos realizam em direção ao setor privado quando deixam sua posição no governo e vice-versa. O objetivo é beneficiar-se de suas experiências e das conexões governamentais que possuem. Parlamentares e altos burocratas migram para o setor privado em busca de altos salários, utilizando suas antigas conexões para promover interesses privados.

Nesse sentido, o PL nº 1202/2007 veda a representação *profissional* de interesse por agente público nos 12 meses subsequentes que deixar de ocupar cargo, emprego ou função pública. Contudo, é “legítima a representação de interesse exercida por agente político perante agente público de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007, Art. 7).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mais importantes lições que a experiência norte-americana e canadense nos deixaram foram: (I) a necessidade de definição precisa dos conceitos, (II) a importância de construir uma instituição de controle independente e autônoma para administrar a regulamentação do *lobby* e (III) o registro obrigatório dos lobistas.

A legislação norte-americana distingue atividade de *lobby* e contato de *lobby*, definindo explicitamente cada uma desses exercícios. O PL nº 1202/2007, ao definir audiência como “interação presencial ou telepresencial realizada dentro ou fora do local de trabalho, com ou sem agendamento prévio, em território nacional ou estrangeiro em que haja representação de interesse e participação de agente público” (REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007, Art. 4), deixa à margem contatos informais, tanto orais quanto escritos, extremamente comuns com o advento de tecnologias de comunicação virtual móveis, como *WhatsApp*. Com isso, restringe de maneira injustificada a atividade de *lobby* aos contatos diretos. Não suficientemente, ele exclui de seu rol de abrangência o exercício do direito de petição, pedra fundamental da representação de interesses. Cria-se, assim, importantes lacunas, que podem levar à insuficiência ou até mesmo inaplicabilidade da legislação.

Referente ao credenciamento, não fica clara a necessidade de se credenciar representantes em caráter não-profissional, visto que o texto versa especificamente sobre o credenciamento de representantes *profissionais*. Se o objetivo do registro é aumentar a transparência do processo decisório e garantir mais acesso a todos os grupos, seria ideal expor todos os interesses em jogo, assim como determina a lei chilena.

Com relação à prestação de contas, percebe-se que o projeto não estabelece plataforma única para divulgação dos relatórios. Essa imprecisão não só contraria a propalada busca pela transparência

e integridade do processo decisório, mas também não aproveita os recursos que as tecnologias da informação e comunicação disponibilizam atualmente. Dessa forma, pergunta-se: se o PL nº 1202/2007 não prevê a disponibilização dos dados coletados via internet e nem determina a obrigatoriedade de um sistema público de consultas unificado, o quão transparente será o processo?

Cerrando o escopo na *accountability*, nos EUA, as agências que administram a regulamentação são os primeiros alvos de cortes de verba, padecendo da inexistência ou insuficiência de dotação orçamentária, dada sua pouca visibilidade pública. É arriscado, pois, colocar nas mãos dos controlados o poder de gerenciar os órgãos controladores, cuja autonomia e independência são necessárias para um monitoramento justo e eficaz (THOMAS, 2006).

Nesse sentido, a legislação canadense é inovadora não só ao criar a figura do Commissioner, um agente independente, nomeado por ambas as casas do Parlamento para um mandato de sete anos, como também por instrumentalizá-lo com uma equipe burocrática específica (*Office of the Commissioner of lobbying*). Entre as atribuições do comissário pode-se destacar: (I) gerenciar o registro de lobistas e a divulgação dos dados obtidos; (II) desenvolver e implementar programas educacionais para promover a conscientização pública sobre as exigências do *lobbying Act*, e (III) realizar confirmações dos dados fornecidos pelos lobistas e investigações que garantam o cumprimento do *lobbying Act* e do *Lobbyists' Code of Conduct*.

Do ponto de vista da operacionalização do sistema de registros, da divulgação dos dados informados e da fiscalização e aplicação das penalidades àqueles que descumprirem a lei – já que o comissário tem poder de investigar e punir os lobistas —, tal modelo demonstra ser mais robusto. Com a construção de uma instituição de controle independente e autônoma, específica para esse fim, seria possível centralizar em um único órgão o cadastramento, a distribuição de credenciais, a captação de informações, a confirmação das informações e sua divulgação, no âmbito dos três poderes da República.

