

ALFREDO ERMÍRIO DE ARAÚJO ANDRADE

**O EXERCÍCIO DE INFLUÊNCIA SOBRE AGENTES POLÍTICOS: LIMITES DOS
TIPOS PENAIS DE CORRUPÇÃO PASSIVA E ATIVA EM ZONAS CINZENTAS**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Titular Ana Elisa Liberatore Silva Bechara

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO/SP

2022

ALFREDO ERMÍRIO DE ARAÚJO ANDRADE

**O EXERCÍCIO DE INFLUÊNCIA SOBRE AGENTES POLÍTICOS: LIMITES DOS
TIPOS PENAIIS DE CORRUPÇÃO PASSIVA E ATIVA EM ZONAS CINZENTAS**

Versão corrigida da dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia, sub-área Direito Penal, sob orientação da Professora Titular Dra. Ana Elisa Liberatore Silva Bechara.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO/SP

2022

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Andrade, Alfredo Ermírio de Araújo

O exercício de influência sobre agentes políticos:
limites dos tipos penais de corrupção passiva e ativa
em zonas cinzentas ; Alfredo Ermírio de Araújo
Andrade ; orientadora Ana Elisa Liberatore Silva
Bechara -- São Paulo, 2022.

228 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) -
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,
2022.

1. Direito Penal . 2. Política Criminal . 3.
Corrupção Política . 4. Operação Lava Jato . 5. História
da Corrupção. I. Bechara, Ana Elisa Liberatore Silva
, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

À Professor Ana Elisa Bechara, antes de mais nada pela oportunidade que me foi conferida e pela dedicada e sensível orientação; mas sobretudo por ser o meu modelo de pesquisador e docente – marcado pelo profundamente comprometido ético com os valores democráticos que me orientam na Universidade Pública. Tenho orgulho de ser seu discípulo.

Ao Professor Gilberto Bercovici, nosso “jurista completo”, pelas valiosas contribuições oferecidas no exame de qualificação e na banca de defesa e, especialmente, por ter me inspirado nas aulas de graduação no Largo São Francisco a empreender uma pesquisa multidisciplinar (sobretudo em seu viés histórico) e preocupada com a discussão de sensíveis problemas nacionais.

À Professora Marina Pinhão Coelho Araújo, pela perspicaz arguição empreendida na banca de defesa, que muito contribuiu para a reflexão sobre importantes aspectos dogmáticos e político-criminais empreendidos na pesquisa. Ao Professor Ademar Borges de Sousa Filho, que em banca de defesa apresentou relevantes contribuições à investigação em seu diálogo com o direito constitucional, a teoria do direito e com a pragmática do confronto de suas conclusões com a atuação dos tribunais superiores.

Ao Professor Alamiro Velludo Salvador Neto, pelos aportes apresentados no exame de qualificação, que me auxiliaram no desenvolvimento do trabalho. Ao Professor Sérgio Salomão Shecaira, meu primeiro contato com o universo das ciências criminais no Largo São Francisco, pelo exemplo e inspiração acadêmica.

Como as inquietações que resultaram nessa investigação surgiram de problemas concretos observados em minha atuação profissional, não poderia deixar de agradecer aos meus modelos de advogados, pelo exemplo e diálogo: José Roberto Batochio, Luiz Eduardo Greenhalgh, Hélio Freitas de Carvalho da Silveira e Aroldo Camillo.

A Marco Antônio Riechelmann, meu amigo, sócio e companheiro de pós-graduação, pela amizade e por ter discutido exaustivamente todos os aspectos dessa pesquisa comigo. Saíram de nossas conversas uma expressiva parte das hipóteses, fontes e conclusões descritas no trabalho.

Aos meus sócios e amigos Luis Henrique Pichini Santos, Matheus Rodrigues e Lucas Bortolozzo pelo diálogo e suporte incondicional proporcionados nesse percurso.

Aos amigos de pós-graduação Patrick Cacicedo, Débora Nachmanowicz, Luigi Barbieri, Bárbara Furtado, Paula Mamede, Fernando Cálix, Ana Carolina Cartillone, Vinícius Abdala, Nicolau Cavalcanti e Rafael Mendonça, pelos debates, amizade e leitura de trechos dessa investigação.

Aos amigos da vida, a quem agradeço em nome de Paulo César Duarte, Lívia Limeira, Victor Mesquita, Fábio Machado, Guilherme Azevedo, Ronaldo José e Leonardo Martins.

À minha mãe, Ana Cláudia, pelo amor, exemplo docente, por me estimular a curiosidade, expandindo o universo do que me era conhecido e, sobretudo, por me fazer acreditar que era possível. Ao meu pai, Manoel (*in memoriam*), e à minha avó, Antônia (*in memoriam*), que não puderam estar aqui para compartilhar desta alegria. Aos meus tios, Valdete

e Maria Surama, a meu padrasto, Marcos, e à minha madrasta, Kariny, por todo o suporte e carinho. Aos meus irmãos, Isabela, Lucas e Miguel, pelo amor singular proporcionado por nossa relação.

À minha companheira, Raíssa, pelo afeto, incondicional incentivo e presença nos momentos mais difíceis.

Esse trabalho representa uma empreitada coletiva, sem a qual a existência das pessoas mencionadas não seria possível. Espero ter contribuído, ainda que modestamente, com o avanço das investigações sobre o tema de pesquisa.

Nome: ANDRADE, Alfredo Ermírio de Araújo.

Título: O exercício de influência sobre agentes políticos: limites dos tipos penais de corrupção passiva e ativa em zonas cinzentas.

Versão corrigida da dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia, sub-área Direito Penal, sob orientação da Professora Titular Dra. Ana Elisa Liberatore Silva Bechara.

Data de aprovação: 24/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Titular Dra. Ana Elisa Liberatore Silva Bechara – USP
(Orientadora)

Prof. Titular Dr. Gilberto Bercovici – USP

Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho – IDP

Prof^a. Dra. Marina Pinhão Coelho Araújo

RESUMO

ANDRADE, Alfredo Ermírio de Araújo. **O exercício de influência sobre agentes políticos: limites dos tipos penais de corrupção passiva e ativa em zonas cinzentas.** 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Apoiado em fontes históricas e teóricas, o presente trabalho se propõe a investigar como os discursos sobre a corrupção política moldaram instituições e práticas concretas voltadas à sua repressão no Brasil. Tais ações foram inicialmente fomentadas pelo Poder Executivo, sobretudo no primeiro governo de Getúlio Vargas e no período da Ditadura Militar e, após a promulgação da Constituição de 1988, impulsionadas pelo Poder Judiciário, sob direta influência de modelos elaborados por instituições internacionais. No contexto democrático, a pesquisa se apoia na análise de jurisprudência de casos paradigmáticos, buscando identificar critérios utilizados pelos tribunais para interpretar os elementos normativos dos tipos penais de corrupção passiva e ativa. As evidências recolhidas sugerem que o âmbito de proibição da norma penal foi ampliado, passando a incriminar condutas que antes eram consideradas lícitas. Isso, argumenta-se, criou zonas de incerteza quanto à sua incidência na esfera das relações entre atores privados e agentes políticos, provocando efeitos deletérios sobre a funcionalidade do sistema político. Ao final, são propostos critérios retificadores de natureza político-criminal e diretrizes à interpretação dos tipos penais de corrupção passiva e ativa, visando à delimitação de sua zona de proibição.

Palavras-Chave: Direito Penal – Política Criminal – Corrupção Política – Operação Lava Jato – História da Corrupção.

ABSTRACT

ANDRADE, Alfredo Ermírio de Araújo. **The exercise of influence over political agents: limits of criminal types of passive and active corruption in gray areas.** 2022. Thesis (Master). Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

Supported by historical and theoretical sources, the present work aims to investigate how discourses on political corruption shaped institutions and concrete practices intended for its repression in Brazil. These actions were initially promoted by the Executive Power, especially in the Getúlio Vargas administration and in the Military Dictatorship; then, with the promulgation of the 1988 Constitution, they were driven by the Judiciary, under the direct influence of models developed by international institutions. In the democratic context, the research is based on the analysis of precedents of paradigmatic cases, seeking to identify which criteria the courts employ to interpret the crime's normative elements on passive and active corruption. The evidence gathered suggests that the scope of prohibition covered by the criminal law was expanded, commencing to incriminate conducts that were previously considered legal. It is concluded that areas of uncertainty were created, which affect the relations between private actors and political agents, inducing deleterious effects on the functionality of the political system. Ultimately, the article proposes political-criminal criteria able to rectify the interpretation of the criminal types of passive and active corruption, contributing to the delimitation of its prohibited zone.

Keywords: Criminal Law – Criminal Policy – Political Corruption – Operation Car Wash – History of Corruption

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 REPRESSÃO À CORRUPÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO PODER EXECUTIVO	26
1.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE HISTÓRICA	26
1.2 A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE CORRUPÇÃO	27
1.3 DO IMPÉRIO À REPÚBLICA VELHA: CORRUPÇÃO POLÍTICA EM UMA SOCIEDADE PATRÍCIA	33
1.4 A ERA VARGAS	37
1.4.1 Os Tribunais Especiais de Vargas	37
1.4.2 Os juristas e a criminalização da corrupção no Código Penal de 1940.....	41
1.5 DA QUARTA REPÚBLICA AO GOLPE: UMA REPÚBLICA EM TRANSFORMAÇÃO	47
1.5.1 A relação entre dinheiro e política nas primeiras eleições competitivas	47
1.5.2 O udenismo: retórica anticorrupção e marcha para o golpe.....	52
1.6 DITADURA E CORRUPÇÃO: MILITARES COMO TUTORES DA MORALIDADE PÚBLICA	57
1.6.1 As Comissões Gerais de Investigação (CGI)	59
1.6.2 O Serviço Nacional de Informações (SNI) e as cassações	72
1.6.3 A corrupção da ditadura.....	74
1.6.4 A corrupção como subterfúgio para a tutela dos militares sobre os poderes constituídos.....	80
2 REPRESSÃO À CORRUPÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO PODER JUDICIÁRIO	85
2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DE CASOS PARADIGMÁTICOS	85
2.2 A TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA	98
2.3 CASO COLLOR (AÇÃO PENAL Nº 307)	104
2.4 CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA BRASILEIRA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO SÉCULO XXI.....	118
2.4.1 Mudanças de paradigma: as discussões sobre o fenômeno da corrupção (1964-2000)	119

2.4.2	A internacionalização do combate à corrupção	128
2.4.3	A internalização: reflexos na política criminal brasileira.....	131
2.5	O CASO “MENSALÃO” (AÇÃO PENAL Nº 470)	138
2.6	A OPERAÇÃO LAVA JATO	155
2.6.1	Caso André Vargas	156
2.6.2	Caso Gim Argello	161
2.6.3	Caso Lula.....	165
2.6.4	Caso Valdir Raupp.....	175
2.7	SÍNTESE DA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	180
3	ASPECTOS POLÍTICO-CRIMINAIS E DOGMÁTICOS.....	187
3.1	DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA CRIMINAL DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO POLÍTICA.....	187
3.2	APLICAÇÃO DAS DIRETRIZES POLÍTICO-CRIMINAIS À INTERPRETAÇÃO DOS ELEMENTOS NORMATIVOS “ATO DE OFÍCIO” E “EM RAZÃO DA FUNÇÃO”	191
3.2.1	Os “poderes de fato” e a função do agente político	193
3.2.2	O ato de ofício.....	197
3.2.3	A “compra de boas relações”	199
	CONCLUSÃO	201
	REFERÊNCIAS	205

INTRODUÇÃO

Existe uma relação conflituosa entre a definição de “corrupção política” e o estabelecimento de um conceito jurídico, e mais especificamente jurídico-penal, para esta locução. Trata-se da complexidade de “traduzir” para o universo do direito o sentido dos fenômenos sociais.¹ Em algumas situações essa transposição é mais simples, como no caso do homicídio, cuja significação enquanto acontecimento empírico é muito próxima de seu conceito jurídico-penal (“matar alguém”). Mas, mesmo nesta hipótese, sua correlação não é exata, como se observa dos debates sociais a respeito da natureza da vida intrauterina. Naturalmente, as definições extrajurídicas são controvertidas e, portanto, mutáveis. Do mesmo modo, embora de maneira mais restrita, os “[...] limites dos conceitos jurídicos não são objetivos, mas sim disputáveis.”² E nisso há uma influência recíproca: as mudanças de sentido atribuídas aos fenômenos sociais incidem sobre o mundo do direito, enquanto as definições jurídicas – que se realizam por atos normativos e se concretizam com a aplicação destes aos casos concretos –, interferem no modo como tais fenômenos são entendidos.

Falar de corrupção como um acontecimento social é distinto de abordá-la enquanto fenômeno jurídico. E essas nuances, quando não apreendidas, podem gerar certas confusões. Susan Rose-Ackerman, por exemplo, rejeita definições muito amplas do conceito de corrupção, por entender que as ações corruptas devem ser necessariamente ilegais (se não penalmente proibidas, ao menos por outros ramos do direito), excluindo de sua abrangência condutas meramente imorais.³ É natural que o pesquisador tome definições mais ou menos amplas sobre os fenômenos que pretende investigar, a fim de circunscrever o escopo de seu trabalho. Todavia, a normatização de um determinado conceito não é capaz de defini-lo enquanto fenômeno social.⁴

¹ Sobre a relação entre a linguagem da ciência jurídica, das outras áreas do conhecimento e da linguagem comum, v. BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 94-101.

² BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 337.

³ ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption & Purity. **Daedalus**, v. 147, n. 3, 2018. p. 103.

⁴ Nessa direção, a crítica de Paul Heywood às definições de corrupção política centradas na ilegalidade: “Indeed, illegality is central to many definitions of political corruption, and the argument can be made that it is only by reference to legal norms that a basis for comparative analysis can be provided. Such an approach, however, confronts a two-fold problem: first, laws are not necessarily consistent in interpretation or application across different countries. What is illegal in one country may not be in another, leading to situations in which similar acts can be defined as corrupt or not according only to where they take place”. Cf. HEYWOOD, Paul. Political Corruption: problems and perspectives. **Political Studies**, v. 45, n. 3, 1997. p. 422-423.

Disso deriva a autonomia entre a corrupção como fenômeno social e enquanto fenômeno jurídico. Nem todas as ações socialmente consideradas como “corruptas” serão ilegais e, dentre estas, não são todas as que serão abrangidas pelos delitos de corrupção ativa e passiva previstas na legislação brasileira. Afinal, o sistema jurídico-penal estabelece diversos outros tipos penais que visam a tutela de bens jurídicos vinculados à administração pública (tráfico de influência, advocacia administrativa, peculato, prevaricação etc.). Portanto, nem tudo o que é socialmente compreendido como corrupção assim o é para o direito; e ainda que haja uma norma de sanção vinculada a este comportamento, nem sempre ela será de natureza penal; e mesmo que o seja, ela não será necessariamente incriminada nos crimes normativamente identificados como delitos de corrupção associados à administração pública.⁵

Enquanto compete à política criminal estabelecer definições em sentido mais amplo ao conceito de corrupção, cabe à dogmática precisar o significado dos elementos normativos dos tipos penais associados a este fenômeno, a fim de estabelecer os limites de sua incidência sobre situações concretas. Nesse sentido, um estudo de política criminal não pode partir de critérios indeterminados, preocupando-se indiscriminadamente com quaisquer fatos. Contudo, também não pode se limitar às definições jurídicas atribuídas a estes delitos. Mesmo porque, como a norma se concretiza sobre a realidade a partir de um processo hermenêutico, seu sentido não é unívoco. Aliás, o trabalho da dogmática consiste, em grande medida, no estabelecimento de parâmetros para identificação dos limites das normas. Como afirma José Reinaldo Lima Lopes, as “proibições e permissões não existem como coisas da natureza”, de modo que o processo de identificação de seus contornos “[...] não é dedutivo, mas deliberativo.”⁶

Por isso não há como precisar, de antemão, quais condutas são englobadas pelo âmbito de incidência dos tipos penais de corrupção. A pesquisa desenvolve-se gradativamente nesta direção, mas é incabível definir antecipadamente os seus pontos de chegada, sob pena de se inverter a lógica da investigação científica.

Este problema metodológico é explicado pela necessidade de se precisar, no campo da pesquisa científica em direito, um “vocabulário interno”, que se relaciona com a linguagem

⁵ Que são aqueles previstos nos artigos 317 (corrupção passiva), 333 (corrupção ativa) e 337-B (corrupção ativa em transação comercial internacional) do Código Penal. A referência aos delitos associados à administração pública serve à diferenciação destes com outros tipos penais nominados como delitos de corrupção, como os que constam dos artigos 218 (corrupção de menores), 271 (corrupção ou poluição de água potável), 272 (falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios) e 273 (falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais), todos do Código Penal.

⁶ LOPES, José Reinaldo Lima. *Régua e compasso (ou Metodologia para um trabalho jurídico sensato)*. Mimeo. Texto publicado em espanhol como: LOPES, José Reinaldo Lima. *Reglás y compás*. In: COURTS, Christian (Org.). **Observar la ley**. Madrid: Editorial Trotta, 2006. p. 13-22.

jurídica, e um “vocabulário externo”, afeito à linguagem natural. O vocabulário interno, embora possua conceitos próprios e sistemática autônoma, o que é intrínseco à ciência do direito⁷, recebe influxos dos sentidos atribuídos aos objetos apreendidos pela linguagem natural, a qual, dialeticamente, também é influenciada pelos conceitos jurídicos.⁸ Portanto, se a pretensão é de ir do fenômeno (*vocabulário externo*) à sua expressão jurídico-penal (*vocabulário interno*), este conjunto de fatos abrangidos pela norma não pode ser rigorosamente predeterminado.

É verdade, por outro lado, que existe um certo consenso – edificado a partir da doutrina e da jurisprudência – sobre a necessidade de incidência da norma jurídico-penal em situações mais claramente inseridas no seu âmbito de proibição. Por exemplo, sabe-se, com alguma segurança, que o guarda de trânsito, quando remunerado por particular para deixar de lavrar uma multa contra ele, comete o crime de corrupção passiva (enquanto o particular, o delito de corrupção ativa). O mesmo pode ser dito do auditor fiscal que deixa de autuar um particular mediante pagamento. E isso ocorre tanto pela clara identificação entre as características da situação de fato com os elementos normativos desses tipos penais (no caso, o “oferecimento” e consequente “recebimento” de “vantagem indevida” para “determinar” a “omissão” de um “ato de ofício” do “funcionário público”), como pela evidente percepção de que a situação configura lesão a um bem jurídico associado à administração pública (seja ele a imparcialidade no exercício da função, a moralidade pública, ou o correto funcionamento da administração).

Não se pode dizer o mesmo, contudo, de outras circunstâncias de fato. Tome-se o exemplo de um agente político que recebe vantagens para influenciar a prática de um ato de competência de outro funcionário público, cuja função em nada se relaciona com a sua. Aqui, já não há clareza quanto à proibição jurídico-penal da conduta. Afinal, o particular não está “oferecendo” a “vantagem indevida” ao funcionário para “determiná-lo a praticar” um ato de ofício. Entender a incidência da norma pressuporia interpretar que o referido “ato” não precisaria ser do *seu* ofício. E quanto ao agente público, não parece fácil definir se ele “recebeu” a “vantagem” “em razão de sua função”, pois a conduta mercadejada não integra o conjunto de suas atribuições funcionais. O delito somente se configuraria se, por um processo interpretativo, entender-se que o funcionário estaria vendendo o seu *prestígio*, ou sua *influência*, associadas à função que exerce, assim lesando um determinado bem jurídico previamente identificado.

⁷ LOPES, José Reinaldo Lima. Régua e compasso (ou Metodologia para um trabalho jurídico sensato). Mimeo. Texto publicado em espanhol como: LOPES, José Reinaldo Lima. Reglás y compás. In: COURTS, Christian (Org.). **Observar la ley**. Madrid: Editorial Trotta, 2006. p. 13-22. p. 16.

⁸ BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 100.

O primeiro exemplo representaria um espectro de condutas inseridas, para usar a terminologia de Hart, em “zonas vastas e centrais do direito”, ou seja, naquelas sobre as quais existe certa clareza quanto à incidência de uma determinada regra, que representaria a maior parte dos fatos. Já o segundo, se identificaria com as “zonas de franja”, sobre as quais recai certa obscuridade quanto à subsunção dos fatos às normas.⁹ É justamente sobre estas “zonas de intersecção entre o legal e o ilegal”, ou “zonas cinzentas”¹⁰ quanto aos crimes de corrupção, que repousa o objeto deste estudo.

Dessa perspectiva, natural que o estudo se volte à análise dos tipos penais, os quais, enquanto estruturas normativas decorrentes do princípio da legalidade¹¹, possuem uma função de garantia, que está associada ao seu papel de delimitação das áreas do justo e do injusto e, enquanto instrumento comunicativo entre o Estado e o cidadão, de orientar o comportamento do destinatário da norma penal, mediante o esclarecimento destas zonas de permissão e proibição.¹² Assim, é tarefa do Direito Penal estabelecer critérios racionais à interpretação de seu conteúdo, inclusive a fim de reduzir a arbitrariedade na aplicação da lei penal.¹³

Retomando a discussão a respeito do fenômeno social sob estudo, apresentou-se como premissa que ele não pode se limitar ao conjunto de condutas ilícitas, assim reconhecidas pelo direito, porque não se pode precisar, de antemão, quais elas seriam. Esta, no entanto, é uma definição negativa e ainda é necessário circunscrever o objeto de estudo.

Uma primeira delimitação: pretende-se investigar o fenômeno da “corrupção política”. Desde logo, deve-se abdicar da busca por um conceito homogêneo ou universal, haja vista que a sua definição é essencialmente ideológica, por pressupor um determinado conjunto de crenças e valores daquele que a conceitua.¹⁴ Assim, e a despeito do intenso debate sobre o tema, não se chegou a um consenso quanto a sua definição, de modo que os pesquisadores tendem a utilizar

⁹ HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. p. 167-168.

¹⁰ Para se valer da expressão utilizada em OSTRONOFF, Leonardo José; SALLA, Fernando Entre o lícito e o ilícito: a dinâmica do roubo de cargas e suas zonas cinzentas. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 56, n. 2, p. 228-239, maio/ago. 2020. Aplicando o conceito ao campo do estudo da corrupção, v. LEDENEVA, Alena. A critique of the global corruption “paradigm”. In: KUBIK, Jan; LINCH, Amy (Eds.). **Postcommunism from Within: Social Justice, Mobilization, and Hegemony**. New York: New York University Press, 2013. p. 321.

¹¹ BRANDÃO, Cláudio. **Introdução ao direito penal: análise do sistema penal à luz do princípio da legalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 93.

¹² TAVARES, Juarez. **Teoria do injusto penal**. 4. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019. p. 185; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 127-128.

¹³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 2 v. p. 126-127.

¹⁴ CALERA, Nicolás María López. Corrupción, ética y democracia. In: SAN MIGUEL, Francisco; MEDINA, Silvina Álvarez (Coords.). **La corrupción política**. Madri: Alianza, 1997. p. 120.

o sentido que mais lhes convém.¹⁵ A pretensão de outorgar universalidade a este conceito esbarra, por exemplo, nas distinções peculiares aos sistemas políticos de diferentes países, de modo que o estabelecimento de uma definição geral proporcionaria somente um ponto de partida para sua análise.¹⁶

Para os propósitos desta pesquisa, circunscreve-se os fenômenos a serem analisados como aqueles caracterizados por uma relação bilateral, na qual figuram, de um lado, um *intraneus* (agente político), e de outro, um *extraneus* (um estranho ao ofício do *intraneus*, que pode ou não ocupar uma função pública), na qual este busca, mediante a promessa ou disponibilização de uma vantagem, pecuniária ou não, influenciar alguma conduta do *intraneus*, presente ou futura, que lhe beneficiará.

Trata-se, evidentemente, de um conjunto amplíssimo de circunstâncias, que podem ou não ser ilegais ou configurar a prática de crimes. Portanto, este não é um conceito natural, tampouco normativo, de corrupção política, mas apenas um ponto de partida para as discussões que se tencionam desenvolver. Em seu cerne, três elementos encontram-se mais delimitados: (i) a bilateralidade da relação, (ii) o nexó entre a vantagem e o interesse por influenciar uma conduta, (iii) que pode ser praticada ou omitida por um *agente político*.

Excluem-se do escopo desta pesquisa, portanto, as ações unilaterais, que poderiam configurar os crimes de peculato, prevaricação, concussão, a modalidade do delito de corrupção passiva na qual há solicitação de vantagem, mas não seu aceite¹⁷, a hipótese de advocacia administrativa que não é influenciada por um terceiro, e o delito de tráfico de influência na modalidade solicitar – todas formas delitivas caracterizadas pela unilateralidade da conduta do *intraneus*.

Afastam-se, também, as hipóteses em que o *intraneus* não é agente político. Quanto a estes, toma-se a definição de Bustos Gisbert, para quem os agentes políticos são aqueles (i) ocupantes de cargos públicos em razão de natureza representativa, seja por eleição direta ou por

¹⁵ KURER, Oskar. Definitions of corruption. In: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015. p. 30.

¹⁶ HEYWOOD, Paul. Political Corruption: Problems and Perspectives. **Political Studies**, v. 45, n. 3, 1997. p. 422.

¹⁷ Modalidade que se aproxima, embora não se confunda, com o delito de concussão. Nessa direção, v. KNIJNIK, Danilo. A universalidade do problema concussão vs. corrupção: notas sobre a jurisprudência americana e brasileira. In: PACELLI, Eugenio; CORDEIRO, Nefi; REIS JÚNIOR, Sebastião dos (Coords.). **Direito penal e processual penal contemporâneos**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 17-38.

nomeação indireta, (ii) cujos cargos representam exercício de autoridade pública e (iii) em suas funções, tomam decisões dotados de ampla margem de discricionariedade.¹⁸

O cerne desta premissa reside na ideia de que os fenômenos potencialmente entendidos como “corruptos” se localizam nas zonas de intersecção entre os interesses públicos e os privados e que esta relação se constitui bilateralmente a partir da busca do particular por “exercer influência” sobre um agente político, mediante instrumentos que podem ser lícitos ou ilícitos.