Tendo como uma de suas pedras fundamentais a promoção da isonomia, o projeto não estabelece mecanismos claros para instrumentalizar tal princípio. Não há, pois, especificação de ferramentas para triagem de expositores e solução de disputas, nem regimento para propiciar igual oportunidade às partes contrárias ao interesse atendido, que podem ser prejudicadas pela matéria em exame.

A regulamentação do *lobby* certamente favorecerá a profissionalização da atividade. Por um lado, a regulamentação do *lobby* promete combater o estigma de marginalidade que envolve a atividade – para os profissionais da área, isso representa um benefício significativo. Por outro lado, a regulamentação obriga os lobistas a agir de forma transparente, forçando-os a abdicar da atuação em cenários de pouca visibilidade, mais convenientes para a defesa de interesses ilegítimos. Além disso, há o temor de que a regulamentação gere não apenas mais concorrência – inchando o mercado da representação de interesses, com a chegada de novos profissionais interessados em atuar como lobistas —, mas também mais burocracia, ao determinar a frequente prestação de contas de gastos e atividades realizadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARÍS, M. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. Nueva sociedad, (276), 2018.
- CHARI, R. & HOGAN, J. & MURPHY, G. Regulating lobbying: a global comparison. Manchester University Press, 2010.
- CHARI, R., HOGAN, J., MURPHY, G., & CREPAZ, M. Regulating lobbying: a global comparison. In Regulating lobbying (second edition). Manchester University Press, 2020.
- CREPAZ, M. Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian case. Interest Groups & Advocacy, 5(1), 5-24, 2016
- GONZALEZ, R. The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism. Magister Juris dissertation. University of Oxford, 2015.
- LOBBYCANADA. Annual report 2020-21. Disponível em: <<https://lobbycanada.gc.ca/en/reports-and-publications/annual-report-2020-21/>>. Acesso em maio de 2022.
- MANCUSO, W. P. & GOZETTO, A. C. Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas. Ano 8. Número 14. 1º. semestre, 2011.
- MANCUSO, W. P. & GOZETTO, A. C. Oliveira. Lobby e políticas públicas. Editora FGV, 2018.
- REDAÇÃO FINAL PL Nº 1202-D/2007. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2221812&filename=Tramitacao-PL%201202/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2221812&filename=Tramitacao-PL%201202/2007)>. Acesso em junho de 2023.
- SANTOS, L. A. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Universidade de Brasília, 2007.
- SAHD, J., & VALENZUELA, C. Lobby Regulation in Chile: A Pathway toward Reducing Inequality. Paper presented at the 2017 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 2017.
- THOMAS, Clive S. Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences. Parliamentary Affairs, Oxford, v. 51, n. 4, p. 500-515, 1998.
- \_\_\_\_\_. Transparency in public affairs: lessons from the mixed experience of the United States. SPENCER, Tom; McGRATH, Conor. Challenge and response: essays on public affairs and transparency. Belgium: Landmarks, 41-47, 2006.

# REGIME JURÍDICO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: RISCOS E DESAFIOS EM FACE DO VULGARMENTE DESIGNADO “ORÇAMENTO SECRETO”

## INTRODUÇÃO

**Um breve retomada histórica acerca da descontinuidade e da arbitrariedade alocativa no ciclo orçamentário brasileiro**

Há quem contraponha – de forma equivocada – vinculação e discricionariedade para questionar um suposto engessamento na realidade fiscal brasileira. Todavia, a agenda em prol de maior liberdade na execução do orçamento público em nosso país é falaciosa para quem acompanha sua concretude cotidiana nos mais diversos níveis da federação.