O que se entende por corrupção política, deste modo, é apenas uma forma (ilegítima) dentre outras para um particular influenciar as decisões do agente político¹⁹, o que poderia se dar por outros meios, como através da persuasão ou da violência.²⁰ Nesse sentido, para Gianfranco Pasquino, a corrupção “[...] é uma forma particular de exercer influência [...] alternativa da coerção.”²¹ Ainda nesta direção, segundo Nathaniel Leff, ela é um instrumento “extralegal” utilizado por grupos de interesse ou por indivíduos para influenciar o processo de tomada de decisão de um agente público.²²

Assim, para Flávia Schilling, “a característica central” da corrupção é sua constituição enquanto um “exercício de influência ilícita”. Esta premissa é importante porque, como nota a autora, “a [...] capacidade de exercer influência ilícita não está igualmente distribuída pela sociedade [...]”, uma vez que esta depende da posse de recursos estratégicos como dinheiro, poder ou relações sociais.²³ Isso porque, como afirma Mark Warren, a democracia é constituída de instituições e práticas que permitem (ou deveriam permitir) a *inclusão* daqueles potencialmente afetados pelas deliberações públicas em seus processos decisórios, sendo um pressuposto deste regime a existência de igualdade (formal) para exercer influência sobre os mandatários de cargos eletivos, os quais devem tomar as decisões que lhe competem com transparência e imparcialidade. Logo, a corrupção na democracia representa uma forma de

¹⁸ GISBERT, Rafael Bustos. *Corrupción política y derecho*. In: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. (Orgs.). **Estudios sobre corrupción**. 1. ed. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2012. 1 v. p. 62.

¹⁹ SCOTT, James C. **Comparative political corruption**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972. p. 21.

²⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. Nova Iorque: Academic Press, 1978. p. 4.

²¹ PASQUINO, Gianfranco. *Corrupção*. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Cármen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília; Linha Gráfica Editora, 1991. p. 292.

²² LEFF, Nathaniel. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964. p. 8-14.

²³ SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, 1999. p. 48.

exclusão injustificada de setores da sociedade do processo deliberativo, manifestando a corrosão das normas de *inclusão* que definem um regime democrático.²⁴

Afinal, em uma sociedade cada vez mais complexa, os contornos que separam o público do privado são menos nítidos do que apregoava o modelo iluminista de distinção ideal entre essas esferas.²⁵ As ações estatais impactam as pretensões dos particulares; estes, por sua vez, buscam influenciar os tomadores de decisão. Nunca se operou uma cisão entre o público e o privado, condição que somente se acentuou com o aumento da intervenção do Estado na ordem econômica.²⁶

Por outro lado, na democracia representativa, o exercício do poder político é realizado indiretamente por cidadãos escolhidos através de eleições. Por definição, estes representantes devem perseguir o “interesse público”. No entanto, em uma sociedade plural, diversos interesses antagônicos entram em conflito com o objetivo de influenciar as ações do Estado, o que desvela o seu caráter heterogêneo.²⁷ Como as ações do Estado são a síntese de um processo de disputa de interesses, opiniões e valores, a delimitação de um conceito de “interesse público” mostra-se difícil, porque não existe um interesse comum que compreenda todos os interesses particulares.²⁸

Se é certo que todos os indivíduos possuem o direito de exercer influência sobre o Estado, também é inegável que uns influem mais que outros, haja vista que igualdade de direitos não assegura igualdade de influência política.²⁹

Essas formas de influência podem adquirir expressões mais claramente ilícitas, como a de “propinas” pagas para comprar um ato determinado; outras mais dúbias, como a entrega de “presentes” a um agente político; e ainda outras sobre as quais subjaz uma presunção de licitude, como as doações eleitorais e o *lobbying*. Os dois últimos são instrumentos tradicionais, intimamente vinculados, empregados para o exercício de influência. São “duas caras de uma

²⁴ WARREN, Mark. The meaning of corruption in democracies. In: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015. p. 42-48.

²⁵ ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 177.

²⁶ BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. **Lua Nova** [online], n. 89, 2013. p. 107.

²⁷ HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Tradução de Luciano Cavini Martorano. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 57-58.

²⁸ JESSOP, Bob. **State power**: a strategic-relational approach. Cambridge: Polity, 2007. p. 10.

²⁹ PRZEWORSKI, Adam. **Money, politics, and democracy**. Paper apresentado em seminário do departamento de Ciência Política da USP. São Paulo: [s. n.], 2011. p. 1.

mesma moeda”³⁰, que obstinam, antes e após o processo eleitoral, “garantir acesso a tomadores de decisão”.³¹ Apesar disto, em decisões recentes, o Poder Judiciário reconheceu a ocorrência de delitos de corrupção passiva e ativa associadas a estas práticas.³²

Sobre as dificuldades de identificação das zonas de proibição no âmbito das relações público-privadas, Bruno Wanderley Reis afirmou:

Os compromissos que constituem a ordem política só se distinguem da corrupção na medida em que a legislação ritualize os procedimentos que os legitimam e assim os consubstanciem em valores universais. Conceitualmente, é fácil distinguir entre um compromisso programático baseado em ideais e um ajuste corrupto de conveniências pessoais. Operacionalmente, nem tanto. O limite exato onde termina o ajuste lícito de interesses distintos e começa a corrupção acaba sendo traçado de variadas maneiras em cada país, definido convencionalmente, por tipificação legal.³³

De modo análogo, Walfrido Warde aponta que muitas condutas entendidas como corruptas no Brasil, observadas na Operação Lava Jato, representam uma tentativa desorganizada, pois apartada de regras e procedimentos previamente estabelecidos, das classes empresariais em promoverem o monopólio do acesso aos tomadores de decisão. Nos Estados Unidos, ao contrário, como estas regras de acesso encontram-se institucionalizadas, o processo de criminalização das relações público-privadas é muito menos intenso, ainda que isso ocorra às custas da edificação de um sistema de representação política “de questionável moralidade”. Lá, portanto, o controle da corrupção se realiza “[...] mais pela determinação de seu conceito legal do que por seu combate.”³⁴ Nessa direção, Jens Ivo Engels argumenta que quanto mais se

³⁰ FOREMAN, Conrad. Money in Politics: Campaign Finance and Its Influence over the Political Process and Public Policy. **UIC J. Marshall L. Rev.**, v. 52, 2018. p. 231-232. Na mesma direção, v. GERKEN, Heather. Keynote Address: Lobbying as the New Campaign Finance. **Ga. St. UL Rev.**, v. 27, 2010. p. 1163; WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país.** Rio de Janeiro: Leya, 2018. p. 106-107; ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption & Purity. **Daedalus**, v. 147, n. 3, 2018. p. 106.

³¹ SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influências.** Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2017. p. 43-48.

³² Quanto às doações eleitorais, em casos vinculados à Operação Lava Jato, v. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AP 996**. Relator(a): Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 29/05/2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AP 1015**. Relator(a): Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020. Sobre *lobbying*, em processo associado à Operação Zelotes, v. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Penal nº 0070091-13.2015.4.01.3400/DF**.

³³ REIS, Bruno Wanderley. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. **Blog da Novos Estudos CEBRAP**, jun. 2017. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 1 ago. 2022.

³⁴ WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país.** Rio de Janeiro: Leya, 2018. p. 106-107.

intensifica a repressão penal a uma determinada conduta, mais transgressões são detectadas, emergindo o paradoxo de que *os processos de criminalização criam o crime*.³⁵

Estas considerações são convergentes às preocupações apresentadas nos parágrafos anteriores. O processo de identificação das zonas ilícitas não emerge da realidade como um dado da natureza. Trata-se de um problema normativo, que pressupõe a existência de uma regra proibitiva e da posterior aplicação desta a um caso concreto, mediada por um juízo de interpretação. E tanto o processo de tipificação como o de sua concreção à realidade são valorativos³⁶, sendo o primeiro de natureza eminentemente política, relacionada à escolha das condutas especialmente nocivas que demandam tratamento por sanções e instrumentos penais, e o segundo vinculado às atribuições de sentido delimitadas pelo “território semântico” da norma.³⁷

Se as áreas do lícito e do ilícito não são pressupostas, então se justifica a abordagem desta pesquisa, que pretende partir de um conjunto circunscrito de situações (que envolvam o exercício de influência de um particular sobre um agente político) para, depois, buscar identificar critérios capazes de orientar o processo de interpretação das normas aos casos concretos, a partir dos tipos penais existentes na legislação brasileira, a fim de reduzir as incertezas em “zonas cinzentas” de incidência da norma, sem com isso ter a aspiração (intangível) de decotá-las com exatidão.

A discussão e delimitação desses critérios serão apresentados no terceiro capítulo e se voltarão aos elementos normativos dos tipos penais de corrupção passiva e ativa.

Todavia, optou-se por desenvolver outros dois capítulos antecedentes, a fim de agregar evidências empíricas ao traçado destes parâmetros. Trata-se de considerações históricas (primeiro capítulo) e de política criminal (segundo capítulo).

Os tipos penais, por prescreverem proibições gerais e abstratas, são dotados de relativa abertura valorativa³⁸, oferecendo ao intérprete a tarefa de concretizar o sentido da norma, a

³⁵ ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. *In*: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, Guy (Eds.). **Anticorruption in history**: from antiquity to the modern era. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 168.

³⁶ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 127-128.

³⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 2 v. p. 127.

³⁸ Nessa direção, Salvador Netto faz objeção à pretensa dicotomia entre reconhecimento e interpretação como formas de apreensão do conteúdo do delito, haja vista que sempre é requerido o exercício de interpretação por parte do intérprete. Cf. SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Tipicidade penal e princípio da legalidade: o dilema dos elementos normativos e a taxatividade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 18, n. 85, jul./ago. 2010. p. 235. Na mesma direção, v. TAVARES, Juarez. **Fundamentos de teoria do delito**. 1. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 182.

partir de escolhas que devem encontrar referência no texto legal.³⁹ Como aponta Ana Elisa Bechara, o dilema se acentua quando os tipos penais são construídos a partir de elementos normativos⁴⁰, pois a compreensão do âmbito de incriminação da norma demanda um juízo de remissão valorativa, que, se vinculado a uma lógica de legitimação da intervenção penal (e não de limitação da incidência da norma), pode conduzir à indevida penetração de critérios pragmáticos e subjetivos que tendem a expandir a zona de proibição dos delitos.⁴¹ A remissão, nestas condições, pode conformar o Direito Penal a partir dos valores e interesses do julgador, edificados a partir de sua visão ética sobre a realidade em que se encontra inserido, conduzindo a uma indesejada moralização da intervenção penal.⁴² O problema da *criação judicial* do sentido da norma penal⁴³ reside, portanto, na abertura que ela oferece ao magistrado para interpretá-la à revelia do conteúdo semântico expresso em seu texto, fragilizando a taxatividade da lei penal e o princípio da separação entre os poderes.⁴⁴

A exacerbada penetração de discursos éticos no processo de concreção da norma é frequentemente observado quando os tipos penais de corrupção são apreciados pelo Poder Judiciário, tanto no Brasil⁴⁵, a partir da redemocratização, como em outros países. Nessas

³⁹ PALAZZO, Francesco. O princípio de determinação taxativa da lei penal. Tradução de Antônio Martins. In: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena: estudos em homenagem a Juarez Tavares**. São Paulo: Marcial Pons, 2012. p. 493.

⁴⁰ Bechara, a despeito de reconhecer a inexistência de um conceito unívoco a respeito desta categoria, os enxerga como elementos que, para serem compreendidos, demandam a realização de operações de reenvio de sentido para outras normas, jurídicas ou extrajurídicas, assim, embora todos os elementos que compõem o tipo, descritivos ou normativos, requeiram atividade interpretativa para a apreensão de seu conteúdo, tais elementos demandam um exercício mais intenso de remissão, v. BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 387-388. Nessa direção, v. ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 2 v. p. 132-133.

⁴¹ BECHARA, op. cit., p. 364-365.

⁴² Ibidem, p. 326-327; 350.

⁴³ Sobre o tema, v. GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Direito penal e interpretação jurisprudencial: do princípio da legalidade às súmulas vinculantes**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 38; ANDREUCCI, Ricardo Antunes. **Direito penal e criação judicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 63-64; ROSA, Paula Nunes Mamede. **A função ressocializadora de acordo com o Poder Judiciário: encarceramento em massa e responsabilidade estatal**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 88.

⁴⁴ PALAZZO, Francesco. O princípio de determinação taxativa da lei penal. Tradução de Antônio Martins. In: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena: estudos em homenagem a Juarez Tavares**. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

⁴⁵ Nesse sentido, Luís Greco e Adriano Teixeira alertam que a discussão jurídico-penal, tanto no plano da política criminal, como no da dogmática penal, sobre o tema da corrupção, é frequentemente eivada por moralismos, messianismos e considerações pragmáticas injustificáveis. Cf. GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. **Aproximação a uma teoria da corrupção**. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 24. Como exemplo eloquente desta abordagem, cito a descrição de campanha publicitária que Roberto Livianu apresenta sobre o tema em obra monográfica: “No primeiro filme, vemos as cores vivas de um bebê risonho e cheio de vida, deitado em seu berço esplêndido com tudo aquilo que precisa para ser feliz: paz, carinho, conforto, brinquedos e a mamadeira como alimento. Ele é a mais bela, pura e verdadeira representação do povo brasileiro, existindo e vivendo com dignidade e respeito o pleno gozo de seus direitos humanos, civis, sociais e políticos. Na sequência, por força da ação devastadora da corrupção, as cores se esmaecem gradualmente

situações, não raras vezes o Direito Penal é retratado como um instrumento de promoção de finalidades sociais⁴⁶ (como o “combate à corrupção”), subvertendo sua função garantidora de liberdades individuais e desnaturando a principiologia em que este subsistema jurídico se arrima, como nos critérios de subsidiariedade e fragmentariedade.⁴⁷ Dessa ótica, o Direito Penal é visto como um instrumento de luta política⁴⁸, sendo alçado, como aponta Massimo Donini, para corresponder expectativas que estão para além de suas possibilidades materiais⁴⁹. A hermenêutica, diz o autor, também será vista como um instrumento de luta, o que se dá mediante o emprego de critérios extensivos e de analogia *in malam partem* na interpretação dos tipos penais, ante a justificativa de se conferir efetividade à intervenção penal⁵⁰ e colmatar suas alegadas “lacunas de punibilidade”.⁵¹ Nesse sentido, como afirma Ana Elisa Bechara, tal paradigma torna por inserir “[...] na zona de proibição normativa hipóteses concretas que não

e os itens que antes compunham a perfeita e irretocável cena existencial começam a desaparecer, levando embora o antes justo sorriso.” Em sua percepção, a campanha contribui a “[...] desnudar abruptamente nossa corrupção, para destacar que ela aniquila hoje os direitos das pessoas e que as próximas gerações correm sério risco, chamando-se ao final cada um a cumprir seu papel.” (LIVIANU, Roberto. **Corrupção**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartien Latin, 2018. p. 164-165).

⁴⁶ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Corrupção, crise política e direito penal: as lições que o Brasil ainda precisa aprender. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 25, n. 290, jan. 2017. p. 6.

⁴⁷ Cf. BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 82-88.

⁴⁸ É bastante frequente a evocação de um sentido bélico ao tratamento da corrupção, veiculada na fórmula de “luta contra a corrupção”. Nesse sentido, v. DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017; DE SANCTIS, Fausto. Anti-corruption in Brazil – criticisms and developments. In: POHLMANN, Markus, *et al* (Eds.). **Bribery, fraud, cheating: how to explain and to avoid organizational wrongdoing**. Wiesbaden: Springer, 2020. p. 94. Opondo-se à utilização desta retórica, v. MOCCIA, Sergio. O controle da criminalidade organizada no Estado Social de Direito: aspectos dogmáticos e de política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, v. 19, n. 92, p. 31-57, set./out. 2011. p. 55; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. El Derecho Penal entre eficacia y garantías: los reflejos de la política criminal de control de la corrupción para el sistema penal. **Caderno de Relações Internacionais Faculdade Damas**, v. 10, 2019. p. 44; SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 150; VALIM, Rafael; GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel. O enfrentamento da corrupção nos limites do estado de direito. In: ZANIN MARTINS, Cristiano *et al* (Coords.). **O caso Lula**: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 74-77.

⁴⁹ DONINI, Massimo. Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare. **Studi sulla questione criminale**, n. 2, maio/ago. 2007. p. 62.

⁵⁰ Nessa direção, justificando a necessidade de flexibilização dos critérios de imputação do crime de corrupção passiva, Melina Flores sustenta que isto é necessário para responder “[...] ao anseio de maior eficácia no combate à corrupção”, uma vez que a escolha por critérios mais restritivos “acentua a impunidade.” (FLORES, Melina Castro Montoya. O crime de corrupção e a análise do ato de ofício. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 591-592. Para Raquel Branquinho Nascimento, a opção por critérios mais rígidos, como a de vinculação da vantagem indevida a um “ato de ofício” caracterizaria uma “insuficiente ou deficiente prestação jurisdicional”, daí porque devem ser estabelecidos “parâmetros jurídicos mais efetivos para o enfrentamento da corrupção”. Cf. NASCIMENTO, Raquel Branquinho. **Corrupção passiva e ato de ofício no ordenamento jurídico criminal brasileiro**. 2021. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021. p. 126-127.

⁵¹ DONINI, op. cit., p. 62.

correspondem ao seu enunciado original, sob a justificativa de uma mais eficaz intervenção penal [...].”⁵²

Assim, como o direito é influenciado pelas mudanças sociais⁵³, as ideias vigentes em um determinado momento histórico a respeito de um certo tema – que podem ser extraídos dos discursos de formuladores de políticas públicas, operadores do direito, intelectuais e outros formadores de opinião⁵⁴ – são capazes de produzir modificações de sentido a respeito de como o Direito Penal deve tratar este específico fenômeno.⁵⁵ É a partir do discurso, empiricamente fundamentado ou não, que se veicula o debate de ideias capaz de conduzir a uma reordenação de prioridades sociais a serem abordadas por meio do Direito Penal, incidindo sobre a teoria do delito a partir do desvalor atribuído ao comportamento proibido (ou a proibir), tanto para dele

⁵² BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 364-365.

⁵³ CAMARGO, Antonio Luís Chaves. **Tipo penal e linguagem**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1982. p. 1. Para Claus Roxin, as mudanças sociais influenciam a teoria do delito através das causas de justificação, pois o conteúdo dos elementos do tipo mudaria de sentido muito mais vagarosamente. Cf. ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 48-49. Em trabalho posterior Roxin considerou que a identificação de um bem jurídico depende de pressupostos mutáveis quanto à relevância penal de uma conduta em um determinado momento histórico. Cf. ROXIN, Claus. Sobre o recente debate em torno do bem jurídico. Tradução de Luis Greco. *In*: GRECO, Luís; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Orgs.). **O bem jurídico como limitação do poder estatal de incriminar?** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 251. Cláudio Brandão ressalta que os elementos normativos do tipo são propícios a mudanças de sentido à medida em que se altera a realidade cultural. Cf. BRANDÃO, Cláudio. **Introdução ao direito penal**: análise do sistema penal à luz do princípio da legalidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 115.

⁵⁴ Nessa direção, para José Luis Díez Ripollés, abordando o processo legislativo no contexto de formulação de normas penais, a “[...] opinião pública é, definitivamente, a opinião de especialistas. Não de quaisquer especialistas, mas sim daqueles que podem propagar sua opinião sobre a sociedade, dada a sua capacidade, reiteradamente confirmada, de conseguir que uma ampla maioria da mesma compartilhe, ainda que superficialmente, seus pontos de vista. [...] A opinião pública, assim considerada, é um estado de opinião, isto é, uma interpretação consolidada de certa realidade social e um acordo básico sobre a necessidade e o modo de influir sobre a mesma.” Cf. Díez Ripollés, José Luis. **A racionalidade das leis penais**: teoria e prática. 2. ed. rev. atual. e ampl. Tradução de Luiz Régis Prado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 36.

⁵⁵ Nesse sentido, para Winfried Hassemer, a percepção valorativa da sociedade sobre um determinado problema é “a outra face – teórica – da moeda que é a política criminal”, uma vez que os “bens jurídicos não se constroem apenas no plano teórico, mas sim na prática social de valores”, inclusive quanto ao “grau de necessidade no que diz respeito ao bem lesionado e a intensidade de ameaça da lesão, percebida socialmente”. Cf. HASSEMER, Winfried. Linhas gerais de uma teoria pessoal do bem jurídico. Tradução de Fernanda Lara Tórtima. *In*: GRECO, Luís; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Orgs.). **O bem jurídico como limitação do poder estatal de incriminar?** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 20.

retirar a legitimidade da incriminação⁵⁶, como para acentuá-la.⁵⁷ Como mostra David Garland, o surgimento de “novas ideias” sobre o crime e os criminosos influencia as respostas conferidas a este fenômeno, as quais são constituídas a partir de “[...] um novo parâmetro de mentalidades, interesses e sensibilidades que alteraram o modo como pensamos em sentimos o problema subjacente.”⁵⁸ Especialmente a partir dos anos oitenta, com a fragilização do *welfare state*, vão se estabelecendo novas agendas⁵⁹, que priorizam o enfrentamento a determinadas condutas, consideradas especialmente nocivas ao corpo social.

Retoma-se, assim, a discussão sobre a conteúdo da política criminal⁶⁰, não no campo do *dever-ser* – sobre qual seria a melhor abordagem jurídico-penal quanto a um certo tema, ou ainda sobre quais deveriam ser seus traços gerais na relação com a dogmática penal –, mas na esfera de como ela *realmente se expressa*. Em sentido amplo, toma-se como paradigma a compreensão de Juarez Cirino dos Santos, de que “[...] a política criminal é o programa do Estado para controlar a criminalidade.”⁶¹ Estas premissas convergem com a percepção de Carolina Costa Ferreira, para quem a política criminal “[...] é um mecanismo discursivo, social e político [...]”, voltado à identificação de “condutas que merecem ser criminalizadas” e ao estabelecimento de “estratégias de aplicação do poder punitivo”.⁶² Como aponta Juan Bustos Ramírez, uma vez que o poder estatal não é uno, mas se encontra dividido, existem muitas políticas criminais dentro de um Estado, o que explica a sobreposição de movimentos distintos,

⁵⁶ Como as reformas penais descriminalizantes empreendidas na Alemanha nos anos 1970, impulsionadas pelo “projeto alternativo”. Cf. ROXIN, Claus; ARZT, Gunther; TIEDERMANN, Klaus. **Introdução ao direito penal e ao direito processual penal**. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 37-38; ou ainda no reconhecimento, a partir do Supremo Tribunal Federal, do princípio da insignificância e de sua aplicação sobre determinadas condutas, que conduzem a sua atipicidade em razão do desvalor do resultado. Sobre o tema, v. BOTTINI, Pierpaolo Cruz *et al.* A confusa exegese do princípio da insignificância e sua aplicação pelo STF: análise estatística de julgados. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 20, n. 98, p. 117-148, set./out., 2012.

⁵⁷ Como descreveu Luis Carlos Valois, em estudo sobre a construção de uma agenda internacional sobre o combate ao tráfico de entorpecentes (“guerra às drogas”). Cf. VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019. p. 37-326.

⁵⁸ GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 48.

⁵⁹ Como descrito por Jesús-María Silva Sánchez, em sua influente leitura sobre as tendências político-criminais identificadas nas sociedades pós-industriais. Cf. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais** Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

⁶⁰ BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Política criminal y estado, Ciencias Penales. **Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica**, ano 9, n. 12, ago. 1996.

⁶¹ SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. **Discursos Seditiosos**, Rio de Janeiro: Revan, ano. 7, n. 12, 2002. p. 53-57. Na mesma direção, Maurício Dieter conceitua a política criminal como o “programa que estabelece as condutas que devem ser consideradas crimes e as políticas públicas para repressão e prevenção da criminalidade e controle de suas consequências”. Cf. DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. Rio de Janeiro: Revan, 2013. p. 18

⁶² FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017. p. 29.

em seu interior, de redução e incremento de estratégias punitivas.⁶³ Disso deriva a possibilidade de abordagem, enquanto problema autônomo, de uma política criminal sobre a corrupção⁶⁴, ou até mesmo de sua circunscrição específica quanto à corrupção política.⁶⁵

O processo hermenêutico, ao estabelecer concretamente o âmbito de proibição de uma norma penal, não somente é influenciado por tendências político-criminais, como também estabelece, ele próprio, parâmetros de política criminal. Esse movimento dialético é percebido no tratamento jurídico-penal da corrupção, marcado por um crescente ativismo judicial que se arrima na imagem heroica atribuída a certos magistrados.⁶⁶

A hipótese que será desenvolvida no segundo capítulo é de que os Tribunais brasileiros promoveram, mediante decisões judiciais, um gradativo alargamento do âmbito de incriminação dos tipos penais de corrupção passiva e ativa, em um processo que se inicia com o julgamento do caso Mensalão e se acentua nas ações penais relacionadas à Operação Lava Jato. Ou seja, embora os tipos penais fossem os mesmos, passou-se a criminalizar condutas que

⁶³ Não se encontra no escopo dessa pesquisa discutir as diversas concepções existentes sobre o conceito de política criminal. Apenas a fim de situar o debate, tem-se a leitura de Claus Roxin sobre a relação entre política criminal e dogmática jurídico-penal como a mais influente na Europa Continental e na América Latina. Nela, o autor aponta que as categoriais que compõem a teoria do delito devem ser analisadas a partir de critérios político-criminais, que devem ser extraídos das teorias sobre as finalidades da pena. Com isso, objetivava construir um sistema axiologicamente orientado, capaz de se contrapor a teorias positivistas então preponderantes, que organizavam a dogmática penal por meio de abstrações conceituas autorreferenciadas (“pirâmides sistemática de conceitos”) apartadas da realidade social. Cf. ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 82-85. A dificuldade de extrair um conteúdo claro do significado de política criminal na obra de Roxin já havia sido apresentada por Silva Sánchez. Cf. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. Política criminal en la dogmática. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (Ed.). **Política criminal y nuevo derecho penal**. Libro homenaje a Claus Roxin. Barcelona: Bosch, 1997. p. 19. Por sua vez, Díez Ripollés critica o paradigma roxiniano, por considerar que sua definição de política criminal, além de excessivamente vaga, a subordina e a instrumentaliza à dogmática, privando-a de constituir um sistema epistemológico próprio. Além disso, ao confiná-la aos limites do Direito Penal, retiraria sua ancoragem das discussões de política pública. Cf. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La política criminal en las ciencias penales: un análisis crítico de la contribución de Roxin. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, n. 23, 2021. p. 29-30.

⁶⁴ Como se observa, por exemplo, em: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. El Derecho Penal entre eficacia y garantías: los reflejos de la política criminal de control de la corrupción para el sistema penal. **Caderno de Relações Internacionais Faculdade Damas**, v. 10, 2019. p. 25-50; DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. Corrupción y Derecho Penal. Condicionantes internacionales y reformas del Código Penal. In: CAPEL, José Sáez (Org.). **Cuestiones actuales de derecho penal**. Buenos Aires: Editorial Jusbairens, 2015. p. 35-90; SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 159-162.

⁶⁵ Nesse sentido, v. TERRADILLOS BASOCO, Juan M. Estrategias político-criminales frente a la corrupción política: apuntes desde la experiencia española. **Revista Penal México**, v. 6, n. 11-12, 2016. p. 227-246.

⁶⁶ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 364; SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**: judiciário e política no Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, passim; TOJAL, Tarsila Fonseca. A faceta revanchista do Estado no “combate à corrupção”. In: SOUZA, Regina Cirino Alves Ferreira de (Org.). **Intolerância e Direito Penal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 218.

antes não eram punidas (ao menos não por estes delitos). Este fenômeno, segundo a hipótese, seria análogo ao que ocorreu na Itália a partir da *Mani Pulite*.⁶⁷

Buscar-se-á identificar esta hipótese com o auxílio de metodologia empírica qualitativa, ancorada na análise de jurisprudência sobre casos paradigmáticos relacionados ao tema de pesquisa. Esta abordagem permite, não somente extrair a *ratio decidendi* dos julgados, mas também inseri-la nas circunstâncias em que a decisão foi tomada, articulando uma relação entre *texto* e *contexto* que permita elaborar as *razões* que conduziram à interpretação do direito de uma determinada maneira. Deste modo, possibilita-se uma abordagem empiricamente situada sobre o problema de pesquisa, o que é proveitoso ao processo de indicação de critérios para interpretação dos tipos penais sob estudo, que devem ser capazes de responder às inquietações e demandas concretas existentes na prática dos Tribunais.

Chega-se, então, ao último aspecto a ser abordado. Como afirmado anteriormente, a ideia predominante havida sobre um tema, circunscrita a um determinado momento histórico, influencia, por meio dos discursos, a estruturação de um programa político-criminal que cuidará dos processos de criminalização⁶⁸ – primária (estabelecimento dos tipos penais) e secundária (exercício do poder de punir em concreto) – relacionados a esta questão. Esses programas podem ser produtos de maior ou menor reflexão teórica ou ancoragem empírica; podem ainda não se encontrar rigorosamente institucionalizados. Mas se for possível identificar a sua manifestação na realidade, ou seja, a efetiva maneira como esses processos de criminalização ocorreram⁶⁹, então é possível afirmar que, naquele momento, havia uma política criminal que lhe era associada.

Neste âmbito, outra hipótese de pesquisa é de que durante alguns períodos históricos anteriores à redemocratização, qualificados por suas tendências autoritárias – mais especificamente entre 1930 e 1934, durante a primeira fase do Governo Vargas, e entre 1964 e 1978, da instalação do regime militar à distensão –, houve uma política criminal, organizada a partir do Poder Executivo, dirigida ao enfrentamento da corrupção política. A principal diferença entre estes programas e aqueles desenvolvidos após a Constituição de 1988 é o fato

⁶⁷ MANES, Vittorio. O papel poliédrico do juiz penal: entre as pressões da hermenêutica e os limites do sistema. Tradução de Antonio Tovo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, mai./jun. 2015. p. 480; DONINI, Massimo. Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare. **Studi sulla questione criminale**, n. 2, maio/ago. 2007. p. 76.

⁶⁸ Cf. BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: Introdução à sociologia do direito Penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 160; ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. 1 v. p. 43; SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 7. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 10.

⁶⁹ Cf. CACICEDO, Patrick. Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil. **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 128, 2017. p. 410.

de que aquelas prescindiam da participação do Poder Judiciário para a efetivação de seus projetos repressivos.

O Poder Judiciário somente irá lidar jurídico-penalmente com a questão da corrupção política a partir da redemocratização, especialmente em razão do estabelecimento da liberdade de imprensa e da desvinculação do Ministério Público do Poder Executivo. Nesse sentido, o “caso Collor” (Ação Penal nº 307) foi a primeira ação penal julgada originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que continha a imputação do delito de corrupção passiva.

Os programas político-criminais estabelecidos nos períodos autoritários, como se pretende demonstrar, eram engendrados exclusivamente a partir do Poder Executivo, por meio de órgãos jurisdicionais de exceção, como os Tribunais Especiais no período Vargas e as Comissões Gerais de Investigação na ditadura militar. Com maior ou menor efetividade no desempenho dos poderes punitivos, esses tribunais de exceção influíram significativamente na vida política nacional, estruturando-se através de atos normativos que buscavam conferir uma *aparência de legalidade* a práticas que se exteriorizavam, no plano da realidade, de maneira arbitrária e seletiva.⁷⁰ Além disto, esse programa político-criminal, no caso da ditadura militar, ainda se desenvolvia por meios informais, através da cooperação e acompanhamento dos serviços de espionagem do Estado.

Estas políticas criminais foram moldadas nos específicos contextos históricos em que tais regimes alcançaram o poder central, sendo formuladas a partir das ideias que seus fautores possuíam sobre o *problema da corrupção política*. O estudo destas experiências autoritárias, quando associadas à análise do discurso oficial sobre o tema, permite observar tanto *as ideias e discursos sobre a corrupção* em perspectiva histórica, como a sua compreensão em termos de *história institucional*⁷¹, diante da materialização destes discursos em formas juridicamente apreensíveis. Ainda, possibilita-se a comparação entre estes elementos e aqueles que constituem expressões mais recentes dos esforços de combate à corrupção, identificando suas dissonâncias e semelhanças. Estas similitudes, espera-se conseguir demonstrar, revelam os traços autoritários de algumas concepções e práticas do presente.

Portanto, reconstruindo essa introdução, iniciada com a delimitação do problema de pesquisa e com o estabelecimento das premissas que a orientarão, pretende-se nessa investigação: (i) Situar historicamente os debates sobre a *ideia de corrupção* e examinar sua

⁷⁰ Sobre o conceito de “legalidade autoritária”, aplicável a esta descrição, v. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão** – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 283-294.

⁷¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito e história: questões para uma estranha disciplina. **História do Direito: RHD**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 331-350, jul./dez. 2020. p. 335.

relação com práticas institucionais e o exercício concreto do poder de punição quanto ao fenômeno da corrupção política, na história brasileira a partir de 1930 até o fim do regime militar, o que será feito no primeiro capítulo; (ii) Examinar, a partir do caso Collor até a Operação Lava Jato, o entrelaçamento entre discurso, política criminal e decisões judiciais sobre a interpretação dos delitos de corrupção passiva e ativa; com isso, pretende-se verificar se existe uma relação entre estes componentes e, em caso positivo, qual seria a sua natureza, bem como identificar o conteúdo deliberado em casos paradigmáticos, visando compreender os dilemas atuais relacionados ao âmbito de proibição destas normas, o que terá lugar no segundo capítulo; e (iii) Com base no acúmulo apreendido nas seções anteriores, propor diretrizes para uma política criminal do controle da corrupção política e, a partir dela, apresentar critérios à interpretação dos elementos normativos dos tipos penais de corrupção passiva, que sejam capazes de melhor circunscrever o seu âmbito de incidência e reduzir as incertezas quanto a sua configuração em “zonas cinzentas” de permissão e proibição, tarefa que será desenvolvida no terceiro e último capítulo.

1 REPRESSÃO À CORRUPÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO PODER EXECUTIVO

1.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE HISTÓRICA

O método de pesquisa empregado nesse capítulo, assentado concomitantemente no *discurso*, em sua *expressão jurídica* e no *exercício concreto da punição*⁷², decorre de inspirações identificadas em alguns autores. Mais diretamente em David Garland, no seu estudo sobre as tendências político-criminais contemporâneas na Inglaterra e nos Estados Unidos, do qual se colhe a preocupação por tecer uma “história do presente”⁷³, que abdica de uma narração completa do passado analisado, detendo-se com mais vagar apenas sobre os fatos históricos que o auxiliaram a compreender as práticas punitivas contemporâneas. Isto aponta para uma dinâmica motivada “[...] antes por uma preocupação crítica de entender o presente do que por uma preocupação histórica de entender o passado [...]”⁷⁴, apta a revelar, dentre outros elementos, os discursos que conformaram essas tendências político-criminais.

Já em sentido mais amplo, os trabalhos de Quentin Skinner e John Pocock, da chamada Escola de Cambridge, no campo da história intelectual, influenciaram não somente a busca pela identificação do discurso sobre o tema objeto da pesquisa, como o reconhecimento de que o sentido do *texto* somente pode ser corretamente apreendido pela análise do *contexto* em que ele foi formulado. Segundo Skinner, toda declaração está intrinsecamente vinculada a uma intenção particular. Esta é aferida em um momento singular e busca endereçar respostas a um específico problema, de modo que, para compreendê-la, é preciso recuperar o *contexto* que revela sua

⁷² A dissertação de mestrado de Marina Lima Ferreira apoia-se, justamente, no estudo histórico da dinâmica entre esses três elementos, como se observa no seguinte trecho: “Tratar de Academia, pena e prisão sob o viés ideológico impõe, acima de tudo, reconhecer que o plano da consciência está intrinsecamente ligado à prática social, o que implica que ideias não podem ser apreendidas como entidades etéreas, livres, autônomas e, em alguma medida, naturais; ideias precisam ser historicizadas e compreendidas em suas deformações. Não obstante, a antítese disso tudo é, justamente, a razão de ser primordial dos sistemas de ensino e da boa parte (senão a totalidade) das instituições estatais: a imposição de uma série de significações como legítimas, a partir da dissimulação das relações de poder que estão em sua base.” Cf. FERREIRA, Marina Lima. **Academia, pena e prisão na cidade de São Paulo (1822-1930)**. 2020. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 228.

⁷³ A utilização do termo por Garland é declaradamente inspirada em sua cunhagem e emprego por Foucault, em seu *Vigiar e Punir*. Cf. FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Tradução de Raquel Ramallete. 32. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1987. p. 29.

⁷⁴ GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 42-43.

intenção.⁷⁵ Este paradigma é fundamental para evitar a recepção anacrônica das ideias políticas⁷⁶, um problema frequentemente observado no campo da análise histórica dos sentidos sobre corrupção.

Escolheu-se dar esse “passo para trás” visando recontextualizar o sentido histórico atribuído ao fenômeno da corrupção política e suas expressões concretas na realidade brasileira, a fim de propor uma concepção de política criminal que seja *historicamente situada* e esteja *historicamente fundamentada*, para que dela sejam excluídas certas tendências autoritárias que ainda se manifestam no presente.

1.2 A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE CORRUPÇÃO

Corrupção é um termo polissêmico, cujo sentido variou ao longo da história, na medida em que as sociedades foram passando por profundas mudanças estruturais. É relativamente recente a ideia de corrupção como venalidade em torno do exercício de uma função pública. Esta compreensão remonta às revoluções liberais que derrubaram as monarquias absolutistas e seu regime de privilégios, posicionando o interesse público no centro do debate político, excluindo a possibilidade de congruência entre o “bem comum” e os interesses privados.

O bem comum, assim, passa a ser vinculado à esfera pública, dando origem à moderna divisão entre o público e o privado, que separa os interesses legítimos dos ilegítimos.⁷⁷ Essa separação é aprofundada a partir da acomodação dos interesses em uma ordem democrática, do aumento da participação política e do desenvolvimento de uma burocracia apta a conferir racionalidade e previsibilidade à ação dos agentes econômicos em uma sociedade capitalista, de modo que o exercício do governo passa a ser compreendido como uma responsabilidade pública, e não mais como uma prerrogativa particular.⁷⁸ Esta criação moderna é acompanhada

⁷⁵ SKINNER, Quentin. Meaning and Understanding in the History of Ideas. **History and Theory**, v. 8, n. 1, 1969. p. 48-49.

⁷⁶ POCOCK, J. G. A. Texts as events: reflections on the history of political thoughts. In: POCOCK, J. G. A. **Political thought and History**: essays on theory and method. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 116. A influência da Escola de Cambridge é percebida no campo da história do direito no Brasil. Nesse sentido, v. LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito e história: questões para uma estranha disciplina. **História do Direito: RHD**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 331-350, jul./dez. 2020. p. 335-336; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **O direito e as ações imorais**: Paul Johann Anselm Feuerbach e a construção do moderno direito penal. São Paulo: Almedina, 2012. p. 32.

⁷⁷ ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history**: from antiquity to the modern era. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 175.

⁷⁸ SCOTT, James C. **Comparative political corruption**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972. p. 8.

pela crescente distinção entre direito público e direito privado e pelo desenvolvimento do direito administrativo.⁷⁹

À ideia de transgressão de tais fronteiras conferiu-se o nome de corrupção, fenômeno que passa a ser sancionado pelo Direito Penal.⁸⁰ Assim, a noção moderna de corrupção política está associada à contaminação do público pelo privado, em um movimento que remete à “perda da pureza” da esfera pública, mediante o qual os políticos e a política em si tornam-se impuros, logo corruptos.⁸¹

Antes, no entanto, o termo “corrupção” possuía sentidos dos mais variados, geralmente associados à ideia de degeneração moral, decadência dos regimes políticos e degradação física. Outros sentidos incluíam as qualidades morais do pecador (em oposição à perfeição divina), a venalidade dos juízes⁸² e a simonia (compra e venda de privilégios eclesiásticos, favores divinos).⁸³

Enquanto atualmente confundem-se, sob o mesmo termo, as condutas desviantes e o resultado que elas produzem, no período moderno “[...] as práticas não eram consideradas em si corruptas: elas desencadeavam o processo de corrupção da República.”⁸⁴ Se no renascimento o paradigma que orientava as sociedades era a virtude, no iluminismo esse valor é associado ao progresso. A busca por prosperidade material, antes enxergada como uma forma de corrupção decorrente do individualismo, torna-se um vetor estruturante da moral individual da nova sociedade capitalista diante da reabilitação dos impulsos egoístas.⁸⁵ Antes, buscava-se corrigir a moral individual, passando-se, depois, a punir o comportamento desviante através de leis.⁸⁶

O patronato, o favoritismo e o clientelismo eram práticas recorrentes, socialmente

⁷⁹ KROEZE, Ronald. The rediscovery of corruption in western democracies. *In*: MENDILOW, Jonathan; PELEG, Ilan (Eds.). **Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective**. Laham: Lexington Books, 2016. p. 22; FARIA, Aléxia Alvim Machado. **Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. p. 122-123.

⁸⁰ ENGELS, op. cit., p. 175.

⁸¹ BRATSIK, Peter. The construction of corruption, or rules of separation and illusions of purity in bourgeois societies. **Social Text**, v. 21, n. 4, 2003. p. 15-16.

⁸² ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. *In*: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 169.

⁸³ BUCHAN, Bruce. HILL, Lisa. **An intellectual history of political corruption**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014. p. 5.

⁸⁴ ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVII**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 22.

⁸⁵ BUCHAN, op. cit., p. 169.

⁸⁶ KROEZE, Ronald. The rediscovery of corruption in western democracies. *In*: MENDILOW, Jonathan; PELEG, Ilan (Eds.). **Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective**. Laham: Lexington Books, 2016. p. 22.

aceitas e, por muito tempo, positivamente valoradas. Na Espanha da época do mercantilismo, os cargos de funcionários reais eram obtidos mediante compra ou por outorga do rei, que possuía o direito de estabelecer tais relações de patronagem. As posições administrativas, portanto, não correspondiam à moderna ideia de serviço público, na qual o funcionário serve ao Estado e se submete ao primado da lei. Os funcionários daquele tempo eram servos do rei e, assim, obrigados a se manter leais ao monarca, de modo que eventuais condenações por recebimento de suborno não geravam acusações de corrupção, mas de usurpação da autoridade e patrimônio do rei.⁸⁷

Em Portugal, narra António Manuel Hespanha, práticas de contrabando e usurpação de poder não eram compreendidas como corruptas, uma vez que a autonomia dos funcionários e as relações clientelares e de fidelidade eram próprias de um regime político no qual o Estado não era orientado por critérios de racionalização e disciplina.⁸⁸ Quando da colonização portuguesa no Brasil, a coroa promoveu um “giro permissivo”, que deliberadamente autorizou a apropriação dos bens régios pelos colonos, a fim de assegurar o sucesso da empreitada colonizatória.⁸⁹ No caso dos ofícios comprados, condutas hoje associadas à ideia de venalidade do cargo público eram enxergadas como prerrogativas decorrentes da propriedade que fora adquirida, o que explica o reduzido controle jurídico dessas práticas no Brasil Colônia.⁹⁰ Portanto, historicamente contextualizado, o icônico Sermão do Bom Ladrão do Padre Antônio Vieira deve ser compreendido como uma reflexão a respeito da corrosão de valores morais em uma sociedade cristã, e não como a descrição de atos de venalidade da função pública.⁹¹ Também inseridas nesse contexto, as Ordenações Filipinas possuíam conteúdo pré-iluminista de modo que “[...] suas regras penais detinham lógica instrumental de mera defesa de interesses

⁸⁷ CASTILLO, Francisco Anjújar; FEROS, Antonio; LEIVA, Pilar Ponce. A sick body: corruption and anticorruption in early modern Spain. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era.** Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 142; sobre o comércio de cargos públicos no Brasil Colônia, v. PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia;** entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 356-357.

⁸⁸ HESPANHA, António Manuel. As estruturas políticas em Portugal na Época Moderna. In: TENGARRINHA, José (Org.). **História de Portugal.** São Paulo: EDUSC-UNESP, 2001. p. p. 123.

⁸⁹ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Corrupção: uma análise criminológica. In: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena: estudos em homenagem a Juarez Tavares.** São Paulo: Marcial Pons, 2012. p. 606-607; FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 178-179.

⁹⁰ FARIA, Aléxia Alvim Machado. **Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889).** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. p. 128.

⁹¹ FIGUEIREDO, op. cit., p. 178-179.

reais.”⁹²

O regime político era, por definição, um regime de privilégios em que não estavam presentes as noções de igualdade política ou de submissão do governo às leis. Tais aspectos somente irão mudar com o advento do Estado contemporâneo.⁹³ O patronato e as redes clientelares legitimadas a partir da ideia de uma monarquia absoluta passaram, a partir de 1780, a ser condenadas e compreendidas como sinônimo de corrupção. O enfrentamento às estruturas políticas, econômicas e jurídicas do Antigo Regime era, de certa forma, uma luta contra a corrupção⁹⁴, encarnada na figura do jacobino Robespierre, “o incorruptível”.⁹⁵ Isso revela que não somente a corrupção, como também os movimentos anticorrupção são essencialmente vinculados à disputa do poder, no contexto das relações entre os regimes políticos e as contestações morais que estes sofrem.

Assim, não é de se estranhar que no Império e na República Velha o termo corrupção seja utilizado como uma “forma de acusação” contra o sistema político.⁹⁶ A capacidade de representação da realidade que o termo possui – assegurando sua constante presença no debate político – pode ser explicada pela coexistência de seus dois sentidos principais em uma mesma palavra: corrupção é um abuso da função pública para obtenção de vantagens privadas e, ao mesmo tempo, uma expressão da degradação moral e política daquele que a pratica.⁹⁷

Essa transição semântica é captada pelo dicionário⁹⁸ de António Morais da Silva, o

⁹² SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 33.

⁹³ ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVII**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 41-42.

⁹⁴ ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 172-173.

⁹⁵ KROEZE, Ronald. The rediscovery of corruption in western democracies. In: MENDILOW, Jonathan; PELEG, Ilan (Eds.). **Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective**. Laham: Lexington Books, 2016. p. 22.

⁹⁶ SCHWARCZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil império. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 199.

⁹⁷ BUCHAN, Bruce. HILL, Lisa. **An intellectual history of political corruption**. Houndmills: Palgrave Macmillian, 2014. p. 8. Na mesma direção, v. SHECAIRA, Sérgio Salomão. Corrupção: uma análise criminológica. In: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena: estudos em homenagem a Juarez Tavares**. São Paulo: Marcial Pons, 2012. p. 603-604.

⁹⁸ Sobre a utilização de dicionários como fonte no âmbito da *história de conceitos*, Reinhart Koselleck afirma que “[u]m léxico, uma enciclopédia ou até mesmo um manual sempre têm caráter normativo. Não pretendem fornecer apenas informações; querem fornecer informações *duradouras*. O fascinante é que esse tipo de fonte pode se desenvolver lentamente numa série. Ao mesmo tempo em que cada novo léxico copia afirmações de versões anteriores, também introduz modificações que, mesmo quando pequenas em número, podem ser significativas. Isso permite que os pesquisadores observem o acúmulo de novos estratos de significados. [...] A comparação diacrônica de léxicos oferece ao pesquisador a possibilidade de demonstrar empiricamente a repetibilidade da semântica e, ao mesmo tempo, o seu poder de inovação. Por isso, os léxicos representam uma fonte imprescindível para cada tentativa de reconstruir o ritmo de uma mudança histórico-conceitual”. Cf. KOSELLECK, Reinhart.

primeiro escrito unicamente em português e o mais utilizado durante todo o século XIX.⁹⁹ Sua primeira edição foi publicada em 1789, contando a obra com oito reedições (sendo a última em 1949). Foram encontradas as definições da terceira e da oitava edições, publicadas respectivamente em 1823 e 1889, o que é proveitoso à pesquisa porque apresentam, por um lado, as definições vigentes logo após a Proclamação da Independência e um pouco antes da edição do Código Criminal do Império e, por outro, quando da Proclamação da República e confecção do Código de 1890.

CORRUPÇÃO, s. f. O estado da coisa corrupta, ou corrompida: v.g. a corrupção da carne morta, das aguas encharcadas. §. Alteração do que é recto, e bom, em máo, e depravado; v. g. a corrupção do gosto, dos costumes, do século. §. Prevaricação, v. g. do juiz. §. Corrupção das palavras: alteração. Cam. Lus. com pouca corrupção cré que (a Língua Portuguesa) he latina.¹⁰⁰

CORRUPÇÃO, s. f. (do Lat. *Corruptio*, e assim os deriv.) Acção de corromper, de produzir a putrefacção. § O estado da cousa corrupta, ou corrompida: v. g. a corrupção da carne morta, das aguas encharcadas, do ar mal inficionado, etc. § fig. Alteração do que é recto e bom, em mau e depravado: v. g. a corrupção do gosto; dos costumes, do seculo. § Depravação, erro: da – da vontade nasceo sempre a do entendimento (nas heresias). Paw. S. 3. F. 101 v. O insipiente escuta a – do seu coração. § fig. Acção, e efeito de corromper, peitar. § Prevaricação, v. g. do juiz. § Suborno: corrupção eleitoral. § Corrupção das palavras, alteração; adulteração. Lus. 1. 33. “Com pouca corrupção cré que (a língua Portuguesa) he Latina”. § V. Depravação, *syn.*¹⁰¹

O sentido antigo está presente em ambas as definições – corrupção como degradação física e dos valores morais – enquanto a noção contemporânea é sutilmente mencionada no primeiro verbete, vinculada à ideia de “prevaricação do juiz”, e amplamente demonstrada na versão republicana do dicionário, associada à “peita”, “suborno” e à “corrupção eleitoral”. Opera-se uma ruptura semântica representativa de todo o dicionário, denotando a “[...] passagem da formação discursiva religiosa à jurídica, do discurso que chamamos econômico-natural ao discurso da ciência [...]”¹⁰², referência que representa adequadamente as mudanças pelas quais o mundo passou no século XIX.

História de conceitos: estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social. Tradução: Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020. p. 105.

⁹⁹ NUNES, José Horta; SELIGMAN, Kátia. Discurso lexicográfico: as reedições do Dicionário da Língua Portuguesa de Moraes. *Alfa*, v. 47, 2003. p. 37.

¹⁰⁰ MORAIS SILVA, António de. **Dicionário da lingua portugueza**, recopilado de todos os impressos até o presente. 3. ed., mais cor. e acrescentada. Tomo primeiro. Lisboa: Na typ. de M.P. de Lacerda, 1823. 1 v. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562936>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 495-496.

¹⁰¹ MORAIS SILVA, António de. **Dicionário da lingua portugueza**. 8. ed. Nova edição rev. e melhorada. Rio de Janeiro, Lisboa: Emp. Litteraria Fluminense, 1889-1891. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242523>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 552.

¹⁰² NUNES, José Horta; SELIGMAN, Kátia. Discurso lexicográfico: as reedições do Dicionário da Língua Portuguesa de Moraes. *Alfa*, v. 47, 2003. p. 37.

Conduitas que hoje são consideradas corruptas podem não ter tido essa conotação em outros momentos, sendo socialmente aceitas e até mesmo positivamente valoradas, de modo que o estudo da corrupção exige cautela, sob pena do pesquisador incorrer em anacronismo. Deve-se evitar, assim, observar as práticas de outrora a partir de conceitos éticos e morais próprios do período contemporâneo. Noções inerentes ao Estado liberal, como a separação entre o público e o privado e a existência de uma burocracia orientada por critérios de racionalidade e obediência ao interesse público, não existiam em uma época na qual a administração se fundava no serviço régio.¹⁰³

Assim, balizar-se por tais precauções ao estudar o assunto tende a afastar o pesquisador da recorrente linha de interpretação de que a corrupção no Brasil “[...] resulta de uma espécie de destino atávico que finca raízes na tradição portuguesa, como a sementeira dos males atuais [...]”.¹⁰⁴ A crítica de Luciano Figueiredo se dirige, implicitamente, à influente leitura da formação do Estado brasileiro desenvolvida por Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder*.

Jessé de Souza critica a obra por considerá-la a-histórica, pois ignoraria a mudança das concepções políticas ocorridas ao longo dos seis séculos nela examinados, dentre as quais a formação dos Estados Nacionais e a separação das esferas do público e do privado que fundam a ideia de interesse público. Assim, para Souza, a referência de Faoro à “túnica rígida” que prenderia o país a seu “destino atávico” assumiria a forma de uma maldição capaz de tudo explicar, conferindo sentido unívoco a contextos históricos radicalmente distintos. Desse modo, a obra de Faoro, neste aspecto, representaria uma leitura teleologicamente orientada a provar a tese, previamente concebida, de que o Estado seria um óbice ao alcance da modernidade pela nação, por impedir o fortalecimento de uma sociedade civil empreendedora.¹⁰⁵ Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, avalia que a obra de Faoro, embora meritória, apresenta uma “interpretação unidimensional” da história brasileira, recorrendo a uma insistente “imagem de circularidade” que se estende ao longo de séculos, sendo sua leitura mais apropriada à descrição do período colonial do que do império.¹⁰⁶

Faoro não se propôs a escrever uma história da corrupção no Brasil. Sua obra vai muito além. Ele desenvolve uma interpretação original e erudita a respeito da formação do Estado

¹⁰³ PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia; entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 316-320; ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 16.

¹⁰⁴ FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 174-175.

¹⁰⁵ SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso**. Da Escravidão a Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017. p. 199.

¹⁰⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

brasileiro, abordando o papel da coroa portuguesa e das elites nacionais, representando uma tentativa de explicar as razões da ausência de efetiva democratização do Brasil. *Os Donos do Poder* é uma importante referência historiográfica nacional. Assim, o alerta à transposição anacrônica de conceitos e valores não se destina a ele, mas aos que usam sua obra como ponto de partida para, através dela, formular uma história da corrupção no Brasil, que se estenderia do século XIV até a Quarta República. Todavia, a circularidade da argumentação em Faoro, a reiteração da permanência de um estamento burocrático imóvel, capaz de sobreviver a todos esses séculos de história e, especialmente, o recurso que faz à noção de que a comunidade política tratava da coisa pública como se privada fosse¹⁰⁷, muitas vezes descontextualizada, merece observação e crítica, por conferir azo às narrativas imobilistas e culturalistas mencionadas por Luciano Figueiredo.