Não temos, de fato, um problema de rigidez intransponível. Muito pelo contrário, onde o calo dói é nas múltiplas hipóteses de redesenho orçamentário, que praticamente permitem aos agentes políticos passarem quase toda e qualquer escolha de curto prazo – que lhes pareça mais conveniente política e economicamente – à frente do planejamento de médio prazo. Vale a pena aqui trazer à baila três exemplos que atestam nossa antítese:

1. Programas de duração continuada são o núcleo de identidade dos planos plurianuais e deveriam ser executados com primazia fiscal em prol da garantia de consecução dos serviços públicos essenciais. Porém, não há qualquer segurança jurídica em torno da sua efetiva

<sup>1</sup> Livre-docente em Direito Financeiro pela USP, Doutora em Direito Administrativo pela UFMG com estudos pós-doutorais em Administração pela FGV-RJ, Professora da FGVSP e Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Integrou, como servidora ocupante de cargo efetivo, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais. É autora dos livros “Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real” e “Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional”.

consecução financeira ao longo dos exercícios, o que tende a tornar letra morta o princípio da continuidade dos serviços públicos.

2. O rol de despesas não suscetíveis de contingenciamento, na forma do § 2º do artigo 9º da LRF, garante que não haja solução de continuidade no custeio das obrigações constitucionais e legais impostas ao Estado brasileiro, mesmo quando houver frustração da arrecadação estatal e as metas fiscais estiverem em risco. Não obstante sua indiscutível prioridade formal, muitas dessas despesas não contingenciáveis têm sido adiadas indefinidamente. Disso dão exemplo os restos a pagar computados no piso em saúde, as filas de espera na concessão de benefícios que são direitos subjetivos públicos (tal como se sucede com o auxílio alimentar aos vulneráveis) e os passivos judicializados, cuja quitação sob o regime dos precatórios foi assumidamente preterida pelas Emendas 113 e 114, respectivamente, de 8 de dezembro e de 16 de dezembro de 2021.
3. As obras em andamento e a conservação do patrimônio público deveriam ter resguardado o seu custeio, antes que qualquer novo projeto fosse iniciado, tal como determina o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Contudo, ao elenco de milhares de obras paralisadas e atrasadas, somam-se, todos os anos, promessas fiscalmente inviáveis de novas obras.

Em comum, os três prismas acima registram fragilidades decorrentes da arbitrária ampliação dos espaços de deliberação orçamentária ao arrepio das balizas normativas. A realidade brasileira tem mostrado, cada vez mais recorrente e explicitamente, como são abertos canais volumosos de voluntarismo fiscal para atender ao curto prazo eleitoral, sem filtros de racionalidade técnica e sem prévia pactuação legítima a respeito da ordenação de prioridades ao longo do tempo.

Arbitrariedade é o antônimo de vinculação, porque discricionariedade pressupõe limite na forma da lei. Significa dizer que todo ato discricionário é parcialmente vinculado e, por isso, sujeito a controle. No Direito brasileiro, a busca por liberdade decisória no manejo de recursos públicos não pode pretender escapar às balizas legais, seja na execução das despesas, seja na gestão das receitas, ou ainda, por conseguinte, na dívida pública.

O tamanho e a feição estrutural do Estado brasileiro estão delineados constitucionalmente, de modo que não cabe redesenhá-los fiscalmente na contramão do pacto civilizatório assumido desde 1988, para reduzir o seu custeio a patamar aquém do necessário ao estrito cumprimento do nosso contrato social nuclear.

Muito embora seja do jogo democrático que os agentes políticos tensionem e busquem esvaziar a densidade do nosso arcabouço normativo para maximizar seus ganhos econômicos e eleitorais, a imposição de limites é função estruturante do Direito.

A descontinuidade na condução das políticas públicas, de um lado, não é só um erro administrativo, porque ela é fruto das escolhas orçamentárias que priorizam o curto prazo eleitoral dos mandatários

políticos de ocasião. Há ganhos político-econômicos colossais para alguns em detrimento de toda a coletividade nesse manejo arbitrário da execução orçamentária.

Tampouco o dever de prestação de contas, acerca da indicação das emendas parlamentares para fins de rastreabilidade a mais ampla possível do percurso dos recursos públicos, de outro lado, pode ser remetido ao mero campo do voluntarismo subjetivo de alguns congressistas. Há de haver transparência e motivação técnica no regime jurídico das emendas parlamentares, sob pena de implosão do próprio princípio republicano, já que as redes sociais dos parlamentares não substituem o devido processo que rege a elaboração, a execução e a prestação de contas das leis orçamentárias em nosso país.

Tragicamente somos contumazes prisioneiros da armadilha patrimonialista que associa discricionariedade orçamentária quase no limite da arbitrariedade, despreço ao médio prazo inscrito no planejamento e trato pessoal (quicá feudal) da execução das despesas e dentro dessas, em especial, das emendas parlamentares.

O caráter supostamente livre das emendas de relator – em que se fundaram o “orçamento secreto” – e das transferências especiais decorre da ausência de qualquer plano de trabalho a lhes condicionar o alcance de fins previamente pactuados ou planejados. Nada foi dito ou previsto sobre o estoque de obras paradas, a despeito do artigo 45 da LRF, tampouco sobre a necessidade de coerência e aderência ao planejamento setorial das políticas públicas. A trajetória de expansão de tais emendas foi tão mais bem sucedida, quanto mais visou impactar forte e imediatamente o ciclo eleitoral, com destacado potencial de abuso de poder político.

As possibilidades de captura são equivalentes ao escândalo dos “Anões do Orçamento”. Vale lembrar que, em 1994, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento analisou irregularidades na elaboração e execução orçamentária da União. Seu relatório final<sup>2</sup> diagnosticou que: “Existiam dois esquemas paralelos destinados a lesar o erário em prol de interesses particulares: o **esquema das empreiteiras** e o **esquema das subvenções**”. (grifos conforme o original, Relatório Final da CPMI do Orçamento, 1994, p. V.III-2)

Ambos os esquemas (das empreiteiras e das subvenções) envolviam deliberada captura do ciclo orçamentário por uma cadeia de agentes públicos e privados que atuava em rota de enriquecimento ilícito e dano ao erário. O assustador é que, embora tenham sido publicadas há cerca de três décadas, as conclusões da CPMI dos “Anões do Orçamento” ainda são extremamente atuais.

No caso das obras, a relação indireta de drenagem dos recursos públicos no trato com empreiteiras foi descrita como uma captura que ia desde a própria sugestão dos projetos aos prefeitos e governadores até toda sorte de *lobbies* e intermediações ao longo da execução orçamentária. Isso

2 Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/84896/CPMIOrçamento.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ocorria sem que fosse sequer resguardado financiamento para as obras que já estivessem em andamento. Importante era vender a ideia obras novas, com suas respectivas cotas de rateio:

Há fortes indícios de que em todos esses níveis – elaboração de projetos, empréstimos, inclusão no Orçamento, aprovação de emendas e liberação de recursos – o esquema das empreiteiras distribuía ‘participações’, que não são nada menos que propinas, o salário da corrupção. (1994, p.V.III-6)

A CPMI do Orçamento chegou a propor algumas recomendações para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:

1. Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras (1994, p. V.III-13-14);
2. Limitação do poder de emendar a lei orçamentária – proposta de restrição de emendas a “unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade” (1994, p. V.III-14);
3. Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo;
4. Extinção das subvenções sociais;
5. Limitação das transferências federais voluntárias (a exemplo dos repasses via FNDE), já que:

Nas últimas décadas, a União assumiu, paulatinamente, maior controle sobre os Estados, enfraquecendo-os mais e mais, mercê de crescente centralização, chegando-se quase a implantar, na prática, situação semelhante à verificada no Estado Novo. A fim de manter fidelidade política que lhes garantisse maioria parlamentar, os governos de feição castrense restituíam, mediante as “transferências voluntárias”, parcela dos tributos arrecadados aos Estados, realizando obras ou subvencionando as chamadas ações sociais. Tal sistema facilitou a ação de poderosos agentes econômicos junto àqueles que decidiam, entre quatro paredes, a distribuição dos recursos. (1994, p. V.III-17).

6. Mudança na legislação referente aos créditos suplementares – vedação no primeiro trimestre e limite máximo de 30% (trinta por cento) da receita prevista;
7. Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos – no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato;
8. (Limitação do risco de abuso da) Imunidade parlamentar.

Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário, na forma de emendas parlamentares, seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação. Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de

apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.