1.3 DO IMPÉRIO À REPÚBLICA VELHA: CORRUPÇÃO POLÍTICA EM UMA SOCIEDADE PATRÍCIA

Jens Ivo Engels, pesquisador da história da corrupção, em estudo sobre o fenômeno no Reino Unido, França e Estados Unidos, indica que nestes países houve maior prevalência de certas práticas em determinados períodos históricos, organizados em três fases pelo autor. A primeira, que vai de 1730 a 1830, seria centrada na denúncia aos privilégios e à patronagem; a segunda, preponderante de 1830 a 1900, teria dominância da corrupção eleitoral (fraudes eleitorais, compra de votos etc.), que seria denunciada essencialmente por uma elite política, e

¹⁰⁷ O clássico trecho a seguir reúne todos esses aspectos da obra do jurista gaúcho. Para Faoro, o estamento burocrático e seu “capitalismo politicamente orientado” seria capaz de explicar desde um regime pré-moderno (a Dinastia de Avis) até um governo em franco processo de industrialização: “De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização, moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é, porque sempre foi.” (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha: 2000. 2 v. p. 363). Em 1993, momento de hegemonia das ideias neoliberais, Faoro ainda estava convencido de que o conceito de “capitalismo politicamente orientado” ilustraria a realidade nacional: “Esta é a história, desde 1979, dos chamados ‘planos’ (onze até 1992), decretados de surpresa, sem nenhum respeito às garantias jurídicas de um Estado de direito. Com um sopro, a economia particular é apropriada pelo governo, que redistribui os valores entre categorias econômicas identificáveis. Esta é uma crônica, cíclica e repetitiva, que ainda não se concluiu. Este é o pré-capitalismo, o mercantilismo o ‘capitalismo politicamente orientado’, o único que conhecemos, fora das teorias e dos livros. A última novidade foi a importação do neoliberalismo por decreto, com uma nominal ‘modernização’ da economia: um liberalismo que não se nutre da sociedade, mas da ideologia.” (FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, n. 17, 1993. p. 26).

não pela população em geral. A terceira, de 1900 em diante, representaria fenômenos de corrupção mais próximos da ideia contemporânea de influência empresarial sobre o governo, sendo vinculada à lógica de “escândalos de corrupção” e personalização de denúncias por veículos de comunicação cada vez mais massificados.¹⁰⁸

O Brasil passou por um processo semelhante, embora atrasado em algumas décadas em relação aos países estudados Ivo Engels. A dominância da corrupção eleitoral ocorre ao longo do Império e se estende até o fim do Estado Novo, quando se põe fim à “sociedade patrícia” que caracterizava a política de então, havendo a expansão do sufrágio, a criação de partidos políticos nacionais e o aumento da intervenção do Estado na economia.¹⁰⁹ Para estadistas, legisladores e escritores do Império e da República Velha, os problemas eleitorais representavam as principais máculas daqueles regimes.¹¹⁰ A denúncia à corrupção se dava, assim, aos *sistemas* (monárquico, republicano), por serem incapazes de promover o bem comum, e não aos *indivíduos*, o que somente irá se acentuar no Brasil na Quarta República (1945-1964), com o udenismo.¹¹¹ A transição corresponde, então, à passagem de um regime de governo de disputa limitada, em que frações da elite competiam eleitoralmente, para um modelo de contenda política em que as massas influem nos resultados eleitorais.

No campo jurídico-penal, o Código Criminal de 1830 adotou os termos “peita”¹¹² e “suborno”¹¹³ para descrever os atos que configuravam a venalidade do exercício da função pública. O conceito de peita se aproxima do vigente tipo de corrupção passiva qualificada

¹⁰⁸ ENGELS, Jens Ivo. Corruption as a Political Issue in Modern Societies: France, Great Britain and the United States in the Long 19th Century. **Public Voices**, v. 10, n. 2, 2008. p. 68-86.

¹⁰⁹ CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 204.

¹¹⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 215-223.

¹¹¹ CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 201.

¹¹² Código Criminal de 1830: “Peita. Art. 130. Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei. Penas - de perda do emprego com inhabilidade para outro qualquer; de multa igual ao trespobro da peita; e de prisão por tres a nove mezes. A pena de prisão não terá lugar, quando o acto, em vista do qual se recebeu, ou aceitou a peita, se não tiver effectuado. Art. 131. Nas mesmas penas incorrerá o Juiz de Direito, de Facto, ou Arbitro, que por peita der sentença, posto que justa seja. Se a sentença fôr injusta, a prisão será de seis mezes a dous annos; e se fôr criminal condemnatoria, soffrerá o peitado a mesma pena, que tiver imposto, ao que condemnára, menos a de morte, quando o condemnado a não tiver soffrido; caso, em que se imporá ao réo a de prisão perpetua. Em todos estes casos a sentença, dada por peita, será nulla. Art. 132. O que der, ou prometter peita, será punido com as mesmas penas impostas ao peitado na conformidade dos artigos antecedentes, menos a de perda do emprego, quando o tiver; e todo o acto, em que intervir a peita, será nullo.”

¹¹³ Código Criminal de 1830: “Suborno. Art. 133. Deixar-se corromper por influencia, ou peditorio de alguém, para obrar o que não dever, ou deixar de obrar o que dever. Decidir-se por dadia, ou promessa, a eleger, ou propôr alguém para algum emprego, ainda que para elle tenha as qualidades requeridas. Penas - as mesmas estabelecidas para os casos da peita. Art. 134. Todas as disposições dos artigos cento e trinta, cento trinta e um, e cento trinta e dous, relativas aos peitados, e peitantes, se observarão a respeito dos subornados e subornadores.”

(artigo 317, § 1º do CP), por definir que o objeto de mercancia da função pública é o “ato de ofício”. O suborno, na primeira parte, se aproxima da forma privilegiada da corrupção passiva (artigo 317, § 2º do CP), porque nela o funcionário cede à influência ou pedido, mas não recebe vantagem. A distinção com a redação atual é que este vincula o pedido a um ato de ofício, enquanto aquele faz menção genérica a uma ação ou omissão (“obrar o que não dever, ou deixar de obrar o que dever”). Na segunda parte, assemelha-se à corrupção imprópria, referente ao recebimento de vantagem para praticar uma ação que seria executada de qualquer forma.

De todo modo, somente a partir da década de 1860 o termo “corrupção” passa a ser associado ao âmbito criminal, sendo que a identificação entre aqueles termos do Código Criminal e “corrupção” ocorreu posteriormente, sendo Vicente Alves de Paula Pessoa um dos primeiros a se valer dessa expressão, no ano de 1877.¹¹⁴

Assim, o liberal Zacarias de Góes e Vasconcellos denunciou em 1876, no Senado Federal, que o poder do Imperador de dissolver os gabinetes e convocar novas eleições, aliado ao modelo de eleição indireta então vigente, transformava o exercício “do governo do povo pelo povo” em uma “farsa” na qual se consultava a “mentirosa urna”, que sempre conferia maioria à bancada governista. Nesse modelo de eleições realizada por colégios eleitorais, “as probabilidades de suborno e corrupção são maiores perante uma pequena reunião do que perante uma numerosa”.¹¹⁵ Nesse sistema, a minoria não tinha chances de se tornar maioria. Ainda que conseguisse, o Imperador, por ser chefe do Poder Moderador, tinha a prerrogativa de dissolução do Poder Executivo. O próprio Dom Pedro II, por seu turno, reconhecia a existência das fraudes eleitorais, tendo escrito à Princesa Isabel, também em 1876, que seu “grande empenho” seria assegurar a “liberdade das eleições”.¹¹⁶ Para o monarca, os interesses eleitorais contrariariam a possibilidade de escolha dos homens mais honestos. O Imperador passou a defender a necessidade de elaboração de uma reforma eleitoral, que resultou na edição da Lei Saraiva (1881). Recordar-se, todavia, que Dom Pedro II era manifestamente contrário à efetivação do sufrágio universal e atribuía os problemas do sistema de representação à “massa

¹¹⁴ FARIA, Alécia Alvim Machado. **Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. p. 156. Na dissertação, a autora se refere à seguinte obra: PAULA PESSOA, Vicente Alves de. **Código Criminal do Império do Brasil Anotado**. Rio de Janeiro: Livraria Popular, 1877.

¹¹⁵ VASCONCELLOS, Zacarias de Góes e. **Reforma eleitoral: discursos proferidos no Senado**. Rio de Janeiro: Typ. do Diário do Rio de Janeiro, 1876. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227334>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 4-13.

¹¹⁶ DOM PEDRO II. Carta à Regente D. Isabel. In: ISÓCRATES, *et al.* **Conselhos aos governantes**. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1026>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 813.

ignorante da nação” e aos “costumes políticos”.¹¹⁷

Quanto aos crimes de corrupção, o Código de 1890 reproduz em boa medida o seu antecessor.¹¹⁸ Aperfeiçoa o crime de suborno – aquilo que hoje se entende por corrupção privilegiada – ao estabelecer o critério de mercancia em torno de um “ato do ofício”. A redação do tipo penal demonstra a precariedade da estruturação da burocracia ao criminalizar a promoção arbitrária, cedendo à influência ou pedido, de alguém ao serviço público. Os crimes de corrupção e ativa são necessariamente bilaterais. A redação dos tipos de corrupção parece apontar para seu distanciamento das discussões relacionadas à disputa política, prestando-se a tutelar uma burocracia ainda em formação.

Décadas à frente, Rui Barbosa descreveu a disputa eleitoral travada contra o Marechal Hermes em 1910, na malograda “campanha civilista”, ocasião em que denunciou as fraudes eleitorais que levaram à vitória de seu opositor:

Aqui, já no alistamento se fabrica o eleitorado. Depois, ou lhe simulam a presença, ou lh’a obstam, na eleição. Quem vota e elege são as atas [...] eis como se vota em quase todo o Norte, como se votou em parte considerável de certos Estados do Sul, como se elegeu, em suma, o Marechal Hermes.¹¹⁹

Duas das fraudes eleitorais mais frequentes nesse período eram o “bico de pena” – em que, nas atas eleitorais, se forjavam votos inexistentes através da contabilização de nomes inventados, de ausentes ou pessoas falecidas – e a “degola” ou “depuração”, em que alguns dos eleitos tinham seus diplomas cassados arbitrariamente pelas câmaras legislativas.¹²⁰

¹¹⁷ LYRA, Heitor. **História de Dom Pedro II**. Volume II: fastígio (1870-1880). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939. p. 419-420; 474.

¹¹⁸ Código Criminal de 1890. “Art. 214. Receber para si, ou para outrem, directamente ou por interposta pessoa, em dinheiro ou outra utilidade, retribuição que não seja devida; aceitar, directa, ou indirectamente, promessa, dádiva ou recompensa para praticar ou deixar de praticar um acto do officio, ou cargo, embora de conformidade com a lei. Exigir, directa ou indirectamente, para si ou para outrem, ou consentir que outrem exija, recompensa ou gratificação por algum pagamento que tiver de fazer em razão do officio ou commissão de que for encarregado: Penas - de prisão cellullar por seis mezes a um anno e perda do emprego com inhabilitação para outro, além da multa igual ao triplo da somma, ou utilidade recebida. Art. 215. Deixar-se corromper por influencia, ou suggestão de alguem, para retardar, omittir, praticar, ou deixar de praticar um acto contra os deveres do officio ou cargo; para prover ou propor para emprego publico alguem, ainda que tenha os requisitos legaes: Penas - de prisão cellullar por seis mezes a um anno, e perda do emprego com inhabilitação para outro. Art. 216. Nas mesmas penas incorrerá o juiz de direito, de facto, ou arbitro que, por peita ou suborno, der sentença, ainda que justa. § 1º Si a sentença for criminal condemnatoria, mais injusta, soffrerá o peitado ou subordinado a mesma pena que tiver imposto ao que condemnara, além da perda do emprego e multa. Art. 217. O que der ou prometter peita, ou suborno, será punido com as mesmas penas impostas ao peitado e subornado. Art. 218. São nullos os actos em que intervier peita ou suborno.”

¹¹⁹ BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1971, v. XXXVII, t. II. Disponível em: <https://bit.ly/3abLSxx>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 27-28.

¹²⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 215-214. A escritora Raquel de Queiroz descreveu de forma burlesca as eleições daquele período: “Não sei bem se o sentimento será de saudade; mas a verdade é que eleição mudou muito. Recordo da eleição do tempo de dantes – tiro, comedorias, botinas de graça para os eleitores, cachaça a rodo, era um carnaval. Votava vivo e votava morto,

1.4 A ERA VARGAS

A Revolução de 1930, promovida pela Aliança Liberal e embalada pelo movimento tenentista, tendo Getúlio Vargas à sua frente, possuía como mote a derrogação do regime oligárquico da República Velha, caracterizado pela “política do café com leite”, limitação do sufrágio e habituais fraudes eleitorais, como aquelas descritas por Rui Barbosa. Portanto, o movimento revolucionário tinha como uma de suas bandeiras mais importantes o combate à corrupção do sistema que lhe antecedeu. Nesse cenário, Lira Neto conta que, quando da passagem de Vargas por São Paulo em 1930, ainda no contexto da disputa eleitoral, estudantes da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco divulgaram um manifesto em apoio a sua candidatura, no qual expressaram a centralidade dessa pauta para o movimento liderado por Getúlio: “[...] devem vir para nosso lado aqueles que combatem as oligarquias, a incompetência, a corrupção e a irresponsabilidade.”¹²¹

1.4.1 Os Tribunais Especiais de Vargas

Com a vitória da Revolução, o Governo Provisório, a fim de promover o “saneamento moral do ambiente político-administrativo do Brasil” e apurar “os desmandos do regime decaído”¹²², estabelece em seu decreto fundacional (Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930), o Tribunal Especial, incumbido do processamento de crimes políticos e funcionais (artigo 16). O Decreto nº 19.440, de 28 de novembro de 1930, regulamentou o Tribunal Especial, definindo que seu estabelecimento se dá na “[...] defesa dos princípios do regime republicano, do decoro e do prestígio da administração, do erário público, da ordem e dos interesses públicos em geral [...]” (artigo 1º), sendo competente para impor sanções políticas, como a inelegibilidade, cuja aplicação deveria se subordinar, entretanto, a deliberação final do Governo Provisório, mediante sua conveniência. Era um Tribunal competente para julgar, inclusive, fatos que teriam se encerrado após a tomada do poder, mesmo que iniciados anteriormente a ela (artigo 3º). Dentre as práticas passíveis de sanção encontravam-se “[...] todo o ato ou prática de improbidade contra a fortuna pública [...]” e o “patrocínio [...] de interesses

votava doido do hospício, só não votavam nossos inimigos políticos.” (QUEIROZ, Rachel de. Recordações do dia 19 de janeiro. Diário de Notícias, Rio de Janeiro, 26 de jan. 1947. p. 17).

¹²¹ NETO, Lira. **Getúlio**: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930) 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 353.

¹²² TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas**: memórias. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1976. 2 v. p. 50; 52.

privados junto à administração pública” (artigo 6º, letras *a* e *d*). O único recurso previsto eram os embargos, que deveriam ser objeto de julgamento do próprio Tribunal (artigo 42) – ou seja, não era possível acionar o sistema de justiça ordinário para contestar as decisões do órgão. A legislação “comum” era subsidiária, sendo aplicável apenas nos pontos em que não conflitasse com o Decreto, ante um juízo de conveniência do Tribunal (artigo 48).

Visava escrutinar os atos praticados pelos últimos governos, especialmente os de Washington Luís e Artur Bernardes. Nele foi analisado, dentre outros casos, a distribuição de verbas aos estados, irregularidades no Ministério da Fazenda e a realização de empréstimos pelo Banco do Brasil a determinadas empresas. Passados quatro meses de sua instituição, Juizes e Procuradores do órgão se desentenderam diante de pedido de proibição de saída do ex-Presidente Artur Bernardes do país. Dissolvido, em quatro meses de existência, o tribunal “pouco produziu, perdendo rapidamente seu prestígio”.¹²³

O Tribunal Especial é, então, convertido, através do Decreto nº 19.811, de 28 de março de 1931, na Junta de Sanções, que atribui a três Ministros de Estado as funções antes exercidas por ele. Dentre os Ministros nomeados estavam Osvaldo Aranha (Justiça), Leite de Castro (Guerra) e José Américo de Almeida (Viação e Obras Públicas).¹²⁴ O último, eminência civil da revolução, justificava a ação militar de 1930 como uma forma de encerrar um ciclo de “corrupção política” e “inutilidade administrativa” antes existentes, cabendo ao Exército evitar um mal maior caracterizado pela “infecção moral da nacionalidade”.¹²⁵ Adiante, o Decreto nº 20.346, de 28 de agosto de 1931, regulava a execução das sentenças da Junta. Nele, consta a possibilidade de o órgão revisar decisões tomadas em processos administrativos (artigo 10º), o que ampliou sua competência e contribuiu à relativização da coisa julgada, ainda que em âmbito administrativo.

Como seu antecessor, a Junta pouco produziu; seu baixo desempenho foi atribuído às deficiências da Procuradoria.¹²⁶ Assim, a nova instituição não resistiu mais do que alguns meses: mediante o Decreto nº 20.424, de 21 de setembro de 1931, foi criada a Comissão de

¹²³ KORNIS, Mônica Almeida. Tribunal Especial. **CPDOC**, s.d.. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-especial>. Acesso em: 1 maio 2022.

¹²⁴ TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas**: memórias. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1976. 2 v. p. 51. Maurício Costa Mesurini, por outro lado, informa que Francisco Campos, Ministro da Educação, integrou a Junta de Sanções no lugar de José Américo. Cf. MESURINI, Maurício Costa. História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 35, p. 59-84, dez. 2016. p. 74.

¹²⁵ ALMEIDA, José Américo. Prefácio. In: GÓES MONTEIRO, Pedro Aurélio. **A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército**. Rio de Janeiro: Adersen Editores, 1932. p. 22-23.

¹²⁶ TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas**: memórias. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1976. 2 v. p. 51.

Correição Administrativa, com o objetivo de “[...] proceder à correição dos atos da administração pública [...]” (artigo 1º), que conferiu maior relevo às irregularidades administrativas, do que às questões políticas.¹²⁷ Integraram a Comissão o Ministro da Justiça, Osvaldo Aranha, e os militares Ari Parreiras e Juarez Távora.¹²⁸ Este registrou em suas memórias que tais órgãos integravam o que ele denominou de “justiça excepcional da revolução”.¹²⁹ Ao requerer sua exoneração da Comissão, em janeiro de 1932, após sofrer acusações de parcialidade na condução de sua função, argumentou que era “[...] partidário de uma justiça especial e sumária que estirpe eficientemente de nossa administração a impunidade prática dos que se têm desmandado, no exercício de suas funções públicas, com prevaricações e peculatos.”¹³⁰

Com a Comissão, aumentaram-se as dúvidas quanto à competência do tribunal, uma vez que o decreto que o instaurou se referia genericamente a “irregularidades”, e não à prática de crimes. O órgão, ademais, sofreu diversas críticas, em decorrência das tensões naturalmente criadas com as esferas da política e da economia.¹³¹ Uma destas, por exemplo, foi o pedido de exoneração requerido pelo Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, após a Comissão ter determinado a “suspensão” do exercício das funções de funcionários do Banco do Brasil.¹³²

A Comissão instaurou sindicâncias estaduais, como em Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que correspondiam a desdobramentos locais de seu trabalho nacional.¹³³ *O Estado*, periódico catarinense, registrou em novembro de 1933 que o governo havia decidido por extinguir as sindicâncias, qualificadas como “tribunaizinhos de emergência”, que seriam “inutilidades” empregadas para “[...] achincalhar a reputação dos indefesos ex-administradores, tidos e havidos como dilapidadores dos cofres públicos.” Os processos seriam remetidos à Comissão de Correição, que também estaria “condenada a desaparecer em breve”.¹³⁴

Isto ocorreria em 25 de janeiro de 1934, por meio do Decreto nº 23.803, que extinguiu

¹²⁷ MESURINI, Maurício Costa. História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 35, p. 59-84, dez. 2016. p. 75.

¹²⁸ TÁVORA, op. cit., p. 51.

¹²⁹ Ibidem, p. 54.

¹³⁰ Ibidem, 57.

¹³¹ NUNES, Diego. **Le “irrequietas leis de segurança nacional”**. Sistema penale e repressione del dissenso politico nel Brasile dell’estado novo (1937-1945). 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Università Degli Studi di Macerata, Macerata, 2014. p. 209.

¹³² TÁVORA, op. cit., p. 52-53.

¹³³ QUE sahirá das syndicancias em Minas, Parahyba e R. G. do Sul. **Folha da noite**, São Paulo, 23 jan. 1932.

¹³⁴ INUTILIDADE que se extingue. **O Estado**, Florianópolis, 29 nov. 1933.

o órgão. Tendo o Tribunal Especial sido criado com o objetivo de investigar ações praticadas em governos anteriores ao novo regime, passado o fervor inicial, como também dando-se a anistia aos contrarrevolucionários de 1932, a corte de exceção perdeu sua razão de existir.¹³⁵ Além disso, frente à eleição presidencial indireta que ocorreria em julho de 1934, era interessante a distensão do ambiente político.¹³⁶

Fica claro, assim, que havia uma subordinação do órgão aos interesses políticos do governo central. As poucas informações que existem sobre o funcionamento destas instituições – Tribunal Especial, Junta de Sanções e Comissão de Correição Administrativa – apontam para a sua incapacidade de cumprir com os propósitos inicialmente traçados. O futuro Ministro do Supremo Tribunal Federal, Themístocles Cavalcanti, atuou como Procurador nos três órgãos e atribuiu seus insucessos à imprecisão dos “objetivos da justiça revolucionária”, caracterizada pela dualidade entre a repressão política e de irregularidades administrativas, e a “formulação *post factum* desses delitos”, no que aponta para a tensão havida entre estes órgãos de persecução e o princípio da legalidade. Sobre as Juntas de Sanções, em específico, Cavalcanti disse que “não foi brilhante a atuação”.¹³⁷

Para Diego Nunes, o Tribunal Especial (e seus sucessores) foi o embrião do Tribunal de Segurança Nacional, instituído em 1935, cuja finalidade precípua era o de efetivar o programa de repressão política varguista aos comunistas, condensada na ideia de combate à “ameaça vermelha”. Apesar de suas limitações, a partir desses órgãos experienciou-se o exercício de uma justiça excepcional, que realizou um controle parcial do dissenso político.¹³⁸ Diego Knack registra que eles foram os primeiros da história republicana que buscaram enfrentar a “crise moral” por meio de atos de exceção, ainda que o ideal repressivo fosse mais difuso do que seria traçado, adiante, pelo regime militar de 1964, através da Comissão Geral de Investigação (CGI) e outros aparatos de persecução¹³⁹, como será descrito adiante.

Apesar da falta de clareza quanto ao objeto a reprimir, a estrutura jurídica desenhada no alvorecer no novo regime chama atenção ao conferir ênfase à defesa “[...] do decoro e do prestígio da administração, do erário público.” De certa forma, esta opção projetou no texto

¹³⁵ KORNIS, Mônica Almeida. Tribunal Especial. CPDOC, s.d.. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-especial>. Acesso em: 1 maio 2022.

¹³⁶ NUNES, Diego. **Le “irrequietas leis de segurança nacional”**. Sistema penale e repressione del dissenso politico nel Brasile dell’estado novo (1937-1945). 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Università Degli Studi di Macerata, Macerata, 2014. p. 209.

¹³⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. As instituições políticas. **Veja**, São Paulo, 13 set. 1978.

¹³⁸ NUNES, op. cit., p. 205.

¹³⁹ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 148.

legal os anseios dos revolucionários quanto à necessidade de enfrentamento à corrupção identificada no regime anterior. O relevo atribuído à proibição de patrocinar “interesses privados junto à administração pública”, por exemplo, bem como a natureza dos casos analisados, como a concessão de empréstimos pelo Banco do Brasil, pode indicar uma compreensão do conceito de “corrupção” havido àquela época mais afeito à ideia de *conflito de interesses entre agentes públicos e privados* – e menos vinculado, assim, ao ideário de corrupção como desvirtuamento moral do indivíduo, como entendiam os artífices da Ditadura de 1964. Por outro lado, as experiências se assemelham quando se observa o desejo por uma “justiça sumária”, para tomar a expressão de Juarez Távora, que mais se aproxima da noção de “justiçamento” do que da responsabilização com atenção às garantias legais.

1.4.2 Os Juristas e a Criminalização da Corrupção no Código Penal de 1940

No governo, Vargas promulgou um novo Código Eleitoral em 1932, que instituiu o voto secreto, ampliou a participação no sufrágio, incluindo o voto das mulheres e criou o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (predecessor do atual Tribunal Superior Eleitoral), que seria responsável por realizar o alistamento, apuração dos votos e proclamação dos eleitos, retirando tais competências do Poder Executivo¹⁴⁰. Assis Brasil, principal idealizador do Código Eleitoral de 1932, expressou os graves problemas do modelo anterior:

No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado seu voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido.¹⁴¹

O exercício do governo que se seguiu ao triunfo da Aliança Liberal expôs as tensões de uma ampla coalizão que reunia setores de diversos espectros ideológicos, revelando tendências mais liberais ou autoritárias. A imensa maioria, entretanto, comungava da condenação ao regime oligárquico e ao liberalismo, este enxergado como representação de decadência política e moral das sociedades, que refletia um movimento de escala global que se sucedeu à crise econômica de 1929.

O tenente nacionalista Domingos Velasco, em 1934, discutiu a temática do coronelismo, manifestando a posição de que a dependência econômica do eleitorado,

¹⁴⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 215-216.

¹⁴¹ ASSIS BRASIL, J. F. de. **Democracia representativa**. Do voto e do modo de votar. Rio de Janeiro: [s.n.], 1893. p. 231.

especialmente dos trabalhadores rurais, conduziria à sua dependência política e à mitigação da plena liberdade do exercício do voto. Nesse contexto, a legislação então vigente, mesmo após as reformas, é enxergada com desconfiança, porque seria incapaz de amenizar a influência do poder econômico sobre as eleições, que se manifestava através do aliciamento e custeio de despesas com eleitores nos dias de votação, especialmente com transporte. Para ele, “[...] a democracia no Brasil será sempre uma burla enquanto se der à massa popular o proclamado direito de voto sem se lhe assegurar o direito de subsistência [...]”, o que seria alcançado por meio do Estado Nacional, ao qual incumbiria o direcionamento da política econômica.¹⁴²

Ainda no espectro do varguismo, Francisco Campos, o ideólogo por detrás do autoritário Estado Novo¹⁴³, também criticava os regimes liberais, mas, ao contrário de Velasco, propunha como resposta o fechamento do regime. O ideal democrático não se efetivaria em uma perspectiva formal, procedimental, mas através de conquistas materiais. A participação política não deveria se encerrar no voto que, depois de depositado na urna, marcaria a cessação das relações entre cidadão e Estado. A democracia liberal centrada nas eleições, assim, contribuiria para incrementar “as oportunidades de corrupção e de fraude”. Campos repudiava os representantes dos grupos de interesse que se prestavam, por meio da barganha e negociação política, a mediar as relações entre o povo e o governo. Essas figuras promoveriam a “manipulação de uma imensa e complexa máquina de Governo” que derogaria o verdadeiro ideal democrático e acrescentaria “novos privilégios” àqueles já existentes.¹⁴⁴ No modelo de Estado Corporativo defendido por Campos, os interesses deveriam ser exercidos através das corporações. O Estado, que não teria “interesse particularista”, efetivaria o interesse nacional ao assumir a posição de árbitro entre as categorias, supervisionando-as e intervindo quando necessário. Isto revelaria a “indiferença do Estado pela economia”, que decorreria da necessidade de abandono “da intervenção arbitrária no domínio econômico”.¹⁴⁵

O Direito Penal como instrumento de controle social serviria aos propósitos do regime

¹⁴² VELASCO, Domingos. **Direito Eleitoral**. Sistema eleitoral. Nulidades. Crítica. Rio de Janeiro, 1935. p. 129-134.