As recomendações da CPI dos Anões do Orçamento deveriam nos levar a aprender com os erros do passado, caso almejemos superar, tanto quanto possível, o trato coronelista dos recursos públicos e assegurar eleições efetivamente democráticas.

O orçamento secreto, nesse contexto, é apenas sintoma de problemas estruturais mais graves, como o são a arbitrariedade e a descontinuidade no ciclo orçamentário. Para tratar tal adoecimento crônico, precisamos nos assumir doentes em nossa baixa capacidade de adensamento planejado da relação entre democracia e orçamento.

## 1 EMENDAS PARLAMENTARES: QUÃO MENOS CONTROLÁVEIS, MAIS ATRAENTES

Nenhuma outra dimensão fiscal explica melhor a realidade brasileira contemporânea do que as emendas parlamentares ao orçamento. São elas que acomodam os acordos de bastidor que garantem tanto a sobrevivência protocolar do teto em ruínas, quanto o frágil funcionamento do presidencialismo nos últimos anos.

Muito embora a crise financeira mundial de 2008 e as manifestações de junho de 2013 sejam pontos de inflexão histórica, podemos destacar – na seara do Direito Financeiro – haver sido a Emenda 86, de 17 de março de 2015, que moveu algumas placas tectônicas quando instituiu as emendas individuais impositivas. Desde então, o país assiste a rodadas, cada vez mais crônicas, de instabilidade e disfuncionalidade nas finanças públicas e nas relações entre Executivo e Legislativo.

A impositividade da alocação pulverizada de recursos públicos foi uma reação dos deputados federais e senadores ao manejo abusivo pelo Executivo do contingenciamento. A opção por restringir a execução das emendas parlamentares – na condição de despesas discricionárias sujeitas à programação financeira do Tesouro – visava garantir coalizão e, com isso, aprovar as pautas de interesse do governo no Congresso. Todavia, a barganha feita pelo Executivo com o Legislativo operava, na maioria das vezes, em rota evidentemente contrária à finalidade do artigo 9º da LRF.

O enfraquecimento do governo federal (acentuado a partir das manifestações de 2013) abriu espaço, porém, para que os parlamentares promulgassem a Emenda 86. Com isso, restou pragmaticamente mitigado o principal instrumento fiscal do presidencialismo de coalizão, diante da composição político-partidária extremamente fragmentada do Congresso.



Não há vácuo de poder e como a fraqueza do Executivo tem sido um traço persistente desde 2015, o pêndulo político seguiu oscilando favoravelmente na direção determinada pelo Legislativo. Daí é que foram promulgadas três outras emendas constitucionais (ECs 100, 102 e 105, todas de 2019) para ampliar os nichos de impositividade orçamentária em prol das emendas de bancada, bem como para prever as transferências especiais.

Durante a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, o Congresso novamente ampliou seu quinhão no orçamento com a expansão das emendas de relator (mais conhecidas como “orçamento secreto”). O equilíbrio cada vez mais frágil de forças entre os poderes políticos garantiu sobrevivência ao Executivo, ao custo da terceirização de parcela considerável da execução das despesas discricionárias para os líderes partidários do chamado Centrão.

As emendas de relator, que visavam apenas a ajustes e correções, passaram a comportar – de forma ampliada – autorizações do parecer preliminar para barganhar os interesses do Centrão e da base de apoio do governo. Desse modo, deixaram de ser um instrumento intraparlamentar para acomodar interesses no âmbito da Comissão Mista de Orçamento, quando resgataram o *modus operandi* anterior à Emenda 86/2015 e renovaram o mecanismo de pressão na relação entre Legislativo e Executivo (algo de que o Executivo gostou porque lhe permitiu o retorno da barganha com seu grupo de apoio).

Assim, acentuou-se o regime de participação parlamentar(ista) no ciclo orçamentário, sem suficientes instrumentos de controle e responsabilização dos deputados e senadores pelo manejo abusivo das suas emendas.

Eis que assistimos ao “orçamento secreto” como um instrumento de manejo alargado e opaco das emendas de relator e ao “Pix orçamentário”, tal como ficaram conhecidas as transferências especiais introduzidas pela Emenda 105/2019, como uma espécie de sequência agravada do que já estava em curso há alguns anos.