¹⁴³ Para uma reconstituição histórica da trajetória intelectual de Campos, v. SILVA, Matheus Rodrigues Correa da Silva. **Francisco Campos**: o jurista da modernização conservadora. 2019. Tese de Lâurea (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da USP.

¹⁴⁴ CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. p. 77-79.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 64. A aparente contradição entre oposição ao liberalismo e adoção de um programa de intervenção subsidiária na economia é explicada por Gilberto Bercovici, ao descrever que o “princípio da subsidiariedade”, o qual prescreve que o Estado somente deve intervir no processo de desenvolvimento econômico de maneira suplementar, é vinculado aos ideais fascistas de Benito Mussolini apresentados em 1927 na “Carta del lavoro”, plenamente integrados às concepções de Campos. Cf. BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 267-270.

autoritário para disciplinar os crimes políticos, especialmente em um contexto mundial de contestação ao liberalismo, tanto à esquerda como à direita. O próprio Estado Novo ascendeu sob a alegação de existência de uma ameaça comunista refletida no “Plano Cohen”. Portanto, Francisco Campos julgou aconselhável retirar do Código Penal os “crimes político-sociais”, os quais demandariam “[...] uma adaptação mais frequente às necessidades de uma repressão que varia com a diversidade dos meios de agressão [...]”¹⁴⁶, mantendo-os em legislação especial (Lei nº 38/1935, a Lei de Segurança Nacional de Vargas).¹⁴⁷ A legislação penal do Estado Novo, escreveu Nelson Hungria, relegou a criminalidade comum a segundo plano, priorizando a repressão aos crimes políticos¹⁴⁸, haja vista que a constituição de um Estado forte e militante, capaz de promover o bem comum, seria o *leitmotiv* das reformas jurídico-penais daquele tempo.¹⁴⁹

Vargas também promoveu uma ampla reestruturação administrativa do Estado brasileiro, marcada pela criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), responsável pela profissionalização da administração pública, estabelecimento de concursos para ingresso no serviço público, estruturação de planos de carreira com base em critérios meritórios e definição de direitos e obrigações para os servidores. Ao DASP, vinculado diretamente à Presidência da República, foram conferidas amplas funções, como a racionalização, operacionalização e controle de toda a estrutura administrativa, chegando o

¹⁴⁶ CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1056>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 144. Isto se refletiu na redação do art. 360 do Código Penal: “Ressalvada a legislação especial sobre os crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado e contra a guarda e o emprego da economia popular, os crimes de imprensa e os de falência, os de responsabilidade do Presidente da República e dos Governadores ou Interventores, e os crimes militares, revogam-se as disposições em contrário”.

¹⁴⁷ Para uma detalhada revisão dos motivos que resultaram na ausência dos crimes políticos no Código Penal de 1940, cf. NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945)**: do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. p. 109-126.

¹⁴⁸ HUNGRIA, Nelson. Lei de segurança. **Revista de direito penal da Sociedade Brasileira de Criminologia**, v. 8, n. 1, 1935. p. 135.

¹⁴⁹ Para Nelson Hungria: “A política do Estado Novo não podia deixar de refletir-se no direito penal. O direito penal não é obra puramente científica: tem de inspirar-se no ambiente político em que se forma. O fenômeno jurídico-penal é inseparável do fenômeno histórico-político. O fator político é o cunho, é o *leit motiv* de suas reformas. Assim, o direito penal brasileiro remodelado não podia ficar alheio ao princípio cardinal do Estado Novo, isto é, o de que o Estado deve ser forte e militante no sentido de assegurar o bem comum. A primeira marca do Estado Novo na legislação penal foi a sua nova diretriz na repressão da criminalidade política.” (HUNGRIA, Nelson. O direito penal no estado novo. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, 1941. p. 267. A posição dúbia de Nelson Hungria quanto ao autoritarismo da legislação de repressão aos crimes políticos, ora reticente, ora transigente, a qual rendeu ácidas críticas de Jimenez de Asúa, é descrita na dissertação de Diego Nunes. NUNES, Diego. **Le “irrequietas leis de segurança nacional”**. Sistema penale e repressione del dissenso politico nel Brasile dell’estado novo (1937-1945). 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Università Degli Studi di Macerata, Macerata, 2014. p. 122-126.

órgão, inclusive, a elaborar o orçamento federal.¹⁵⁰ Ainda incumbia ao DASP o papel de formadora de quadros administrativos competentes, que seriam responsáveis por zelar pela ampla legislação regulatória da intervenção estatal na economia característica deste período.¹⁵¹ As reformas promovidas se prestariam a superar um modelo administrativo “patrimonialista”.¹⁵² Um Estado centralizador, disse Campos, deveria constituir uma “máquina administrativa” eficiente e flexível, sendo o principal instrumento à disposição do governo. O interesse público deveria ditar “[...] o ingresso do funcionário na carreira e seu afastamento do serviço.” A estabilidade foi assegurada e o estabelecimento de critérios objetivos para entrada e saída no funcionalismo atendia ao objetivo de não permitir que o serviço público fosse tratado como “reserva destinada a alimentar uma incontentável clientela eleitoral”, ou seja, subordinado à barganha política em períodos eleitorais.¹⁵³

Essa digressão chama atenção a dois aspectos, que podem ser úteis à compreensão das razões políticas por detrás da redação dos crimes de corrupção no Código Penal de 1940, baixado sob a égide do Estado Novo.

Primeiramente, o emprego do termo “corrupção” em sentido político (*i.e.*, a corrupção do sistema) era relacionado a questões eleitorais, ou seja, às fraudes combatidas pelo varguismo com o Código de 1932, ao coronelismo, às práticas clientelares etc. A moderna ideia de “corrupção política”, vinculada à noção de confusão entre interesses públicos e privados na determinação de decisões políticas relevantes, apesar de existente, não era predominante nas discussões daquele período, especialmente após o fechamento do regime e controle dos canais de influência sobre o governo. Para Campos e demais intelectuais vinculados ao varguismo, corrupto era o sistema liberal derrubado pela Revolução de 1930. Por outro lado, na vigência do Estado Novo as preocupações com a disputa política residiam na possibilidade – nunca reais na prática – de eclosão de um processo insurrecional. Portanto, a intervenção penal sobre a

¹⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 76-80; BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coords.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 725-726.

¹⁵¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 28; 32. Sobre a relação entre a expansão das carreiras públicas na Era Vargas e os intelectuais da época, cf. MICELI, Sérgio. Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945). *In*: MICELI, Sérgio. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das letras, 2001. p. 195-237.

¹⁵² NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 8.

¹⁵³ CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. p. 61.

competição política, após o encerramento dos trabalhos dos Tribunais de Exceção, foi reservada à Lei de Segurança Nacional.

Além disso, a renovada administração pública, enxergada como uma estrutura técnica, politicamente neutra e altamente centralizada, seria decisiva à consecução dos objetivos do governo.¹⁵⁴ O Direito Penal, então, se prestaria a tutelar a probidade desta estrutura burocrática, sob o intuito de promover sua eficiência, necessitando expandir-se para incidir sobre as novas atividades desempenhadas pelo Estado. Esse ideal expansivo é descrito na Exposição de Motivos do Código Penal de 1940¹⁵⁵, se expressando na criação de diversos crimes antes inexistentes, dentre os quais os de advocacia administrativa e exploração de prestígio junto a autoridade administrativa ou judiciária.

Em suma, a “corrupção política” não era um problema sobre o qual o Direito Penal incidia. A possibilidade de políticos serem processados por esse dispositivo não parecia sequer cogitada naquele momento. Entretanto, o tipo penal mostra-se problemático diante da escolha do critério de imputação escolhido pelo legislador, de que a vantagem indevida se vincula ao funcionário “em razão da função”. Trata-se de uma fórmula amplíssima¹⁵⁶, que suscita uma série de problemas relacionados à determinação do âmbito de incriminação.¹⁵⁷ O debate jurisprudencial que se realiza intensamente a partir dos anos 1990 sobre o tema nos parece produto direto da abertura típica propiciada justamente pelo elemento normativo “em razão da função”.

Notável que o Projeto Alcântara Machado de 1938 mantinha o padrão do Código de

¹⁵⁴ Nas palavras de Campos: “A construção constitucional da máquina do governo propriamente dita é simples e prática. Toda ela é construída em torno de uma ideia central, favorável à ação eficaz do governo: o governo gravita em torno de um chefe, que é o presidente da República. A este cabe dar a impulsão às iniciativas dos demais órgãos do governo. [...] Do mesmo modo que o governo se organiza em torno do chefe do Estado, cada departamento ou setor da administração deve organizar-se em torno do chefe. Este, o princípio de autoridade e de responsabilidade, sem o qual não pode haver governo e administração da coisa pública.” (CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1056>. Acesso em: 26 jan. 2021. p. 61).

¹⁵⁵ Ver itens 84 e 85 da Exposição de Motivos, que, em relação aos crimes contra a administração pública, foi redigido de forma descritiva. O ideal expansivo, todavia, pode ser percebido no seguinte trecho: “84. [...] Várias são as inovações introduzidas, no sentido de suprir omissões ou retificar fórmulas da legislação vigente. Entre os fatos incriminados como lesivos do interesse da administração pública, figuram os seguintes, até agora, injustificadamente, deixados à margem da nossa lei penal [...]”

¹⁵⁶ O que sugere a possibilidade de responsabilização do funcionário pela solicitação, aceite ou recebimento de vantagem pela mera “posse ou titularidade de cargo ou da função”. Cf. GRECO, Luís. TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 44-45; LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 143.

¹⁵⁷ Cf. SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 150-154.

1890 quanto à vinculação da vantagem indevida ao “ato do ofício”. As fórmulas eram mais simples: um tipo de corrupção imprópria¹⁵⁸, um de corrupção própria¹⁵⁹, outro de corrupção privilegiada¹⁶⁰, e um para a corrupção ativa, que estabelecia uma bilateralidade não necessária com os tipos de corrupção própria e imprópria.¹⁶¹ Portanto, as alterações ora abordadas foram realizadas pela Comissão Revisora, constituída por Nelson Hungria¹⁶², Roberto Lyra, Vieira Braga, Narcélio de Queirós e Costa e Silva.

Além da mudança já apontada, é notável a criação de *standards* distintos para a realização dos delitos de corrupção passiva simples e corrupção ativa. Enquanto aquele refere-se ao “exercício da função”, este trata – tanto na forma do *caput* como na espécie qualificada – de um “ato de ofício”. Criou-se um intrincado problema quanto à verificação da bilateralidade do delito, mesmo nos casos de efetivo aceite ou recebimento por parte do funcionário público, os quais vinculam no plano fático o agente corruptor. Isso porque passou-se a cogitar da impunidade do *extraneus* quando do oferecimento de vantagens para determinar a prática de um comportamento pelo *intraneus* que não se configurasse como um ato de seu ofício. Embora a solução proposta pela doutrina tenha sido, por muito tempo, a elevação do *standard* do crime de corrupção passiva para a necessidade de venalidade em torno de um “ato de ofício”¹⁶³, a tese mostra-se controversa, haja vista que a referida expressão, de fato, não consta da redação do tipo penal.¹⁶⁴ O critério de venalidade em torno de um ato de ofício foi severamente

¹⁵⁸ Código Criminal de 1890. “Art. 154. Receber para si ou para outrem, diretamente ou por interposta pessoa, em dinheiro ou utilidade de outra espécie, retribuição indébita, ou aceitar, direta ou indiretamente, promessa de tal retribuição, afim de praticar ato do ofício, conforme aos deveres funcionaes.”

¹⁵⁹ Código Criminal de 1890. “Art. 155. Receber para si ou para outrem, diretamente ou por intermédio de outra pessoa, em dinheiro ou utilidade de outra espécie, retribuição indébita, ou aceitar, direta ou indiretamente, promessa de tal retribuição, afim de retardar ou deixar de praticar ato do ofício, ou praticá-lo com infração de dever funcional.”

¹⁶⁰ Código Criminal de 1890. “Art. 156. Praticar, omitir ou retardar ato do ofício, com infração de dever funcional, cedendo a influência ou pedido de alguém.”

¹⁶¹ Código Criminal de 1890. “Art. 171. Dar, oferecer ou prometer retribuição ou vantagem ilícita a autoridade ou funcionário público, para determiná-lo a praticar, ou não praticar, ou retardar ato do ofício, ainda que sem violação de dever funcional.”

¹⁶² O principal comentador do código penal não se deteve em maiores discussões quanto à amplitude da fórmula em questão. Na edição de 1958 do volume IX de seus *Comentários* afirma apenas que a expressão “em razão do cargo” foi substituída por “em razão da função” e que o objeto da alteração seria expandir o campo de proibição para aqueles que, embora não fossem detentores de um cargo público, estivessem momentaneamente exercendo uma função pública (HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. 11 v. p. 367). Interessante observar que, quando ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Hungria demonstrou preocupação quanto à utilização dos crimes contra a administração pública, dentre eles o de corrupção passiva, como instrumento de contenda política, tendentes à indevida criminalização destas atividades (cf. FUCK, Luciano Felício. **Memória jurisprudencial**: Ministro Nelson Hungria. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012. p. 75-77).

¹⁶³ Por todos, cf. FRAGOSO, Heleno Claudio. **Lições de direito penal**: parte especial. 5. ed. revista e atualizada por Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 1986, 2 v. p. 416.

¹⁶⁴ Cf. QUANDT, Gustavo. O crime de corrupção e a compra de boas relações. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 61-72.

flexibilizado no julgamento do caso “Mensalão”¹⁶⁵, como iremos aprofundar oportunamente. A configuração adotada também cria problemas para os casos de corrupção subsequente, pois a conduta do funcionário público já foi praticada e, assim, não há razão para que o *extraneus* busque “determinar” a realização de um ato.¹⁶⁶

É possível supor que a severidade conferida ao crime de corrupção passiva pelo legislador de 1940 reflete a centralidade outorgada pelo governo Vargas à máquina administrativa, agora profissionalizada e atuante sobre setores que antes eram relegados à iniciativa privada. A redação do tipo penal projeta uma leitura da corrupção como um fenômeno que advém do Estado e nele se concentra e que, assim, não decorre necessariamente das relações público-privadas ou do ambiente institucional. Nesse cenário, a tutela da moralidade da administração pública apresenta-se como bem jurídico preponderante. Por fim, o quadro político-social e a própria estrutura em que os interesses eram conformados em um Estado Corporativo indica que a norma penal não foi desenhada para se projetar sobre os políticos e o exercício da atividade política. Tal caráter expansivo do tipo penal produziu instabilidade no plano institucional à medida que este passou a incidir sobre a política, especialmente quando a interpretação dos Tribunais se aproximou da literalidade do dispositivo. Este movimento somente foi postergado pela firme posição de uma doutrina majoritária convencida da ideia de que a venalidade deveria se dar em torno de um ato de ofício. A fragilidade desta vertente interpretativa, por sua vez, reside na própria norma.

1.5 DA QUARTA REPÚBLICA AO GOLPE: UMA REPÚBLICA EM TRANSFORMAÇÃO

1.5.1 A relação entre dinheiro e política nas primeiras eleições competitivas

Coronelismo, Enxada e Voto, de Victor Nunes Leal, descreve um fenômeno social que, à época de sua publicação, em 1948, já apresentava sinais de enfraquecimento. A obra, que integra o cânone das maiores interpretações sobre o Brasil, mais se propõe a fazer um balanço do que houvera passado, do que a traçar diretrizes ou explicações ao que ainda estava por vir. O coronelismo, explica Nunes Leal, manifesta-se na confluência entre o fortalecimento do poder público e a decadência do poder privado nos interiores, é dizer, nos municípios

¹⁶⁵ SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Reflexões pontuais sobre a interpretação do crime de corrupção no Brasil à luz da APN 470/MG. *Revista dos Tribunais*, v. 933, 2013.

¹⁶⁶ QUANDT, Gustavo. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). *Crime e política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 65-66.

predominantemente rurais. A máquina pública revigora-se com o fortalecimento do regime representativo, decorrente da extensão ao direito de sufrágio de um número expressivo de (novos) eleitores, superpondo-se a uma inadequada estrutura econômica agrária decadente. Decorre dessa conjunção de fatores o aumento da influência política dos “coronéis”, latifundiários herdeiros do modelo colonial de exploração da terra, sobre o novo eleitorado rural, que deles dependem economicamente e a eles se sujeitam (“ele luta com o coronel e pelo coronel”). Os “coronéis” conseguem, assim, conduzir uma grande massa de eleitores a despejarem votos nos candidatos governistas, por meio de técnicas de mobilização do eleitorado (especialmente através do custeio do transporte e da alimentação do homem do campo nos dias de eleição). Os representantes da máquina pública passam a se unir ao poder privado dos coronéis, permitindo sua livre dominação nos municípios. A situação é agravada por um regime representativo – marcado pela “política dos governadores” e a debilidade econômica dos municípios – no qual as trocas de favores e a barganha política entre as instâncias federativas propiciam a montagem de sólidas máquinas eleitorais governistas, que fortalecem o “compromisso coronelista”. O coronelismo, assim, embora assente raízes no Império, é um fenômeno essencialmente republicano, posto que o modelo imperial repousava sobre instituições incompatíveis com a expansão da máquina pública, como era o caso da escravidão, abolida a apenas um ano do fim do Império.

Todavia, este regime peculiar dependia da perpetuação de algumas condições estruturais que foram progressivamente abaladas a partir dos últimos governos da República Velha e, especialmente, com o governo de Getúlio Vargas. Dentre estas estão as fraudes eleitorais – fundamentalmente diminuídas com o asseguramento do sigilo do voto e organização das eleições pelo Poder Judiciário a partir de 1932 – que levaram, inclusive, à vitória das oposições em alguns governos estaduais, algo inconcebível na República Velha, conta Nunes Leal. Outros fatores que corroeram a estrutura coronelista são o incremento da atividade industrial, a diminuição da importância da agricultura para a economia nacional, a urbanização e expansão de seu eleitorado, o crescimento do alcance dos veículos de comunicação de massa, o desenvolvimento dos meios de transporte – todos fatores que diminuíram o isolamento da população rural do resto do país – e, especialmente, o reconhecimento dos direitos trabalhistas. Essas mudanças não puseram fim ao coronelismo, pois isto pressupunha a modificação das relações fundiárias no campo, através da democratização do acesso à terra. O coronelismo, mesmo combalido, resistiria aqui e ali, compondo o cenário das relações de poder num Brasil

em transformação.¹⁶⁷

Nunes Leal é intérprete de um processo de transição. O coronelismo não correspondia a qualquer forma de relação entre poderes públicos e privados. Assim, não possuía identificação com o patriarcalismo colonial. Por outro lado, no que é pertinente a essa investigação, o coronelismo, diz o autor, também não se confundiria com a “[...] poderosa influência que, modernamente, os grandes grupos econômicos exercem sobre o Estado.”¹⁶⁸ A singela frase, que poderia passar despercebida, demonstra que o modelo de representação de interesses havia mudado de forma decisiva na passagem da República Velha até a redemocratização efetivada com o fim do Estado Novo. A elite agrária seguia importante, mas passou a disputar a influência sobre o governo com industriários, financistas, comerciantes e com classe operária que começava a se organizar nos centros urbanos. *Coronelismo, Enxada e Voto* descerra o horizonte no qual se vê, ao final, o declínio da “sociedade patricia” a que se referiu José Murilo de Carvalho.

Estas mudanças, por seu turno, ensejam uma alteração na dinâmica da disputa política, na qual o debate sobre a corrupção cumprirá um papel distinto (e mais decisivo) do que houvera tido anteriormente. Além dos avanços citados por Nunes Leal, outras três mudanças seriam indispensáveis para a compreensão do novo Brasil: a expansão da intervenção do Estado sobre a economia – o que implica no aumento do gasto público, em sua participação em complexos e custosos projetos de infraestrutura etc. –; a consolidação dos partidos nacionais, que somados à expansão do eleitorado urbano propiciaram a realização das primeiras eleições competitivas no país – finalmente integrando parcela expressiva da população à discussão política nacional; e o estabelecimento de um regime democrático¹⁶⁹, o que implicou em liberdade de disputa política¹⁷⁰ e em liberdade de imprensa, a qual será responsável por veicular as diversas denúncias de corrupção características do período.

Dois textos apresentam os debates da época e demonstram que os tempos, efetivamente, eram outros. Eles auxiliam a contextualizar a visão dos próprios políticos a respeito da “corrupção” na política.

¹⁶⁷ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 230-240.

¹⁶⁸ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 241.

¹⁶⁹ Correlacionando maior percepção da corrupção com democracia, em razão do incremento da transparência, v. BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; FUZIGUER, Rodrigo. A política criminal brasileira no controle da corrupção pública. In: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. (Orgs.). **Estúdios sobre corrupción**. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2012. p. 30.

¹⁷⁰ Embora o cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil e a consequente cassação dos direitos políticos de seus filiados, em 1947, represente uma mácula irreparável ao processo de redemocratização, que restou incompleto. Sobre a intensificação da competição política no período, cf. LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. **Dados**, v. 58, n. 2, 2015. p. 371-400.

Em 1952, tramitou na Câmara dos Deputados o Projeto 1870-A, que visava a instituição de um fundo público para custeio das eleições. Consta do Parecer da Comissão de Finanças que os parlamentares julgavam que os partidos se encontravam subfinanciados, pois não possuiriam condições de arcar por conta própria com as despesas relacionadas ao transporte e alimentação da população residente na zona rural. Assim, os candidatos ficariam obrigados a buscar financiamento junto a “coestaduanos afortunados” ou, alternativamente, sairiam a “pedinchar junto aos grupos econômicos que os apoiam.” Os partidos ficariam, desta forma, dependentes de seus financiadores¹⁷¹ e sujeitos à “influência nefasta do poder econômico”. Se tais opções não fossem acessíveis, sobriam as hipóteses de financiamento clandestino, retirando-se

[...] recursos dos institutos e entidades semi-estatais, favorecendo a importação e exportação com largas margens de lucros e comissões, comprando material ou contratando serviços em fictícia concorrência pública, favorecendo empréstimos, que não podem ser pagos, no Banco do Brasil e outros processos com que se vão as ‘caixinhas’ para custeio das eleições.¹⁷²

As modernas práticas associadas à corrupção encontram-se presentes no parecer, o qual facilmente poderia ser confundido com um documento relacionado à Operação Lava Jato. Até mesmo as práticas de contabilização paralela dos gastos eleitorais – as “caixinhas” de ontem, o “caixa dois” de hoje – são mencionados. As práticas antigas – a mobilização de eleitores, que remete ao coronelismo – misturam-se com as novas, no que se percebe o impacto do processo de industrialização sobre a competição eleitoral. Desse modo, o parecer representa a expressa admissão de que os processos eleitorais eram influenciados pela capacidade econômica dos postulantes. A solução não seria negar tal influência, mas oferecer condições econômicas equânimes aos concorrentes.

Em 1956, políticos e especialistas se reuniram para debater os problemas do sistema eleitoral brasileiro. O evento “Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos” transformou-se em livro, acompanhado de um artigo que buscava sintetizar as contribuições dos presentes, assinado por Barbosa Lima Sobrinho, organizador da atividade. Dentre os pontos discutidos¹⁷³, era

¹⁷¹ Fernando Limongi, analisando o mesmo documento, aponta de forma perspicaz que os parlamentares não consideravam ilegais as práticas de mobilização de eleitores. A corrupção, em outro sentido, corresponderia à necessidade de ter que recorrer a recursos de terceiros para custear essas práticas. (LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. **Dados**, v. 58, n. 2, 2015. p. 371-400. p. 391).

¹⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Finanças sobre Fundo Partidário**. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 11 abr. 1953.

¹⁷³ A discussão encontra-se em: LIMA SOBRINHO, Barbosa (Org.). **Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956. p. 22-48.

consensual a percepção de que o poder econômico projetava uma influência perniciosa sobre as eleições. Para o ex-Presidente da República Nereu Ramos, por exemplo, era necessário “impedir a invasão de grupos econômicos em favor de determinados candidatos”. Predominava o diagnóstico de que as despesas eleitorais cresceram em decorrência da expansão do sufrágio. Isso, segundo Victor Nunes Leal, ocorreria em virtude de questões estruturais de um país “pobre e atrasado” como o Brasil, especialmente do desenvolvimento de seu regime federativo. O udenista Bezerra de Medeiros denunciava que o financiamento de campanha se dava junto aos “grupos de influência” e que a corrupção se desenvolvia a passos largos em eleições “fraudadas”.

Duas classes de despesas eleitorais preocupavam os debatedores: os custos com transporte e alimentação de eleitores e aqueles relacionados à propaganda política.¹⁷⁴ Para a primeira espécie, entendida como uma despesa essencial, a maioria dos presentes defendia a necessidade de que o Estado custeasse tais valores, abrandando a influência do poder econômico, embora o Deputado Samuel Duarte ressaltasse que a medida seria mal-recebida pela opinião pública. Quanto à segunda, prevaleceu a compreensão de que seria uma despesa facultativa, de modo que Nunes Leal defendeu a imposição de um limite de gasto e aplicação de sanções em caso de descumprimento. Em relação a outras penalidades, Bezerra de Medeiros prescrevia que o remédio não seria “nem multar”, nem “meter na cadeia”, mas a cassação dos direitos políticos e impedimento de nomeação a cargo público no futuro. Para Seabra Fagundes e Nereu Ramos, a Justiça Eleitoral deveria aumentar as investigações para identificar os meios de financiamento dos partidos.