Aliás, o exercício de 2015 merece destaque também por causa da Lei 13.204, de 14 de dezembro desse citado ano, que alterou a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014<sup>3</sup>, para afastar a exigência de qualquer processo seletivo e impessoal no direcionamento de recursos oriundos de emendas parlamentares para entidades do terceiro setor. Referimo-nos ao seguinte artigo 29:

**Artigo 29.** Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação,

3 Cujas ementa é a seguinte: “Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”.

quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Esse é, por sinal, o maior incentivo ao regime jurídico das emendas parlamentares, uma vez que os deputados e senadores podem escolher subjetivamente qual é o CNPJ da entidade beneficiária do repasse.

Sob o pálio do citado artigo 29, a execução das emendas parlamentares é marcada por escolhas estritamente personalistas e paroquiais, bem como pela descontinuidade nos serviços públicos, haja vista a falta de critérios que priorizem as obras já em andamento e os projetos inscritos no planejamento das políticas públicas.

Insistimos em denunciar que o principal atrativo desse instrumento é a liberdade irrestrita de escolha, para além do dever de licitar, provar economicidade ou mesmo justificar o regular emprego do recurso público. Trata-se de uma hipótese anômala de adjudicação direta do objeto contratual, sem seguir sequer o rito de motivação para a dispensa e para a inexigibilidade previsto no artigo 26 da Lei 8.666/1993 ou no artigo 72 da Lei 14.133/2021.

É extremamente preocupante o fato de a emenda parlamentar chegar ao ponto de indicar até o CNPJ da entidade beneficiária, na medida em que não há qualquer filtro de conformidade com o artigo 37, XXI da CF/1988. É uma ordenação excepcional de despesas que permite alocação sem qualquer controle prévio e de difícil controle posterior.

Para fins de contraste, vale a pena lembrar que mesmo quando o Judiciário impõe judicialmente a aquisição de medicamentos para determinado paciente, a escolha alocativa não é tão arbitrária, considerando que há um processo judicial e suas provas. Tampouco se compara ao regime de adiantamento de despesa dentro do limite de dispensa de licitação, onde há certa margem de escolha discricionária de fornecedores e a prestação de contas é posterior.

As emendas parlamentares parecem se revestir de um rito excepcionalíssimo de execução orçamentária, o qual traz consigo riscos incomensuráveis, a pretexto de uma natureza jurídica anômala. Nas indicações secretas para execução das emendas de relator, não há limites para adjudicação direta do objeto contratual, tampouco há provas de um devido processo de escolha conforme a Constituição de 1988. É quase um **gasto de natureza privada, legitimado tão somente pelo exercício da função parlamentar**.

A analogia mais próxima do que ocorreu na realidade brasileira no âmbito do “Orçamento Secreto” seria a do relator geral como uma espécie de banco sendo demandado por titulares de crédito ali depositados de forma privada (indicações secretas seriam esses saques ao cofre daquele banco para alocação livre). É notável, pois, o risco de o orçamento público se comportar como uma espécie

de banco que disponibilizaria cerca de bilhões de reais ao ano em depósitos de parlamentares para sacarem e aplicarem privadamente como bem entendessem.

Além de todas as anomalias no âmbito da despesa, esse tipo de prática tende a desequilibrar absurdamente o jogo eleitoral para os cargos legislativos. Abre-se, com isso, a possibilidade para toda sorte de abuso de poder político com recursos do orçamento, risco esse chancelado por emenda constitucional, a qual, por seu turno, teve suas regras redigidas por quem sabia exatamente o que estava fazendo para dificultar ao máximo os controles.

Repetimos os erros do passado de forma ainda mais potencialmente danosa ao erário, porque não corrigimos as falhas estruturais do arcabouço normativo das finanças públicas nacionais. Fato é que o Congresso parece buscar fugir ao controle, evitando a rastreabilidade dos recursos públicos pulverizados tanto nas emendas impositivas, quanto nas indicações secretas de emendas de relator. A bem da verdade, quão menos suscetíveis de controle, mais atraentes se tornam as emendas parlamentares para os que almejam apenas satisfazer ao seu curto prazo eleitoral, além dos que, em última instância, almejam, por vezes, enriquecer-se ilicitamente.