Somente Barbosa Lima Sobrinho defendeu intervenções de caráter penal. O ex-Governador de Pernambuco afirmou que as eleições contavam com “gastos excessivos”, os quais deturpavam e corrompiam os processos eleitorais. A regulamentação do financiamento de campanhas serviria, dentre outras coisas, para prevenir a corrupção e as “atividades políticas perniciosas”. Assim, a limitação das despesas eleitorais era um dos pontos decisivos da “luta contra a corrupção”. Lima Sobrinho era pessimista quanto às possibilidades de alteração de tal quadro mediante sua regulamentação. Todavia, entendia que os próprios partidos deveriam alterar sua “mentalidade”, passando a promover o debate em torno do tema, pois não partiriam esforços da Justiça Eleitoral para a apuração de tais fatos. O autor era contrário à hipótese de criação de um fundo partidário, pois a divisão dos recursos poderia ser injusta “[...] sob a

¹⁷⁴ Nestor Duarte, autor de “A ordem privada e a organização política nacional”, frisou: “[...] hoje dopa-se o eleitor para votar.” (LIMA SOBRINHO, Barbosa (Org.). **Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956. p. 40-41).

influência de critérios inevitavelmente facciosos.” Todavia, era favorável ao custeio, pela Justiça Eleitoral, das despesas com transporte e alimentação de eleitores, sendo este o meio mais eficaz para igualar a competitividade dos partidos no processo eleitoral. A corrupção, assim, seria um “problema de ética”, devendo ser tutelado pelo Direito Penal, “[...] para que o banditismo eleitoral não se converta em título de benemerência pública.”¹⁷⁵

A influência do poder econômico e dos grupos de pressão era vista negativamente, com os discursos fluando entre tons mais emotivos, valorizando a moralidade e com caráter denunciativo, e outros mais sóbrios, que buscavam compreender as razões estruturantes do problema em discussão. O Estado era visto como um instrumento de solução – através do custeio de algumas atividades associadas ao sufrágio – e não como um óbice. É interessante a referência aos custos com propaganda na política, uma vez que na redemocratização os valores dispendidos com profissionais de publicidade nas eleições foram exorbitantes, havendo envolvimento de empresas de *marketing* político tanto no caso Mensalão, como na Operação Lava Jato.¹⁷⁶

A corrupção, àquele tempo, se assemelha mais à atual compreensão do fenômeno, vinculando-se à tensão entre interesse público e interesses econômicos privados. A utilização da corrupção com parte da retórica política foi bastante acentuada durante toda a Quarta República. Esse fenômeno é produto do aumento da competitividade das eleições e, como consequência, da profissionalização da política. Em suma, é decorrência de uma maior relevância do dinheiro nas disputas eleitorais.¹⁷⁷ Tais fatores contribuem para explicar a constante presença do debate sobre corrupção no cenário político nas décadas de 1950 e 1960, que atingiu severamente a três presidentes – Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart –, elegeu um – Jânio Quadros – e justificou, conjuntamente ao discurso anticomunista, o rompimento democrático ocorrido em 1964. Não é possível explicar esses acontecimentos sem antes descrever o que foi a União Democrática Nacional (UDN) e o udenismo.

1.5.2 O udenismo: retórica anticorrupção e marcha para o golpe

A UDN foi um partido político fundado em 1945 e extinto em 1965 pelo Ato

¹⁷⁵ LIMA SOBRINHO, Barbosa (Org.). **Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956. p. 83-98.

¹⁷⁶ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 21-27.

¹⁷⁷ SPECK, Bruno. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 50-51.

Institucional nº 2. Surgiu como grupo de oposição ao Estado Novo e ao legado de Getúlio Vargas, reunindo em seu guarda-chuva um amplo espectro de forças políticas: de integrantes da elite agrária paulista, passando por ex-colaboradores de Vargas, até indivíduos identificados com as esquerdas, como Hermes Lima e Domingos Velasco.¹⁷⁸ A linha ideológica do grupo era conduzida pelos “bacharéis”, vinculados ao liberalismo político. O udenismo, na definição de Maria Victória Benevides, em obra de referência sobre o tema, é “[...] um conjunto de ideologias e práticas políticas que poderiam extrapolar os limites institucionais da UDN, mas que com ela se identificavam.”¹⁷⁹ A UDN, de sua criação à extinção, passou por diversos processos de disputas políticas internas que dificultam a tarefa de resumir a linha política do partido: existiam várias UDNs¹⁸⁰, inclusive com recortes regionais diversos.

É possível, no entanto, estabelecer algumas características dos discursos e das práticas do partido que podem ser identificados reiteradamente ao longo de sua história de duas décadas, com foco nos aspectos pertinentes a esse trabalho, ou seja, no tema da corrupção. Esta pauta era decisiva para o programa partidário e se projetava no debate público sob três formas, que se interrelacionavam: o moralismo, o apelo ao militarismo e o antiestatismo.

Se o combate à corrupção, identificada com o Estado Novo, esteve presente desde a fundação do partido, foi na oposição ao governo democrático de Vargas que o apelo à moralidade administrativa se tornou a principal marca da UDN. É neste período que emerge a exploração sistemática de denúncias de corrupção administrativa, em uma lógica de “caça a escândalos”, protagonizada especialmente pela chamada “Banda de Música” da UDN¹⁸¹, a qual contava com a simpatia da maioria da imprensa, em geral antigetulista, que amplificava o seu discurso oposicionista.¹⁸² Em 1954 se dá uma radicalização da pauta moralista por meio da campanha que pressionava Vargas a renunciar – neste período, Aliomar Baleeiro lança a icônica expressão “mar de lama”, que marcaria a campanha antivarguista no imaginário social.¹⁸³ Com

¹⁷⁸ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro** (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 28-32.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 147.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 223 et seq.

¹⁸¹ Segundo Maria Victória Benevides, era o “[...] grupo formado pelos bacharéis (Aduino Lúcio Cardoso, Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro, Bilac Pinto, José Bonifácio, entre outros), que, sentado na primeira fila do plenário, com sua oratória inflamada e muitas vezes violenta, aparteavam ou discursavam diariamente contra o governo”. A analogia com uma orquestra se devia ao fato de o grupo “fazer barulho”. (*Ibidem*, p. 84). Dos cinco nomes citados, três seriam Ministros do Supremo Tribunal Federal: Adauto Lúcio Cardoso e Aliomar Baleeiro, indicados por Castelo Branco, e Bilac Pinto, indicado por Médici. Otávio Dulci ainda inclui entre seus membros Aluizio Alves, João Agripino, Ernani Sátiro, Herbert Levy, Raimundo Padilha e Artur Santos (DULCI, Otávio. **A UDN e o anti-populismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986. p. 108).

¹⁸² *Ibidem*, p. 108-109.

¹⁸³ BENEVIDES, *op. cit.*, p. 87.

o suicídio do presidente e o interstício do Governo Café Filho, novas eleições são agendadas, e a UDN escolhe o “tenente” Juarez Távora como candidato. Sua campanha contra o pessedista Juscelino Kubitschek antecipa alguns aspectos do que representaria a candidatura de Jânio Quadros, como a ênfase no combate à corrupção. Naquele ano, o udenista Aducto Lúcio Cardoso propõe a criação de uma CPI para escrutinar os bens dos candidatos à presidência – o alvo era, evidentemente, Juscelino Kubitschek (JK).¹⁸⁴ Novamente derrotados nas urnas, a UDN retorna à oposição parlamentar e à denúncia de “escândalos” por meio de sua “Banda de Música”, explorando casos como alegadas negociatas envolvendo o Vice-Presidente João Goulart e o argentino Juan Domingo Perón (a evocar o velho temor do estabelecimento de uma “república sindicalista” no país) e desvios de recursos que teriam ocorrido em órgãos federais.¹⁸⁵

Na campanha presidencial de 1960, a disputa interna ao partido se deu entre apoiar a candidatura de Juracy Magalhães, outro expoente tenentista, vinculado à linha “realista” do partido e mais transigente com as demais forças políticas, ou apoiar a candidatura externa de Jânio Quadros, do Partido Trabalhista Nacional (PTN). Tendo Carlos Lacerda como um de seus principais entusiastas, Jânio conquistou o apoio da UDN, em uma campanha na qual a vassoura encarnou as teses udenistas de combate à corrupção. Com a vitória de Jânio, a “ação da vassoura” levou à instauração de inquéritos para apuração de irregularidades no Governo JK, especialmente no âmbito da Previdência Social.¹⁸⁶ O Governo Jânio Quadro pouco durou, gerando uma grande frustração nos quadros udenistas, que novamente experimentaram o afastamento do poder central. Assim, o moralismo administrativo era “[...] ao mesmo tempo, bandeira ideológica e recurso mobilizatório contra o governo [...]”¹⁸⁷ – em suma, um potente instrumento de luta política. Construía-se, em torno desse discurso, uma ideia maniqueísta sobre a política, pois o dissenso transparecia à sociedade como uma questão moral, que se personificava em características individuais dos sujeitos, como sua índole.¹⁸⁸ O bom governo seria, portanto, o “governo dos homens bons” e o político ideal, aquele desinteressado pelo poder.¹⁸⁹

¹⁸⁴ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A UDN e o udenismo**: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 268.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 96-103. Dentre os órgãos referidos estavam a Legião Brasileira de Assistência (LAB), criada para promover assistência aos veteranos da Força Expedicionária Brasileira e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), voltado à organização de restaurantes populares. Ambos foram criados no período do Estado Novo.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 108-116.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 87.

¹⁸⁸ DULCI, Otávio. **A UDN e o anti-populismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986. p. 110.

¹⁸⁹ BENEVIDES, *op. cit.*, p. 249.

Desde o Governo JK, o discurso anticomunista foi amplificado na UDN, mesmo porque era difícil imprimir essa acusação contra Vargas, dado o seu histórico de repressão aos comunistas. O moralismo, ao menos na prática partidária, cedeu espaço à busca por vitórias eleitorais: era preciso deixar para trás o legado das “derrotas gloriosas”. Tanto foi assim que setores da UDN apoiaram, em 1962, o estigmatizado Adhemar de Barros na campanha ao governo de São Paulo.¹⁹⁰ Um articulista registrou à época que o partido “[...] vai deixando de pedir aos seus aliados o atestado de boa conduta.”¹⁹¹ O anticomunismo robusteceu os apelos por intervenção militar, os quais não eram, todavia, inéditos na história da agremiação. Desde a derrota para Vargas em 1950, a contestação sistemática dos resultados eleitorais já se tornara uma prática recorrente do partido. Aliomar Baleeiro, por exemplo, defendeu a anulação daquele pleito eleitoral porque Vargas não atingira a maioria absoluta dos votos.¹⁹² A relação entre militares e udenistas se torna mais íntima a partir de 1953, com as críticas direcionadas à atuação de João Goulart como Ministro do Trabalho. Nesse sentido, foram Juarez Távora e Eduardo Gomes, expoentes do tenentismo, ambos candidatos presidenciais pela UDN, que demandaram em nome do partido a renúncia de Vargas em 1954. As revoltas de Jacareacanga (1956) e Aragarças (1959) são outros dois momentos em que se alinham militares radicalizados, aqui da Força Aérea Brasileira, e a retórica anticorrupção pregada pelos udenistas.¹⁹³

É Carlos Lacerda quem galvaniza, decisivamente, essa relação entre moralismo, anticomunismo e chamamento ao golpe de Estado. No Governo Vargas dos anos 1950, Lacerda, imbuído do discurso contra a corrupção, se torna a “encarnação militante do antigetulismo”.¹⁹⁴ Em 1957, como líder da UDN na Câmara dos Deputados, em escolha que objetivava incrementar a assertividade da oposição, faz acusações sistemáticas contra o Governo JK. Apesar de sua eficiência eleitoral, a relação de Lacerda com a cúpula partidária era permeada de tensões. Seu grupo se tornou hegemônico somente nos anos 1960¹⁹⁵, o que se nota pela escolha da candidatura presidencial de Jânio em detrimento do “realista” Juracy Magalhães. Ainda, com o acirramento da crise política ocorrida no Governo João Goulart, a ênfase da UDN passa ao discurso anticomunista e de enfrentamento à “subversão” e à “desordem”, de modo que o partido, especialmente através de Lacerda, se torna um propagandista do discurso golpista

¹⁹⁰ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 140.

¹⁹¹ DULCI, Otávio. **A UDN e o anti-populismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986. p. 182.

¹⁹² BENEVIDES, op. cit., p. 82.

¹⁹³ DULCI, op. cit., p. 143; 161.

¹⁹⁴ BENEVIDES, op. cit., p. 81.

¹⁹⁵ DULCI, op. cit., p. 122; 145.

gestado na Escola Superior de Guerra (ESG). Se preciso fosse, *deveria se dar o golpe, para evitar o golpe eleitoral*, pregava, paradoxalmente, Lacerda.¹⁹⁶ O lacerdismo corresponde a um acentuamento dos elementos retóricos já utilizados pela UDN, razão pela qual lacerdismo e udenismo não podem ser entendidos como sinônimos.

O partido, tendo em sua gênese o antigetulismo, constrói sua identidade política, ao menos discursivamente, em defesa do liberalismo político e econômico, corolário de uma retórica que enxergava no Estado um problema em si. Os “históricos”, que reivindicavam o liberalismo como sua corrente ideológica, se enxergavam como herdeiros dos “autênticos liberais brasileiros”, como Teófilo Otoni, Tavares Bastos, Prudente de Moraes, Rui Barbosa e sua “Campanha Civilista” de 1909, como também da Aliança Liberal de 1930.¹⁹⁷ Os progressistas da UDN, cujo número declinou com o passar dos anos, reivindicavam como objetivo político o fortalecimento da sociedade civil e a liberdade de manifestação de interesses de grupos e classes sociais, em contraposição às amarras que a herança varguista impunha à liberdade sindical.¹⁹⁸ Este liberalismo, todavia, não resistiu às dinâmicas do jogo político e à tentação golpista a qual a UDN, com frequência, cedia; não à toa, parte expressiva dos “bacharéis” ocuparia cargos de relevo na Ditadura Militar, como Milton Campos, que foi Ministro da Justiça de Castelo Branco.

Embora a linha do partido a respeito da economia tenha oscilado em alguns momentos, ela era eminentemente contrária, não somente à política salarial e social varguista, mas também à intervenção do Estado na ordem econômica; ainda, nos embates entre as tendências nacionalistas ou “entreguistas”, o partido costumava se alinhar aos últimos.¹⁹⁹ O antigetulismo, neste aspecto, organizava a UDN. A escolha da agenda encampada pela “Banda de Música” demonstra o entrelaçamento da retórica anticorrupção com a leitura ideológica sobre o papel do Estado na economia: no governo Vargas o grupo se dedicou a ataques contra a política econômica e financeira do governo²⁰⁰, denunciando, especialmente, a ocorrência de alegados casos de corrupção em órgãos responsáveis por aspectos centrais de sua política econômica,

¹⁹⁶ BENEVIDES, op. cit., p. 124.

¹⁹⁷ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 245.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 216.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 248.

²⁰⁰ Ibidem, p. 85.

como do comércio exterior – CEXIM e CACEX²⁰¹ – e da política monetária (SUMOC²⁰²). Com frequência, alegava-se que o “gigantismo estatal” e as políticas de desenvolvimento conduziam à inflação e ao enriquecimento de poucos, em detrimento da maioria. Assim, era melhor *ir devagar* do que *andar depressa*.²⁰³

Carlos Lacerda, em seu livro de discursos *O Poder das Ideias*, cuja primeira edição é de 1962, apresenta colocações que representavam, sobretudo, uma visão antiestatista, como ao afirmar que “[...] não existe outro [poder] mais forte do que o do próprio Estado; pois ele se exerce exatamente no sentido de assegurar, em benefício de alguns, o controle que deveria visar ao bem de todos.”²⁰⁴ Essa figura do “Estado Leviatã” é, de fato, presente nos discursos de Lacerda. Em passagens que evocam a linguagem desenvolvida por Raymundo Faoro²⁰⁵, o udenista afirma que a política brasileira era caracterizada por ser “[...] o governo do Poder Pessoal, [no qual] a posse do Poder [se dá] por um grupo de parceiros que explora a nação como coisa sua [...]”²⁰⁶ e que, em seu plano de governo, a Petrobras iria superar os escândalos de corrupção, os quais eram praticados “por grupos da casta de donos do Brasil.”²⁰⁷

1.6 DITADURA E CORRUPÇÃO: MILITARES COMO TUTORES DA MORALIDADE PÚBLICA

O golpe de 1964 é fundamentado essencialmente na retórica antissubversiva e, apenas secundariamente, no combate à corrupção.²⁰⁸ No entanto, o discurso moralista sempre esteve

²⁰¹ Respectivamente, Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil e Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.

²⁰² Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), autoridade monetária que antecedeu a criação do Banco Central.

²⁰³ LACERDA, Carlos. **O poder das ideias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Distribuidora Record Editora, 1964. p. 190, 271.

²⁰⁴ LACERDA, Carlos. **O poder das ideias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Distribuidora Record Editora, 1964. p. 63.

²⁰⁵ Teria Lacerda sido um leitor de Faoro? A princípio, é possível que o político tenha, até 1962, tido contato com a primeira edição de *Os Donos do Poder*, publicada em 1958. Mas a pergunta é essencialmente retórica e provocativa. Lacerda foi um autoritário, talvez o maior agitador do golpe de 1964; Faoro dedicou parte expressiva de sua vida pública à reconquista da democracia. Enquanto as visões de Lacerda e Faoro eram diametralmente opostas a respeito da “questão democrática” e da prevalência do poder civil ante o militar, aproximavam-se mais quanto à visão sobre a natureza e o papel do Estado: ambos antigetulistas, consideravam o Estado algo negativo em si próprio; na economia, melhor seria sua abstenção, pois sua intromissão nos negócios promoveria o enriquecimento de poucos. O liberalismo político e econômico reivindicado pelos udenistas parece ter ressoado na obra de Faoro através de sua apropriação à *esquerda*, vinculado à ideia de que a efetiva democratização passaria pelo fortalecimento da “sociedade civil”, como antítese do Estado. Esta discussão será aprofundada adiante, mas é oportuno, desde já, sublinhar essas semelhanças discursivas.

²⁰⁶ LACERDA, op. cit., p. 8.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 22.

²⁰⁸ Nas palavras do brigadeiro João Paulo Moreira Burnier, que participou ativamente da revolta de Aragarças: “A Revolução de 64 teve um objetivo principal: evitar que o Brasil se transformasse num satélite soviético. Se

presente, pois circulava entre os militares a ideia de que os civis seriam incapazes de gerir adequadamente a coisa pública.²⁰⁹ Para Sylvio Frota, militar vinculado à chamada *linha dura*, um dos propósitos do movimento revolucionário era o de “sanear moralmente a Nação”, uma vez que a corrupção constituiria um de seus mais temidos males, por ser de “difícil diagnóstico e comprovação”.²¹⁰ Mas é apenas com o efetivo estabelecimento do regime, e diante da percepção de que se havia superestimado a ameaça comunista, que se apresenta a centralidade da temática da luta contra a corrupção.²¹¹ E para a constituição dessa “imagem do duplo inimigo” – que decorria da imbricação entre o *comunista* e o *corrupto* – houve contribuição decisiva dos principais periódicos da época, como *O Globo* e *O Estado de São Paulo*.²¹²

Esta confusa associação demonstra que o conceito de corrupção era, na prática, um elemento da retórica política do regime. E, quando utilizado em um sentido mais prático, mostrava-se indeterminado, não vinculado à noção jurídico-penal de corrupção, mas à vaga ideia de má gestão do dinheiro público, que não implicava, necessariamente, em enriquecimento pessoal do imputado. Muitas vezes, inclusive, a ideia de corrupção era simplesmente associada à política econômica desenvolvimentista anterior a 1964.²¹³ Esta visão contrastava com o discurso dos que sofreram o golpe. Para João Goulart, em discurso na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, um governo corrupto era aquele que enxergava o Estado como “instrumento de interesses privados”, que subordinaria suas ações “aos reclamos de grupos financeiros internos e externos”, o que conduziria à “subversão do autêntico regime democrático”.²¹⁴ Embora igualmente inserida no campo da retórica política, o discurso de Goulart aponta para um conceito de corrupção com conteúdo mais definido do que o de seus adversários. Para ele, como se viu, corrupção não remete ao *político moralmente corrompido*,

transformasse em mais um satélite da comunidade marxista mundial. Em segundo lugar, seria o combate à corrupção.” (BURNIER, João Paulo Moreira. **João Paulo Moreira Burnier (depoimento, 1993)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista633.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021. p. 183).

²⁰⁹ FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar**: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 149.

²¹⁰ FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

²¹¹ MOTTA, Rodrigo Pato Sá. Os expurgos de 1964 e o discurso anticorrupção na caricatura da grande imprensa. **Revista Tempo e Argumento**, v. 8, n. 18, 2016. p. 22.

²¹² MOTTA, Rodrigo Pato Sá. Os expurgos de 1964 e o discurso anticorrupção na caricatura da grande imprensa. **Revista Tempo e Argumento**, v. 8, n. 18, 2016. p. 22.

²¹³ SÃO PAULO. Comissão da Memória e verdade da Prefeitura de São Paulo. LAJOLO, Tereza (Coord.). **Relatório Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo**. São Paulo: Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/RelatorioCMV_DVD\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/RelatorioCMV_DVD(1).pdf). Acesso em: 28 jul. 2022. p. 123-125.

²¹⁴ CPDOC/FGV. Arquivo João Goulart. **Discurso na cerimônia de posse da nova gestão do Centro Acadêmico XI de Agosto, em 05/04/1963**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/JG/textual/discurso-pronunciado-por-joao-goulart-entao-presidente-da-republica-no-centro-academico-xi-de-agosto>. Acesso em: 30 abr. 2022.

mas ao governo orientado à promoção de interesses privados de uma minoria economicamente privilegiada em detrimento da coletividade. Corrupção do sistema político, pois, não do indivíduo.

1.6.1 As Comissões Gerais de Investigação (CGI)

A retórica anticorrupção, no entanto, foi convertida em texto legal e instrumentalizou políticas concretas da ditadura. O artigo 7º, § 1º do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, suspendeu a estabilidade dos servidores públicos e estabeleceu a possibilidade de demissão, mediante investigação sumária, daqueles que “[...] tenham tentado contra a segurança do país, o regime democrático e a probidade da administração pública.” Regulamentando o dispositivo, o Decreto nº 53.897, de 27 de abril de 1964, criou a Comissão Geral de Investigações (CGI), órgão incumbido de promover estes processos. Este foi o primeiro órgão denominado CGI, que seria encerrado ainda no ano de 1964. Uma segunda CGI, mais longeva, seria criada em 1968, como decorrência do Ato Institucional nº 5.

A primeira CGI foi criada para centralizar em apenas um local os diversos Inquéritos Policiais Militares (IPMs) abertos em todo o país como consequência do processo de ruptura institucional. Tratou-se de uma devassa investigativa lançada contra os que estiveram no poder antes dos militares, em uma cruzada revanchista contra os perdedores.²¹⁵ Em relação a Juscelino Kubitschek, por exemplo, o regime teria direcionado sessenta integrantes da CGI para vasculhar, retrospectivamente, sua vida pública e privada, resultando em investigações de enriquecimento ilícito e superfaturamento em obras públicas, como na construção de Brasília.²¹⁶ Tamanha era a indisposição do governo com o ex-Presidente, que, ao prestar informações em *habeas corpus* impetrado no STF em seu favor, o Ministro da Justiça Luiz Vianna Filho respondeu ironicamente que “[...] o Sr. Presidente da República, além de submeter-se à sua proverbial fiscalização, pede sempre a Deus que o ajude a não roubar o povo nem a trair a segurança da Nação.”²¹⁷

A maioria dos IPMs era relacionada a denúncias de “subversão”, enquanto uma minoria veiculava acusações de práticas ímprobas ou corruptas. Para aquelas, costumava-se

²¹⁵ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e o Regime Militar: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

²¹⁶ NETO, Lira. **Castello**: a marcha para a ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 293-295.

²¹⁷ OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 3 v. p. 756. Habeas Corpus 41.818/GB, impetrado por Heráclito Sobral Pinto e Cândido de Oliveira Neto.

utilizar a Lei nº 1.802/1953, que estabelecia os crimes contra o estado e a ordem política e social – uma congênere das Leis de Segurança Nacional. Quanto às demais, geralmente se imputavam os crimes de peculato (artigo 312 do CP), e em menor medida os delitos de corrupção passiva e ativa (artigos 317 e 333 do CP). Nesse sentido, o ex-Presidente João Goulart foi alvo de várias denúncias decorrentes dos IPMs; em uma delas, foi acusado do cometimento dos crimes de emprego irregular de verbas ou rendas públicas, corrupção passiva e advocacia administrativa.²¹⁸ Em outros exemplos, o ex-Governador do Amazonas, Plínio Ramos Coelho (PTB), cassado pela ditadura, impetrou *habeas corpus* no STF em duas oportunidades, na primeira diante de acusação de corrupção passiva formulada em IPM, relacionada a possíveis irregularidades no Serviço de Navegação da Amazônia²¹⁹, e em outra pela imputação do crime de peculato, por ter alegadamente direcionado verbas estaduais para a constituição de empresas sem que houvesse consignação destas destinações no orçamento.²²⁰ Neste caso, os ministros apreciaram, ainda que superficialmente, o mérito da denúncia, julgando que a conduta não poderia, sequer em tese, configurar o crime de peculato. O ex-Governador do Ceará, José Parsifal Barroso, eleito pelo PTB, foi investigado em IPM que apurou a prática do crime de corrupção, relacionado a contrabando de café e compra de automóveis quando estava no cargo.²²¹ Ainda, os ex-Governadores do Acre Annibal Miranda Ferreira da Silva (1962-1963) e José Augusto de Araújo (1963-1964), ambos do PTB, foram denunciados perante o Tribunal

²¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **IP 2**. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira, Rel. para acórdão: Min. Djaci Falcão. Data de Julgamento: 27/03/1968. Nesse julgamento, o STF decidiu que ex-Presidentes da República não possuem foro por prerrogativa de função na Corte, remetendo os autos à primeira instância. Posteriormente, reiterou essa posição em outras denúncias formuladas contra João Goulart: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 157**. Relator: Min. Victor Nunes. Data de Julgamento: 13/03/1968; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 168**. Relator: Min. Amaral Santos. Data de Julgamento: 24/05/1972. Sobre o tema, v. RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 121-123; VALÉRIO, Otávio L. S. **A toga e a farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010. p. 177-178.

²¹⁹ RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 76.

²²⁰ No primeiro caso: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41.049**. Relator: Min. Vilas Boas. Data de Julgamento: 04/11/1964; com ordem concedida para impedir prisão preventiva, em razão de incompetência da Justiça Militar para processar crime comum. Os bastidores do julgamento foram apresentados em: RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 76-80; 85-92; no segundo caso: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 42.450**. Relator: Min. Luiz Gallotti. Data de Julgamento: 27/09/1965; ordem concedida para revogar prisão preventiva (OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 1 v. p. 173-211; e, em MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 3 v. p. 621-685).