Como não corrigimos os erros apurados no escândalo dos Anões do Orçamento pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento (relatório final publicado em 1994), agora os anões se agigantaram no manejo das emendas parlamentares individuais impositivas, de bancada impositivas e de relator geral.

Aliás, vale lembrar que a Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 2º, consigna o dever amplo e irrestrito de publicidade em relação aos recursos públicos que as entidades privadas sem fins lucrativos manejarem a qualquer título:

Artigo 2º. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

A sujeição universal aos deveres da transparência e de prestar contas precisa ser resgatada, sob pena de negarmos o próprio sentido republicano da Lei de Acesso à Informação. Urge exigirmos a plena sindicabilidade das emendas parlamentares, submetendo-as aos influxos constitucionais do controle que regem toda a Administração Pública.

Emendas parlamentares que promovem repasses a entidades do terceiro setor continuam a veicular recursos públicos e devemos nos preocupar com quaisquer abusos ou desvios de finalidade, incluído o risco de burla às vedações do período eleitoral. Afinal, não é demasiado repetir: as emendas parlamentares são tão mais atraentes e disputadas quanto menos suscetíveis a controle elas se revelarem em um Estado tão exposto a todo tipo de retrocesso e captura.

## **2 À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM REGIME JURÍDICO QUE PRECISA SER EXPOSTO A CORREÇÕES E CONSTRANGIMENTOS NORMATIVOS PARA MITIGAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO**

O julgamento da inconstitucionalidade do regime jurídico das emendas de relator, marcadas pelo identificador de resultado primário 9 (RP-9), revelou amplamente a hipótese do seu manejo abusivo e, por conseguinte, corrompido em face da finalidade que lhe autorizou a instituição.

Tais emendas operavam na contramão do regime supostamente isonômico e impessoal das emendas individuais e de bancada impositivas, ao discriminarem subjetivamente alguns parlamentares em detrimento dos outros.

A seletividade arbitrária nas indicações para execução orçamentária das emendas de relator era deliberada, uma vez que não havia qualquer parâmetro racional ou filtro prévio dado pelo arranjo objetivo das políticas públicas que justificasse sua consecução. Sua lógica era adstrita ao curto prazo eleitoral, sem maior preocupação com os médio e longo prazos traçados pelas peças de planejamento orçamentário e setorial.

A opacidade na execução dessas emendas, aliás, justificou a alcunha que lhes foi atribuída pela imprensa: orçamento secreto. Isso ocorre, na medida em que a baixa rastreabilidade dos autores das indicações permitia burlar balizas normativas, maximizar ganhos de curto prazo eleitoral e, no limite, até mesmo favorecer o enriquecimento ilícito e a lavagem de dinheiro, sem maiores constrangimentos perante os órgãos de controle. Era, por sinal, almejado o segredo para que a execução do orçamento público pudesse ser manejada como se se tratasse de aplicação privada de recursos públicos.

Para tentar aprimorar o regime jurídico de tais emendas, sugerimos alterar a redação do artigo 29 da Lei 13019/2014, acrescentando-lhe um parágrafo único que obrigue ao cumprimento dos seguintes comandos legais:

I – conformidade com o artigo 26 da Lei 8666/1993 e o artigo 72 da Lei 14133/2021, para que haja processo de motivação/demonstração de economicidade da contratação direta decorrente da emenda parlamentar, em consonância com o artigo 37, XXI da Constituição;

II – vinculação substantiva ao artigo 10 da Lei 13.005/2014, ao artigo 36 da Lei 8.080/1990 e ao artigo 30 da Lei Complementar 141/2012, que definem parâmetros de aderência aos instrumentos de planejamento setorial dos recursos vinculados à educação e à saúde, respectivamente;

III – ônus de provar o regular emprego dos recursos públicos conforme o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e artigo 2º, parágrafo único da Lei 12.257/2011, de modo a obrigar as entidades beneficiárias da emenda parlamentar a prestarem contas dos recursos recebidos.

Como antídoto a isso, cabe resgatar a sujeição universal aos deveres da transparência e de prestar contas, inclusive com segregação de contas bancárias nas entidades beneficiárias dos repasses, sob pena de negarmos o próprio sentido republicano da Lei de Acesso à Informação. É urgente que exijamos a plena sindicabilidade das emendas parlamentares, submetendo-as aos influxos constitucionais do controle que regem toda a Administração Pública.

Muito embora as emendas parlamentares, em sua concepção teórica, visassem oxigenar democraticamente o processo de elaboração da lei orçamentária, algumas delas passaram a se comportar como instrumento de captura de significativa parcela do ciclo decisório estatal.

Ora, postergar a aplicação dos recursos vinculados, parcelar o pagamento de precatórios, gerar fila de espera no Programa Bolsa Família e no INSS, dar causa a passivos judicializados por deliberada omissão quanto à regulamentação e à efetiva oferta de serviços públicos essenciais que amparam a consecução dos direitos fundamentais são exemplos dessa burla à ordenação legítima de prioridades inscrita na Constituição e nas leis de planejamento setorial e orçamentário que direcionam o percurso das políticas públicas.

Quando despesas oriundas de emendas parlamentares (em regra, desatentas ao planejamento setorial das políticas públicas) passam à frente e, por isso, direta ou indiretamente implicam o inadimplemento das obrigações legais e constitucionais de fazer, isso deveria gerar uma presunção de irregularidade do gasto, que deveria demandar o ônus da prova, na forma do art. 93 do Decreto-lei 200/1967.

Não é demasiado lembrar que a democracia comporta pluralidade de pretensões e pressões, muitas vezes antagônicas, para que o Estado atue (ou não), em nome da sociedade, nas mais diversas áreas e em face dos mais variados conflitos. Todavia a disputa entre demandas individuais, corporativas e setoriais somente emerge como legítima prioridade de ação estatal, quando obedece a filtros de validação procedimental e material.

De um lado, há que se estimar o custo do processo decisório em termos de tempo e de recursos necessários à ampliação do debate. De outro, é preciso contrapor o risco de concentrar as escolhas estratégicas da vida em sociedade nas mãos de poucas pessoas. Para que a democracia sobreviva e seja aprimorada, é indispensável que quem delega poder esteja consciente e comprometido com a imperativa e correlata tarefa de controlar o seu regular exercício.

Uma boa síntese a respeito desse binômio custo-risco pode ser encontrada no art. 14 do Decreto-Lei 200/1967: “Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

É possível que haja simplificação do controle se os riscos forem proporcionalmente baixos, até para que sejam menores os seus respectivos custos de operação. Em sentido inverso, se forem destacadamente altos os riscos de desvio de finalidade no manejo do poder que delegamos aos nossos representantes, devemos adotar e/ou aprimorar instrumentos de controle que garantam que não haja tal usurpação, ainda que isso demande mais tempo e maiores recursos financeiros em prol do melhor monitoramento social da ação estatal.

O controle tem sido aquém do necessário para enfrentar o considerável risco de captura trazido pelo orçamento secreto. A bem da verdade, o que temos vivido é um paulatino retorno ao regime pré-Constituição de 1988 de execução privada do orçamento público: impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade não têm sido referências fortes de controle, tampouco há qualquer limite fiscal ou eleitoral na distribuição subjetiva/coronelista de novas benesses em meio ao pleito.

Precisamos, nesse sentido, ressituar o debate em seus pilares óbvios: sem planejamento, impera o caos de curto prazo eleitoral e o risco de apropriação privada dos recursos públicos. Até porque, sem controle e com sigilos indevidos, o diagnóstico da corrupção resta pragmaticamente impossível. Aliás, a maior corrupção é exatamente essa: o rebaixamento institucional que nega a própria possibilidade de haver controle, transparência, impessoalidade e limites da lei.

A execução privada do orçamento público mediante emendas parlamentares teve sua expressão mais paradigmática no “Orçamento Secreto”, bem como se revelou, enfim, como o outro lado da moeda da erosão da rede de controle. Isso porque ambos expressam uma corrupção estrutural que rebaixa a credibilidade do nosso arcabouço constitucional e literalmente implode a noção de “limite da lei”.

Realização