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41609**. Relator: Min. Victor Nunes Leal. Data de Julgamento: 16/12/1964. Ordem concedida para isentar o paciente de prestar depoimento em IPM, por incompetência da Justiça Militar. Sobre o tema: OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 1 v. p. 273-285.

de Justiça estadual, pelo cometimento do crime de peculato, por alegado “desvio de verbas”, em apurações originadas a partir da CGI.²²² Apenas por essa relação de casos, nota-se que as apurações de corrupção foram direcionadas a políticos ligados ao trabalhismo. O Supremo Tribunal Federal, especialmente nos primeiros anos após o golpe, cumpriu um importante papel de salvaguarda de determinadas garantias constitucionais, como o direito ao juiz natural. Apelando a aspectos formais, ou seja, sem enfrentar o mérito das imputações, garantiu a preservação da liberdade de alguns dos investigados.²²³

A CGI iniciou suas atividades vasculhando o passado, mas rapidamente alargou sua área de atuação para apurar fatos do presente. Quanto a isso, Ernesto Geisel teria alertado Castelo Branco: “Presidente, o senhor tome cuidado, qualquer dia eles vão indiciar o senhor num inquérito.”²²⁴ O próprio Castelo se queixava da quantidade de pedidos de cassação que recebia com base em denúncias de irregularidades, e teria confessado a um aliado político que “[...] isso aqui está pior que a Inquisição.”²²⁵ Entregue à linha dura, até mesmo como uma forma de dar vazão ao seu radicalismo, a primeira CGI foi conduzida inicialmente por Estevão Taurino de Resende e depois por Paulo Bosísio, ambos militares, o primeiro do Exército, o outro da Marinha.²²⁶ Este se manifestou à imprensa por ocasião da conclusão dos trabalhos da Comissão, extinta por Castelo Branco em outubro de 1964. Destacou que a CGI reprimiu, inclusive, a incompetência administrativa, ao listar entre as irregularidades encontradas a “[...] irresponsabilidade e incapacidade administrativa de funcionários altamente colocados em postos para os quais não tinham a menor envergadura [...]”; de outro lado, ecoando questões ainda presentes na vida política nacional, criticou parlamentares por terem praticado “[...] tráfico de influências, para nomeações e a concessão de vantagens a correligionários

²²² No caso de Annibal: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41.870**. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira. Data de Julgamento: 10/03/1965. Cf. OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 1 v. p. 287-294; no caso de José Augusto: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41.891**. Relator: Min. Hahnemann Guimarães. Data de Julgamento: 10/03/1965. Cf. OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 2 v. p. 395-399. Em ambos os casos, pediu-se a revogação de prisão preventiva, o que foi negado pelo STF, ante a compreensão de que a justiça comum era competente para processar os ex-governadores.

²²³ A respeito do papel do STF durante a ditadura, v. RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018; e VALÉRIO, Otávio L. S. **A toga e a farda**: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969). 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.

²²⁴ D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). **Ernesto Geisel** (entrevista concedida ao CPDOCC/FGV). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 175.

²²⁵ NETO, Lira. **Castello**: a marcha para a ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 293.

²²⁶ BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014. 1 v. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

políticos.”²²⁷ Como legado, a primeira CGI mais representou um instrumento de propaganda do regime do que um efetivo compromisso com a “limpeza” da administração pública.²²⁸ Os processos foram remetidos à justiça comum, mas não lograram produzir resultados expressivos.

Apesar do esforço da fração castelista em impedir a ascensão da linha dura, esta foi progressivamente vencendo a disputa interna ao regime. O tema da corrupção, embora com menor importância do que no início dos governos militares, seguiu relevante na pauta pública e foi objeto de legislação no período posterior a 1964. Assim, no preâmbulo do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que cancelou as eleições presidenciais vindouras e extinguiu os partidos políticos, registrou-se que o regime teria buscado “[...] erradicar uma situação e um Governo que afundavam o País na corrupção e na subversão.” Demonstrando a ênfase existente sobre o tema, a autoritária Constituição Federal de 1967 foi a primeira das constituições brasileiras a contar com a palavra corrupção: por seu artigo 151, previa que aquele que viesse a “atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção” poderia ter seus direitos políticos suspensos. Já o artigo 152 incumbia ao Presidente a prerrogativa de decretar estado de sítio quando “fatores de subversão ou corrupção” ameaçassem a integridade e independência do país.

O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que marcou a vitória da linha dura e o recrudescimento definitivo do regime, reafirmava no preâmbulo o propósito revolucionário de “luta contra a corrupção”. No artigo 8º, previu a possibilidade de se decretar, mediante investigação, o confisco dos bens daqueles que tivessem enriquecido ilicitamente no exercício de função pública. O Decreto-Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968, regulamentando-o, instituiu a segunda Comissão Geral de Investigações (CGI), a fim de promover tais investigações sumárias. O artigo 6º definiu enriquecimento ilícito como “[...] a aquisição de bens, dinheiros ou valores, por quem tenha exercido ou exerça cargo ou função pública [...] sem que, à época da aquisição, dispusesse de idoneidade financeira para fazê-lo.” Isto deveria ser verificado por meio da declaração de rendimentos associada ao imposto de renda. O artigo 7º definiu a inversão do ônus da prova nestes casos: “[...] o ônus da prova da legitimidade da aquisição caberá ao indiciado.”

Este Decreto-Lei sofreu sucessivas modificações no ano de 1969, com algumas merecendo destaque.²²⁹ O Ato Complementar nº 42, de 27 de janeiro de 1969, estabeleceu, em seu artigo 1º, que o Presidente da República poderia decretar o confisco de bens daqueles que

²²⁷ PRESIDENTE da CGI comenta apurações. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 1. nov. 1964.

²²⁸ GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 136.

²²⁹ Outras modificações, de menor relevância para esse estudo, foram promovidas pelos seguintes atos normativos: Decreto-Lei nº 446, de 3 de fevereiro de 1969; Decreto-Lei nº 457, de 7 de fevereiro de 1969 e Decreto-Lei nº 760, de 13 de agosto de 1969; Decreto-Lei nº 976, de 20 de outubro de 1969.

tenham enriquecido ilicitamente, sem prejuízo da aplicação de sanções penais. O artigo 2º ampliou as hipóteses de enriquecimento ilícito para incluir, por exemplo, os valores provenientes da “[...] exploração de jogos de azar ou de lenocínio e do comércio clandestino de entorpecentes [...]” (inciso II). Já o Decreto-Lei nº 502, de 17 de março de 1969, definiu em seu artigo 3º que também competia à CGI promover investigações para apurar atos de corrupção ativa e passiva ou “[...] contrários à preservação e consolidação da Revolução Brasileira de 31 de março de 1964 [...]”, para a finalidade de aplicação de medidas de suspensão de direitos políticos e demissão de funcionários públicos. O artigo 4º estabeleceu que o Ministro da Justiça poderia determinar a prisão administrativa, por até 90 dias, de pessoa indiciada em processo que tramitava perante a CGI.

A legislação referente à segunda CGI evidencia algumas das características do órgão e das circunstâncias em que ele foi criado. Transparece, primeiramente, que sua constituição se deu às pressas, apenas quatro dias após a promulgação do AI-5, tendo sido necessária a edição de vários atos normativos no primeiro trimestre de 1969 a fim de redimensionar o objeto de sua atuação e ajustar alguns de seus procedimentos.²³⁰ Havia uma significativa indefinição a respeito de seu escopo²³¹: inicialmente desenhado para apurar casos de enriquecimento injustificado de funcionários públicos, passou a investigar a prática de crimes de corrupção ativa e passiva, ações relacionadas aos jogos de azar (mirando a exploração do “jogo do bicho”), à cafetinagem e ao tráfico de drogas e até mesmo a crimes políticos.²³² A própria natureza das

²³⁰ Logo após a cerimônia de instalação da CGI foi deliberada a edição de Ato Complementar para ampliação de sua competência (ATO complementar amplia poderes da CGI. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 jan. 1969).

²³¹ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 82.

²³² A inclusão de ações de caráter político no âmbito de apuração da CGI pelo Decreto-Lei nº 502/1969 parece contraditória à criação da Comissão Geral de Inquérito Policial Militar, por meio do Decreto-Lei nº 459, de 10 de fevereiro de 1969, esta incumbida de “[...] promover investigação sobre atos subversivos ou contra-revolucionários e apurar atos e as devidas responsabilidades de todos aqueles que, no País, tenham desenvolvido ou ainda estejam desenvolvendo atividades capituláveis nas Leis que definem os crimes militares contra a Segurança Nacional e a Ordem Política e Social.” A criação de duas estruturas distintas – uma para apurar alegadas infrações políticas e outra para investigar possíveis atos de corrupção – decorreria do insucesso da primeira CGI, tida por desorganizada por misturar em seu escopo as duas atribuições (MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e o Regime Militar: cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 174). Essa dupla função, no entanto, era reconhecida por um dos vice-presidentes da CGI, Luiz Serff Selmann, como registrou Carlos Fico: “Segundo um de seus vice-presidentes, a CGI tinha uma dupla missão: ‘a de um tribunal administrativo especial destinado a promover investigações sumárias para propor ao presidente da República o confisco de bens’ e a de ‘promover investigações para apurar atos de corrupção ativa e passiva, ou contrários à preservação e consolidação da Revolução para os efeitos de aplicação das medidas previstas no AI-5’.” (FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 154). Há evidências de que, a partir de 1970, Alfredo Buzaid buscou centrar a atuação da CGI em casos de apuração de enriquecimento ilícito (BUZOID traça as diretrizes para as SCGIs agirem em 1970. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 jan. 1970).

sanções aplicáveis reflete essa indefinição. A pena imposta, por excelência, era a de confisco de bens e valores, ou seja, uma pena de caráter patrimonial. A partir do Decreto-Lei nº 502/1969, no entanto, definiu-se que o órgão poderia sugerir ao Presidente da República a aplicação das penas de demissão de funcionário público, sanção de caráter administrativo, e a suspensão de direitos políticos por até dez anos, pena de natureza político-eleitoral. A possibilidade de ser determinada a prisão administrativa do indiciado, diante dos critérios próprios às medidas cautelares – indícios de existência do fato e autoria, cumulativamente à “necessidade para a instrução” – aproximou a lógica de atuação do órgão ao sistema jurídico-penal.

Transformou-se, assim, em um órgão paralelo às estruturas regulares do Estado, responsável por investigar atividades consideradas indesejadas pelo regime, mediante procedimentos que lhe conferiam maior celeridade na apuração, às custas da retirada dos mecanismos de defesa do investigado.²³³ Observa-se também a subordinação do órgão à palavra final do Presidente da República, a demonstrar que não se tratava de uma estrutura integrante do Poder Judiciário²³⁴ e que as penas poderiam ser aplicadas conforme critérios de conveniência política, como efetivamente aconteceu.

Uma das características mais marcantes da segunda CGI era a ênfase conferida ao critério de inversão do ônus da prova para aferição de enriquecimento ilícito. A determinação foi posta às expensas no artigo 7º do Decreto-Lei 359/1968.²³⁵ O então Ministro do Trabalho e Previdência Social, Jarbas Passarinho, ao se manifestar na reunião do Conselho de Segurança Nacional que deliberou a edição do AI-5, saudou a possibilidade de confisco dos bens daqueles que teriam enriquecido ilicitamente e, em especial, a imposição de ônus probatório ao confiscado. Ainda, fez remissão à experiência da “justiça especial” varguista ao afirmar que se

²³³ Nesse sentido, os advogados do ex-Presidente Juscelino Kubitschek, Sobral Pinto e Evaristo de Moraes Filho, denunciaram na imprensa que tiveram de apresentar defesa por escrito sem que pudessem ter vista dos autos. (ADVOGADOS de Kubitschek entregaram à CGI defesa quanto à ordem dos bens. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 2 ago. 1969). Ainda sobre o tema, afirmou o advogado Fernando Frago: “Nestas CGIs operaram-se variados confiscos de bens de diversas pessoas, submetidas a investigações secretas, a que se sujeitavam inimigos do governo, apontados como corruptos ou autores de estelionatos ou apropriação de verbas públicas. Aquelas investigações, ultra-secretas, se realizavam sem contraditório, permitido o conhecimento do processado apenas no momento de uma defesa final. Inquéritos administrativos que bem corporificavam o timbre autoritário do regime militar.” (FRAGOSO, Fernando. Heleno Frago: a defesa de presos políticos. *In*: MENTOR, José (Org.). **Coragem**: a advocacia criminal nos anos de chumbo. São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo, 2014. p. 20).

²³⁴ A defesa do ex-Presidente Juscelino Kubitschek ingressou com ação judicial no Supremo Tribunal Federal a fim de suspender investigação que tramitava contra ele na CGI. A liminar foi negada pelo Ministro Adalício Nogueira com fundamento no art. 11 do AI-5, que vedava a apreciação judicial dos atos institucionais (SUPREMO vai julgar agravo de Juscelino. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 ago. 1969).

²³⁵ Decreto-Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968. “[...] Art. 7º. O ônus da prova da legitimidade da aquisição caberá ao indiciado.”

deveria “[...] repetir a revolução de 1930, quando deu a esses homens o ônus de provar que os bens lhe pertenciam de direito.”²³⁶

A adoção do critério de inversão do ônus probatório em uma investigação sumária, apartada do sistema de justiça comum, demonstra a predileção de seus idealizadores por decisões que fossem aplicadas o mais rapidamente possível, afastando, na prática, a garantia da presunção de inocência dos métodos da Comissão. A aproximação dos procedimentos empregados pelo órgão com o sistema jurídico-penal reforça a completa inadequação da escolha deste critério. Se no direito administrativo ordinário atualmente em vigência já existe expressa vedação quanto à imposição de ônus probatório ao réu²³⁷, nota-se o quão mais grave era sua utilização nesse sistema *quase-penal*.

No campo estritamente penal, os problemas decorrentes da possível criminalização do enriquecimento ilícito no Brasil já foram explorados anteriormente, identificando-se que sua tipificação vulneraria o princípio acusatório em matéria processual penal e a garantia constitucional à presunção de inocência, de modo a estruturar um modelo alternativo, de matiz autoritária, a todo o sistema de persecução.²³⁸

A CGI possuía a prerrogativa de consultar declarações de bens e obter informações em

²³⁶ Passarinho foi o único a se manifestar sobre questões relacionadas ao combate à corrupção na famigerada reunião. Eis a passagem completa: “Claro que, num determinado aspecto do que aqui se contém neste ato, esta questão me feriria mais de perto como, por exemplo, o do enriquecimento ilícito e o ônus de prova que coube a um governador revolucionário de provar que um governador que utilizava dinheiro do jogo do bicho e utilizava negócios escusos de marcações mentirosas, do... de movimento de terras do Departamento de Estradas de Rodagem, repito, coube a mim o ônus de provar isso, que não tinha mais capacidade de provar. Vejo, com uma certa alegria, que aqui se fala na possibilidade de confiscar os bens daqueles que enriqueceram ilicitamente. E me parece que se deveria, neste ponto, repetir a revolução de 1930, quando deu a esses homens o ônus de provar que os bens lhe pertenciam de direito.” (BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 43ª Reunião do Conselho de Segurança Nacional, de 13/12/1968**. Disponível em:

http://querepublicaessa.an.gov.br/images/segurancanacional/1968_reuniao.pdf. Acesso em: 1 maio 2022).

²³⁷ Conforme o art. 17, § 19, inciso II da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), após as modificações trazidas pela Lei nº 14.320/2021: “Art. 17. [...] § 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa [...] II - a imposição de ônus da prova ao réu [...]” No entanto, antes destas alterações, a compreensão jurisprudencial atribuía, em parte, o ônus probatório ao réu, como se observa em precedente do Superior Tribunal de Justiça: “Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor. Por outro lado, é do servidor acusado o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **MS n. 19.782/DF**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Data de Publicação: 6/4/2016). Neste julgamento, o Ministro Napoleão Nunes Marques apresentou voto divergente, se manifestando contra a inversão do ônus probatório nas hipóteses analisadas.

²³⁸ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Controle da corrupção e enriquecimento ilícito. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Coord.). **Crônicas franciscanas do mensalão**: comentários pontuais do julgamento da ação penal nº 470, junto a STF, pelos professores de direito penal da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 82. No texto, Bechara aponta que a criminalização do enriquecimento ilícito visa a atender compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

repartições públicas relacionadas a sua investigação, o que fazia com frequência.²³⁹ E, embora não houvesse determinação legal a respeito, o foco do órgão era justamente a investigação de práticas alegadamente corruptas ocorridas antes de sua constituição, disto decorrendo a consideração de que se tratava de um órgão de exceção.²⁴⁰ Tais feições autoritárias da Comissão são convergentes aos indícios de que ela foi criada para aplacar os anseios da “linha dura”²⁴¹, a fim de suprir alegado desinteresse ou falta de ímpeto do governo castelista sobre o tema.²⁴²

Sobre a estrutura da CGI, ela era sempre presidida pelo Ministro da Justiça (artigo 1º, § 1º, Decreto nº 359/1968).²⁴³ O coordenador de fato era, no entanto, um de seus membros, geralmente um militar do Exército.²⁴⁴ A Comissão foi inicialmente composta por cinco integrantes nomeados pelo Ministro da Justiça; este número passou para nove a partir da edição do Decreto-Lei nº 976, de 20 de outubro de 1969, mantido o critério de indicação. Alguns ministros acompanharam de perto os trabalhos da CGI, como Alfredo Buzaid, que comparecia a reuniões periodicamente, discutindo, por exemplo, meios de acelerar o trâmite dos processos da Comissão ou organizando simpósios a fim de alinhar a atuação das subcomissões.²⁴⁵

Como adiantado, era possível a criação de subcomissões estaduais ou municipais (artigo 3º, Decreto nº 359/1968). Foram criadas mais de vinte subcomissões estaduais²⁴⁶, de modo que a CGI se tornou um órgão central que, além de realizar algumas investigações, tinha como papel a coordenação das atividades das subcomissões. Há indícios de que algumas

²³⁹ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 73.

²⁴⁰ Ibidem, p. 73.

²⁴¹ Ibidem, p. 73. Um exemplo disso é o ofício enviado por Luiz Serff Sellmann, Vice-Presidente da CGI, ao Ministro da Justiça Armando Falcão em 01/11/1976, no qual se queixa da falta de pessoal para execução dos trabalhos, mas ressalta que a produtividade no órgão desde que assumira o cargo somente se manteve elevada graças ao apoio do Ministro do Exército, Sylvio Frota, notoriamente identificado com a “linha dura” (CPDOC/FGV. Arquivo Ernesto Geisel. **Ofício Vice CGI a Armando Falcão em 1976**. EG pr 1974.04.24. p. 1330).

²⁴² FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar**: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 149-150.

²⁴³ Durante o período de existência da segunda CGI apenas três pessoas ocuparam o ministério: Luiz Antônio da Gama e Silva (1968-1969), Alfredo Buzaid (1969-1974) e Armando Falcão (1974-1978).

²⁴⁴ Os vice-presidentes foram Oscar Luis da Silva (1969-1972), Obino Lacerda Álvares (1972-1974), Luiz Serff Sellmann (1974-1977) e Délio Barbosa Leite (1977-1978), todos generais do Exército Brasileiro.

²⁴⁵ CGI acelera processos. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 20 jan. 1970. p. 8; **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 01 jul. 1973. Nesta última reportagem consta nota do Ministério da Justiça, a registrar que o encontro: “[...] objetivou o estudo e discussão de assuntos de caráter doutrinário, sob a forma de temas propostos a cinco grupos de trabalho. O simpósio, que se desenrolou conforme as previsões de sua excelência, alcançou de modo pleno, todo o respeito da legislação específica, orientou os presidentes da CGI e metodizou a elaboração dos processos de enriquecimento ilícito e demais rendimentos de vigilância revolucionária.”

²⁴⁶ O *Jornal do Brasil* reportou a existência de 22 Subcomissões em julho de 1969 (CGI institui mais duas subcomissões nos Estados de Sergipe e da Paraíba. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 jul. 1969). Informação também presente em: FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar**: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 151.

subcomissões estaduais promoveram investigações que levaram à cassação de diversos políticos, especialmente no período de fechamento de certas assembleias legislativas estaduais após a promulgação do AI-5. Por meio do Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, a ditadura fechou por tempo indeterminado²⁴⁷ as Assembleias Legislativas dos Estados da Guanabara, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe, amparada no artigo 2º, § 1º do AI-5.²⁴⁸ No preâmbulo do Ato Complementar, utilizou-se como fundamento para decretação destas medidas a alegação de que as Assembleias Legislativas (enquanto um todo) teriam contrariado, ostensivamente, princípios éticos fundamentais, utilizando-se de direitos que não possuiriam, enquanto teriam beneficiado seus integrantes com remunerações e vantagens indevidas. O Ato Complementar nº 49, de 27 de fevereiro de 1969, estendeu o recesso às Assembleias Estaduais de Goiás e do Pará. O fechamento destas assembleias foi formalmente fundamentado na retórica anticorrupção, portanto.

No caso da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), por exemplo, o periódico *Correio da Manhã* apresentou várias matérias, especialmente em abril de 1970, a respeito dos impactos da Subcomissão Paulista sobre os parlamentares estaduais. Segundo o jornal, a Subcomissão havia feito uma “devassa nos gabinetes dos deputados”²⁴⁹ e cerca de vinte Deputados Estaduais teriam sido cassados por enriquecimento ilícito, sendo que todos eles e “[...] um grande número de ex-deputados” haviam “sido convocados a depor na subcomissão paulista da CGI, para explicar alguns escândalos ocorridos na Assembleia.”²⁵⁰ Em outra reportagem, registrou-se que as cassações se deram com base na apuração da Subcomissão.²⁵¹ A reabertura da ALESP somente ocorreu em 20 de maio de 1970, por meio do Ato Complementar nº 85, ou seja, após a “devassa” realizada pela Subcomissão. A mesma situação parece ter ocorrido em outros estados que tiveram suas assembleias legislativas fechadas. O *Correio da Manhã* registrou que a reabertura das Assembleias Legislativas do Rio de Janeiro e de Goiás estariam condicionadas à conclusão de algumas investigações conduzidas

²⁴⁷ Foi por meio do Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, que se decretou o recesso do Congresso Nacional, posteriormente suspenso pelo Ato Complementar nº 72, de 15 de outubro de 1969.

²⁴⁸ AI-5. “Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. § 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.”

²⁴⁹ INICIADA reforma do Secretariado. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 03 abr. 1970. p. 10. A mesma reportagem indicava que o Ministro da Justiça Gama e Silva, que determinou as apurações, “passou a ser considerado inimigo público número um dos deputados paulistas.”

²⁵⁰ MDB aceita reforma, mas não esta. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 13 abr. 1970. p. 13.

²⁵¹ NA Assembléia, só pessimismo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 22 abr. 1970. p. 9.

pelas respectivas comissões estaduais.²⁵² Isto somente ocorreu em 8 de julho de 1970, com a edição dos Atos Complementares nº 89 e 90.

Os trabalhos da Comissão impactaram concreta e diretamente a atividade política nacional. A Lei Complementar nº 5, de 5 de abril de 1970, que tratava das regras de inelegibilidade, prescreveu no artigo 1º, alínea *m* que eram inelegíveis “[...] os que tenham seus bens confiscados por enriquecimento ilícito, ou que tenham seus nomes propostos para o confisco pela Comissão Geral de Investigações, enquanto o Presidente da República não indeferir o pedido ou não revogar o decreto de confisco.” A regra, evidentemente, violava a garantia à presunção de inocência por suprimir os direitos políticos sem que houvesse, sequer, sanção administrativa, mas apenas uma expectativa de punição.

De outro lado, a imprensa noticiou que a escolha dos governadores biônicos em 1970, pelo então Presidente Médici, foi antecedida pelo levantamento dos perfis dos candidatos, os quais eram baseados, também, em informações prestadas pelas Subcomissões Estaduais da CGI.²⁵³ Também há indícios de que a intervenção federal em alguns estados, como no Rio Grande do Norte, foi fundamentada em investigações conduzidas pela Comissão²⁵⁴, assim como intervenções em municípios, as quais ocorreram como resultado de propostas formuladas pela CGI, em razão de irregularidades alegadamente praticadas pelos Prefeitos.²⁵⁵ Outros políticos de expressão, como o paranaense Aníbal Khoury, tiveram bens confiscados em decorrência de investigações do órgão.²⁵⁶

As atividades da CGI não eram, no entanto, politicamente isentas. Longe disso. Após a extinção do órgão, o Presidente da Subcomissão do Rio Grande do Sul, Paschoal Gorrese, relatou à imprensa que tanto havia pressão política, proveniente do Ministério da Justiça e da Casa Civil, para arquivamento de processos, como também interferências para que investigações fossem realizadas contra membros do governo João Goulart, inclusive para que fossem efetivadas as prisões de investigados.²⁵⁷ Em linhas gerais, a Comissão atuava segundo

²⁵² CONSELHO pode reunir-se no Rio. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 27 maio 1970. p. 7. No mesmo sentido: BUZAID ativa processo de Assembleias. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 14 fev. 1970.

²⁵³ BRANCO, Carlos Castello. Sucessão mapeada. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 abr. 1974; BRANCO, Carlos Castello. A porcentagem de corrupção. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 05 abr. 1976.

²⁵⁴ É o caso do então governador Aluísio Alves, cassado em 07/02/1969, com fundamento no AI-5. (SOUSA, Luís Otávio de. **Aluísio Alves**. CPDOC/FGV, s.d.).

²⁵⁵ Como nos municípios de Sabará e Timóteo, ambos em Minas Gerais (GOVERNO faz intervenção em duas cidades. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 07 ago. 1970).

²⁵⁶ A alegação era de prática de tráfico de influência, exploração de prestígio e corrupção ativa junto à administração do ex-governador Moysés Lupion, que resultou na apropriação ilegal de terras (DIRETORES da Caixa Econômica de Goiás têm bens confiscados. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 out. 1969).

²⁵⁷ EX-PRESIDENTE de CGI no Sul reconhece agora que havia pressões políticas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1979.

a lógica binária *amigo-inimigo*.²⁵⁸

Quantos aos *inimigos*, alvos pré-determinados, estes eram personificados sobretudo nas figuras de João Goulart e Juscelino Kubitschek e em seus apoiadores mais próximos, ou seja, nos herdeiros do getulismo. O historiador Diego Knack se debruçou sobre os processos que envolviam os dois ex-Presidentes. Em sua apuração, notou, por exemplo, que a primeira atividade registrada do órgão foi a realização de investigação contra João Goulart; em sequência, ainda nos primeiros meses, foram abertas apurações contra JK, Leonel Brizola e Ulysses Guimarães.²⁵⁹ Alguns dos processos dos ex-Presidentes, bem como o de Ulysses, eram oriundos de IPMs não concluídos do período da primeira CGI, o que aponta para uma linha de continuidade entre as duas experiências.²⁶⁰ JK sofreu um assédio maior da CGI do que Goulart, fundamentalmente porque permaneceu no país durante a ditadura, tendo sido convocado a depor uma série de vezes em quartéis, onde se instalavam as sedes regionais da Comissão.²⁶¹ Seus processos correspondem a um dos maiores acervos da CGI, contando com mais de onze volumes. Revelando o desgaste pessoal sofrido por essas investidas, o ex-Presidente registrou em seu diário: “Ford hoje perdoou Nixon, todos os seus erros ou crimes. Ficou livre mais depressa do que eu. Continuo ainda preso à CGI. Não haveria uma vitamina para esses verdugos?”²⁶² As principais acusações do regime giravam em torno de um alegado crescimento patrimonial injustificado e da suposta obtenção de vantagens obtidas no exercício de funções públicas²⁶³, como a obtenção de um apartamento na cidade do Rio de Janeiro, que teria lhe sido doado por empresários que possuíam contratos junto ao Governo Federal.

As investigações levaram ao bloqueio de alguns bens de Juscelino, mas, ao final, o Presidente Geisel vetou o seu perdimento definitivo.²⁶⁴ A decisão mais se relaciona com uma noção de cálculo político do regime, do que com uma (inexistente) simpatia havida por JK.

²⁵⁸ Sobre a dualidade amigo-inimigo na aplicação do direito, v. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 189; especificamente sobre a pauta da corrupção: *ibidem*, p. 63-64; e ALENCAR, Claudio Demczuk. O direito penal do inimigo e os crimes políticos: um espelho da sociedade do risco global. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 196, p. 329-336, out./dez. 2012.

²⁵⁹ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 113.

²⁶⁰ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 118; 122.

²⁶¹ Em 1965, ainda em investigações decorrentes da primeira CGI, o ex-presidente já havia ficado à disposição das autoridades por mais de sessenta horas consecutivas para prestar depoimentos (OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 3 v. p. 751).

²⁶² KNACK, *op. cit.*, p. 120.

²⁶³ *Ibidem*, p. 126.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 126; 130.

Buscando a reabertura, Geisel entendeu que seria melhor desanuviar o ambiente político. Seu Ministro da Justiça, Armando Falcão, sugeriu que não seria adequado “punir de novo Juscelino”, ao que o Presidente teria respondido: “[...] faça com que o caso fique definitivamente encerrado.”²⁶⁵

Situação semelhante se deu com Orestes Quércia, à época um dos líderes da oposição emedebista ao governo militar. Investigado pela CGI, que estava inclinada a propor o confisco de seus bens, teve o perdimento também obstaculizado por Geisel, que o enxergava como um opositor moderado ao regime, sendo do interesse do governo não entrar em conflito aberto com ele.²⁶⁶

A situação de Paulo Maluf, embora compartilhe semelhanças, teve contornos particulares. Ele foi envolvido em um escândalo de corrupção relacionado à concessão de financiamento pelo BNDE (antecessor do BNDES) à empresa Lutfalla, de propriedade de familiares da esposa de Maluf, que teria se valido de sua íntima relação com os militares para obtenção dos empréstimos. O caso foi o último de grande repercussão da CGI, monopolizando as reportagens relacionados ao órgão entre 1977 e 1978.²⁶⁷ Ao final, os bens da empresa e de algumas pessoas físicas foram confiscados, mas a ditadura afastou Maluf do caso Lutfalla, afirmando que o caso não o atingiria diretamente.²⁶⁸ Naquela altura, o político já havia sido escolhido em convenção da Arena como o próximo Governador biônico do estado de São Paulo, o que justificaria a decisão do Presidente. Diego Knack bem resumiu o método decisório quando a CGI entrava em rota de colisão com políticos: as punições “[...] eram decididas por uma lógica política, e não jurídica, em função daquilo que ficasse apurado nas investigações.”²⁶⁹

O emprego de critérios de conveniência política foi herdado da primeira CGI. O então Presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, teve um inquérito aberto em seu desfavor naquele período. Geisel, então Ministro-Chefe do Gabinete Militar, narrou que procurou

²⁶⁵ FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. p. 311.

²⁶⁶ A proposta teria partido do Senador Petrônio Portella, então líder da Arena no Senado (FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. p. 311-312).

²⁶⁷ Um dos advogados de Maluf era o ex-Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, que foi à imprensa criticar a ausência de transparência da investigação conduzida pela CGI (ESCRITÓRIO de Buzaid protesta contra AI-5. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 15 dez. 1978).

²⁶⁸ PLANALTO diz que confisco não tem conotação política. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 ago. 1978; e MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Passados presentes: o golpe de 1964 e a ditadura militar**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 215.

²⁶⁹ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 126; 137.

encerrar a investigação em relação a ele, pois isto “criava uma área de atrito com o governo”.²⁷⁰ O mesmo ocorreu com Adhemar de Barros, alvo de um IPM que apurava irregularidades do período em que fora Prefeito da capital, tendo sido beneficiado por Costa e Silva, que atuou para arquivar o inquérito²⁷¹; o político paulista teria quitado dívidas do militar decorrentes de jogos de azar.²⁷² Armando Falcão acrescentou outras duas histórias: aberto um IPM contra o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzili, este pressionou o Presidente Castelo Branco a obstruir a investigação, o que de fato teria ocorrido, evitando “no nascedouro uma crise desagradável”; e ainda, o próprio Falcão afirma ter intervindo junto a Castelo Branco, em 1964, em favor de Expedito Machado, seu correligionário no PSD, para reestabelecer sua liberdade e obter-lhe novo passaporte, diante de prisão que sofrera em decorrência de um IPM.²⁷³

Quanto aos métodos, a estratégia de fundo da Comissão se baseava no que seus integrantes chamavam de “ação catalítica”²⁷⁴, caracterizada pela convocação de diversas pessoas para depor, a fim de criar um clima de tensão na sociedade que levasse a uma maior atenção aos preceitos da moralidade administrativa; a ação “pedagógica” da CGI contribuiria, desta forma, para a “renovação dos costumes políticos”.²⁷⁵ Para tanto, segundo um de seus Vice-Presidentes, a Comissão precisava se fazer sentir rápida e diretamente pelos cidadãos, levando-lhes uma mensagem de moralidade no manejo da coisa pública.²⁷⁶ Uma lógica semelhante conduzia os trabalhos da primeira CGI: com severas limitações jurídicas para sancionar seus alvos, buscava utilizar as investigações para fins de amedrontamento e coação, inclusive influenciando sobre as disputas políticas, por meio do vazamento de informações para a

²⁷⁰ D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). **Ernesto Geisel** (entrevista concedida ao CPDOCC/FGV). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 175.

²⁷¹ FORATTINI, Fernando Miramontes. A seletiva luta contra a corrupção durante os primeiros anos da ditadura militar e o papel da grande imprensa. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DA AMÉRICA EM DEBATE, 9., 2019, Maringá. **Anais eletrônicos**. Maringá: UEM, 2019. Adhemar, no entanto, seria cassado pela ditadura em 1966 (NETO, Lira. **Castello: a marcha para a ditadura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 395).

²⁷² MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Passados presentes: o golpe de 1964 e a ditadura militar**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 208.

²⁷³ FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. p. 292, 295-296.

²⁷⁴ FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 156.

²⁷⁵ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 87-88.

²⁷⁶ Trata-se de Luis Serff Selmann (KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 88).

imprensa.²⁷⁷ Outro traço estruturante da narrativa de seus idealizadores é a noção de que a justiça comum seria incapaz de lidar adequadamente com o problema da corrupção pública.²⁷⁸ Seria necessária uma justiça excepcional que se sobrepusesse a alguns entraves correntemente apontados por seus integrantes, como a prescrição dos processos submetidos ao Poder Judiciário.²⁷⁹

Alguns dos problemas enfrentados pela Comissão foram a indeterminação do escopo de seu trabalho²⁸⁰, a falta de pessoal para execução de suas atividades, a ausência de regulamentação de aspectos jurídicos de sua atuação²⁸¹ e queixas de excessos praticados por seus membros.²⁸² A CGI foi declarada extinta através do Decreto nº 82.961, de 29 de dezembro de 1978, sendo esta uma das últimas medidas tomadas por Geisel na condição de Presidente da República. Os arquivos foram enviados ao Ministério da Justiça, para análise e possível remessa ao Ministério Público, se fosse caso de oferecimento de denúncia. As apurações não tiveram continuidade.

1.6.2 O Serviço Nacional de Informações e as Cassações

A relação entre anticorrupção e política na ditadura não se limitava, todavia, aos trabalhos desenvolvidas nas Comissões Gerais de Investigação. O Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão responsável pela espionagem política daqueles considerados inimigos do regime, acabou atuando nesta área, ainda que colateralmente,. O SNI foi responsável, por exemplo, por elaborar um relatório indicando que o ex-Governador Haroldo Leon Peres, do Paraná, indicado enquanto “biônico” por Médici em 1970, teria praticado atos de corrupção. Já em 1971, o Presidente teria informado a Peres, através de seu Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, que se ele não se demitisse, seria cassado; disso teria decorrido sua

²⁷⁷ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e o Regime Militar: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

²⁷⁸ KNACK, op. cit., p. 90.

²⁷⁹ SE a justiça comum não obtiver fórmulas excepcionais para a recuperação de prejuízos, com a mudança em sua legislação, a luta contra a corrupção será inútil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 jun. 1978.

²⁸⁰ KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014, p 73.

²⁸¹ Luiz Serff Sellmann, Vice-Presidente da Comissão, queixava-se em ofício ao Ministro da Justiça Armando Falcão sobre a ausência de regulamentação da CGI, por meio da análise de anteprojetos de Regimento Interno e Regulamento da CGI (“[...] até o presente nenhum pronunciamento tenha havido por parte de Vossa Excelência.”) (CPDOC/FGV. Arquivo Ernesto Geisel. **Ofício Vice CGI a Armando Falcão em 1976**. EG pr 1974.04.24. p. 1330).

²⁸² FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar**: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 152.

renúncia.²⁸³ Carlos Alberto da Fontoura, que chefiou o SNI de 1969 a 1974, conta que neste período recebeu de quinze a vinte acusações por ano; a maior parte da demanda ainda era, entretanto, relacionada à “subversão”.²⁸⁴ Além de eventualmente agir como braço policial do governo em investigações, o SNI acompanhava o desenrolar de casos de corrupção com o intuito de deles saber antes da imprensa, inclusive para abafá-los, se necessário.²⁸⁵ Como exemplo disso, em 1975, João Baptista Figueiredo, chefe do SNI no governo Geisel, teria se dirigido a casa de Médici para tranquilizá-lo diante de denúncias de corrupção que começavam a ser noticiadas, e teria indicado que ele “jamais teve iniciativa de mandar investigar qualquer fato”, determinando que fossem “tomadas medidas para evitar o que está acontecendo”.²⁸⁶ Além disso, no governo Geisel, o SNI era responsável por submeter propostas de cassações de mandatos, por variados motivos, ao Conselho de Segurança Nacional, que procedia a uma votação nominal entre seus membros; alcançada a maioria, procedia-se à cassação.²⁸⁷

A ditadura empreendeu outras intervenções diretas sobre a classe política valendo-se da retórica de combate à corrupção, prescindindo do intermédio de órgãos como a CGI e o SNI. Adhemar de Barros, por exemplo, inicialmente uma liderança civil entusiasta dos militares, passou a criticá-los após a promulgação do AI-2, que levou à dissolução de seu partido, o Partido Social Progressista (PSP); depois de demandar o retorno do pluripartidarismo, Adhemar foi cassado pelo presidente Castello Branco em junho de 1966, acusado de corrupção.²⁸⁸ Quase dez anos após, já em 1975, sucedeu-se algo semelhante com o Senador Wilson Campos (ARENA-PE). Ele figurava em gravação obtida pela imprensa, na qual oferecia sua influência

²⁸³ GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 171; e FONTOURA, Carlos Alberto da. **Carlos Alberto da Fontoura (depoimento, 1993)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista626.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021. p. 78-79. O SNI filmou e gravou um encontro de Peres com Cecílio Rego de Almeida, importante empreiteiro do Paraná, utilizada como prova decisiva pelo regime para pressioná-lo a renunciar. Em seu ato de posse, Peres havia prometido “agir com mão de ferro contra a corrupção.” (CPDOC/FGV. **Verbete “Leon Peres”**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/peres-haroldo-leon>. Acesso em: 28 jul. 2022). O penalista René Ariel Dotti, que foi advogado de Peres no caso, narrou que “[...] o Presidente da República mandou avisar que se ele não renunciasse, iria ouvir na Voz do Brasil a sua cassação.” (SPIELER, Paula; MAFEI, Rafael (Coords.). **Advocacia em tempos difíceis: ditadura militar 1964-1985**. Curitiba: Edição do autor, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13745>. p. 694). O governo buscou censurar as notícias sobre as investigações contra Peres (ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 42).

²⁸⁴ FONTOURA, Carlos Alberto da. **Carlos Alberto da Fontoura (depoimento, 1993)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista626.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021. p. 70-71.

²⁸⁵ NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 132.

²⁸⁶ GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 251.

²⁸⁷ FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. p. 390-310.

²⁸⁸ NETO, Lira. **Castello: a marcha para a ditadura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 395; KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Memória jurisprudencial: Ministro Ribeiro da Costa**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012. p. 81. Conquanto o AI-2 somente previa a cassação de mandatos parlamentares, Castello incumbiu a Leitão de Abreu, então chefe de gabinete do Ministério da Justiça, a redação de um Ato Complementar que suprisse essa lacuna; Abreu viria a ser Ministro do STF entre 1974 e 1981.

a um empresário local para destravar empréstimos perante órgãos públicos, em troca de um percentual sobre o montante liberado. A questão foi levada ao plenário do Senado Federal, onde Campos foi absolvido por 29 votos a 21. O Presidente Geisel, ignorando a escolha da casa legislativa, cassou Campos, que se tornara, assim, o primeiro parlamentar federal cassado em cinco anos (Médici não promovera cassações); a decisão foi bem recebida pela opinião pública.²⁸⁹

1.6.3 A corrupção da ditadura

A ascensão de Ernesto Geisel ao poder trouxe consigo o início de um tímido processo de reabertura política, que passou pelo lento e gradual reestabelecimento da liberdade de imprensa; se o general abusou dos poderes discricionários que lhe eram outorgados pelo AI-5 para sufocar a oposição política, tolerou, em razão das pressões sociais que recebia, a liberalização da imprensa.²⁹⁰ Segundo José Carlos de Assis, que se dedicou à apuração e denúncia de escândalos de corrupção na ditadura, a reabertura foi decisiva que estas informações viessem a público.²⁹¹ Pedro Henrique Campos acrescenta que a vitória eleitoral da oposição em 1974, bem como a gradativa retomada das atividades fiscalizatórias pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Poder Judiciário também contribuíram para o avanço das apurações.²⁹² Os governos de Geisel e Figueiredo sofreriam constantemente com estas acusações, que tanto atacariam aspectos morais relacionados a condutas e hábitos cotidianos dos integrantes do governo (o que se poderia chamar de *pequena corrupção*), como relações espúrias entre empresários e funcionários públicos de alto escalão (ou *grande corrupção*). A desmoralização foi tamanha que os jornais resgataram a expressão “mar de lama”, antes atribuída a Vargas, para descrever a situação em que o governo se encontrava.²⁹³

No âmbito dos pequenos deslizes, divulgou-se que o irmão do presidente, o general Orlando Geisel, ex-Ministro do Exército e irmão do Presidente, residia indevidamente em um palácio público, o que causava constrangimento ao governo; ministros viajavam exclusivamente em aviões da Aeronáutica, havendo suspeita de desvio de função em sua utilização; o Presidente, em retorno de viagem, proibiu a fiscalização de sua bagagem pela

²⁸⁹ GASPARI, op. cit., p. 100; FALCÃO, op. cit., p. 373-374.

²⁹⁰ ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 41.

²⁹¹ Ibidem, p. 16.

²⁹² CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Editora da UFF, 2013. p. 399.

²⁹³ GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016. p. 117-118.

alfândega; um político comprara quantidades absurdas de alimentos para sua residência; ministros do governo possuíam itens de luxo em suas residências, além de dezenas de empregados. A insatisfação gerada com a divulgação destes privilégios foi sintetizada na denúncia às *mordomias*, despojando a ditadura, segundo Elio Gaspari, da onipotente pretensão de monopolizar a bandeira da moralidade, cuja defesa se converteu em bandeira da oposição.²⁹⁴

No campo da *grande corrupção*, muitos foram os casos denunciados.²⁹⁵ A descrição de três deles consegue oferecer um panorama geral dos escândalos: o “Relatório Saraiva”, o caso Dow Chemical e o caso Coroa-Brastel.

O primeiro versa sobre o direcionamento de licitações de grandes empreendimentos e a cobrança de propinas para intermediação de financiamentos. A acusação era de que o então Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, teria direcionado a licitação da construção da hidrelétrica Água Vermelha, em São Paulo, para a empreiteira Camargo Corrêa; anos depois, na condição de Embaixador em Paris, ele teria cobrado propinas de Jacques de la Broissia, banqueiro vinculado ao banco Crédit Commercial de Paris, que financiou a compra de equipamentos utilizados na construção da usina, no valor de dez por cento sobre o montante financiado. A denúncia partiu de Raymundo Saraiva, adido militar na França, que elaborou um relatório submetido ao então chefe do SNI, general João Baptista Figueiredo. O caso foi reportado a Geisel e, ao final, abafado.²⁹⁶ Apenas em 1984 o relatório foi tornado público, instaurando-se CPI para apuração do ocorrido, a qual não resultou em punições aos denunciados.²⁹⁷

O caso Dow Chemical trata de conflito de interesses e daquilo que hoje é chamado de “porta giratória” (*revolving door*). O general da reserva Golbery do Couto de Silva foi um dos quadros mais influentes das Forças Armadas durante toda a ditadura militar. Logo após o golpe, idealizou, criou e presidiu o SNI. Com a morte de Castello Branco, saiu do governo, assumindo

²⁹⁴ GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 293-295. Parte expressiva das informações apresentadas por Gaspari foram obtidas em uma série de reportagens escritas pelo jornalista Ricardo Kotscho, em 1976, sobre as *mordomias* do regime.

²⁹⁵ Para citar alguns: o escândalo do Instituto Brasileiro do Café, o caso Hanna Mining Company; o caso Delfin, o projeto Jari; a construção da ponte Rio-Niterói e da Transamazônica; a operação Capemi (STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura militar. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 214); o caso Nigeriano, o caso Tama, o caso Cobec, o caso Coscafé, o caso Vale, o caso Dow Química, o escândalo Capemi (ASSIS, José Carlos de. **Os mandarins da República**: anatomia dos escândalos na administração pública, 1968-84. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984); superfaturamento na compra de navios britânicos e na construção da ferrovia do aço (WERNER, Guilherme Cunha; MOISÉS, José Álvaro. **Corrupção na ditadura**: alicerce da corrupção sistêmica de anos recentes. In: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (Org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 121-135).

²⁹⁶ GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 284-286.

²⁹⁷ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2013. p. 402-405.

em 1968 cargo na filial brasileira da petroquímica estadunidense Dow Chemical, presidindo a organização de 1971 até 31 de janeiro de 1974; a esta altura, Geisel já havia sido eleito Presidente (em 15 de janeiro de 1974). Em 15 de março daquele ano, Golbery é empossado Ministro-Chefe da Casa Civil, e sua íntima relação com a petroquímica estrangeira cria constrangimentos ao governo, que vê a oposição imputar-lhe a pecha de antipatriota.²⁹⁸ O mesmo Golbery escrevera em 1964 que uma das principais tarefas do movimento armado seria o de “[...] implantar severos padrões de austeridade e moralidade públicas, acabando com a corrupção”.²⁹⁹ Segundo José Carlos de Assis, a Dow Chemical continuou interagindo com órgãos da Administração Pública Federal, como os Ministério da Fazenda e de Minas e Energia, interessada em influenciar suas atividades regulatórias, ou a fim de obter concessões para desenvolvimento de projetos da empresa. Em algumas ocasiões, a influência parece ter sido bem-sucedida, como diante do estabelecimento de isenção de impostos para importação de insumos, em momento no qual o governo buscava controlar a importação em outros setores da economia a fim reequilibrar a balança comercial deficitária. A alteração teria passado pelas mãos de Golbery e aprovada em razão de sua influência.³⁰⁰

Já o caso Coroa-Brastel³⁰¹, frequentemente considerado o mais grave escândalo de corrupção da ditadura, tem sua narrativa iniciada em 1981, quando os ministros Delfim Netto (Planejamento) e Ernane Galvêas (Fazenda) teriam utilizado sua influência para que fosse autorizada a concessão de um empréstimo bilionário da Caixa Econômica Federal ao grupo empresarial Coroa-Brastel, controlado por Assim Paim Cunha, o qual deveria ser destinado à expansão das atividades do grupo, mas que na prática foi utilizado para absorção de uma outra empresa que se encontrava em vias de falir (Corretora Laureano); o empréstimo nunca foi pago, decretou-se a liquidação extrajudicial do conglomerado e mais de 34 mil investidores foram prejudicados. Os três foram denunciados por peculato (artigo 312 do Código Penal). Também foram imputados, exclusivamente a Paim Cunha, os crimes de estelionato e falsidade ideológica. O STF, no julgamento do recebimento de denúncia no Inquérito nº 212, rejeitou a denúncia pelo crime de peculato e remeteu os autos à primeira instância, que ficou incumbida

²⁹⁸ GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016. p. 106-107; 119-121.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 117.

³⁰⁰ ASSIS, José Carlos de. **Os mandarins da República**: anatomia dos escândalos na administração pública, 1968-84. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 133-167.

³⁰¹ Para uma descrição detalhada da evolução do escândalo, v. ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 47-115; WERNER, Guilherme Cunha; MOISÉS, José Álvaro. Corrupção na ditadura: alicerces da corrupção sistêmica de anos recentes. *In*: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (Org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 125-127.

de processar apenas o empresário.³⁰² O Ministro Paulo Brossard, em voto-vista, afirmou que os ex-ministros “[...] detinham não só o controle da política econômico-financeira da União, mas dela eram senhores plenipotenciários, que exerciam poderes e influências jamais vistos sobre a Administração Pública Federal [...]” e que o empréstimo foi “anormal, para não dizer suspeito”, pois pretendia “[...] mascarar de lícita a absorção da falida Correta Laureano na escrita contábil do Grupo Coroa.” O Banco Central foi acionado na justiça por ter falhado na fiscalização da compra da Corretora Laureano pela Coroa-Brastel; o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) julgou que a omissão do órgão “chegou às raias da conivência, da cumplicidade”.³⁰³ Paim Cunha foi condenado em primeira instância pelo cometimento do crime de gestão fraudulenta de instituição financeira, em 1998, em sentença proferida pelo juiz Marcelo Bretas, que mais tarde se notabilizaria na Operação Lava Jato.³⁰⁴ Em entrevista após a condenação, Paim Cunha afirmou que o responsável pela operação financeira havia sido Golbery do Couto e Silva, o qual “[...] era o dono do Brasil e determinou que ajudassem a corretora.”³⁰⁵

Os casos relatados apresentam problemas nas relações público-privadas que ainda não foram superados; condutas como o tráfico de influência e a advocacia administrativa, quando não corrupção pura e simples, são representativas de conflitos de interesse que ainda permeiam a administração pública.³⁰⁶ A concentração de poder no Executivo, exacerbada em alguns dos nomes que aparecem repetidamente associados aos escândalos, contribui para a explicação destas ocorrências.³⁰⁷ Guilherme Werner e José Álvaro Moysés³⁰⁸ corretamente associaram

³⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq 212**. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 16/06/1994.

³⁰³ CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **O Controle Penal nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492, de 16.06.1986)**. 1996. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 1996. p. 104.

³⁰⁴ LIMA, Roni. Paim Cunha é condenado no caso Coroa. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 01 out. 1998.

³⁰⁵ LIMA, Roni. Assis Paim volta a culpar governo militar. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 02. out. 1998.

³⁰⁶ Nesse sentido, Pedro Campos e Claudio Beserra de Vasconcelos demonstraram que houve um intenso intercâmbio entre militares e empresários durante a ditadura, com diversos representantes das Forças Armadas ocupando postos de cúpula em empresas privadas; por outro lado, empresário frequentaram escolas militares e realizaram cursos na Escola Superior de Guerra (CAMPOS, Pedro; VASCONCELOS, Claudio Beserra de. *A aliança empresarial-militar e a ditadura brasileira: a atuação de empresários em escolas militares e de integrantes das forças armadas em companhias privadas durante o regime pós-1964*. **Brasiliana**, v. 10, n. 2, 2021); em igual direção: MIROW, Kurt Rudolf. **A ditadura dos cartéis: anatomia de um subdesenvolvimento**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980. p. 193.

³⁰⁷ ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 29; 41.

³⁰⁸ WERNER, Guilherme Cunha; MOISÉS, José Álvaro. Corrupção na ditadura: alicerce da corrupção sistêmica de anos recentes. *In*: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 133. Tal influência, acrescenta-se, era mais percebida em outras discussões, como a respeito da liberalização do regime. Huntington esteve no Brasil algumas vezes na primeira metade dos anos 1970, apresentando propostas de “descompressão” da ditadura, que apontavam para a ideia de reabertura lenta e gradual, adotada anos depois. Nessas visitas, o cientista político dialogou com Golbery do Couto e Silva, Delfim Netto, Leitão de Abreu, dentre outros importantes quadros do regime (SKIDMORE, Thomas. **The politics of military rule in Brazil, 1964-85**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1988. p. 165-170).

estas práticas à influência que os escritos do cientista político Samuel Huntington possuía entre os adeptos do regime: como será desenvolvido adiante, ele defendia que nos países em desenvolvimento ações corruptas poderiam ser uma alternativa justificável quando fossem capazes de acelerar o processo de modernização, removendo entraves burocráticos que dificultariam a execução de projetos do interesse do governo e das empresas. Disse Huntington em sua emblemática asserção, “[...] uma certa dose de corrupção é um lubrificante ótimo para acelerar a caminhada para a modernização.”³⁰⁹ Se não no espaço público, a complacência do governo com os escândalos nos círculos privados, buscando abafá-los ao invés de proceder a investigação, é revelador de certa transigência com o fenômeno, que passa a ser tomado como uma externalidade intrínseca às relações público-privadas, um efeito colateral danoso e indesejado, mas que não poderia ser evitado.

Sob um olhar mais condescendente dos acontecimentos, poder-se-ia argumentar que os idealizadores da ditadura genuinamente ansiavam por “acabar” com a corrupção. Se assim fosse, então a sua compreensão do fenômeno pecaria por ingenuidade. Isso pode ser ilustrado em um diálogo narrado por Paulo Egydio Martins, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1966-1967), havido com o presidente Castello Branco: “[...] pouco depois de eu ter assumido, o presidente Castello me perguntou se eu já tinha acabado com a corrupção no ministério, e fui obrigado a responder que ainda não [...]”; o Presidente teria respondido: “Mas como!?”³¹⁰

Com a reabertura política promovida por Geisel, a ênfase da discussão no regime caminhou progressivamente da *anticorrupção* – com as CGIs e as cassações – para a *corrupção*, diante da necessidade de se defender de sucessivos escândalos; no governo Figueiredo, que o sucedeu, a oposição monopolizou a pauta. Fato é que, ao final de seu mandato, Geisel manifestava uma posição bastante cética sobre o tema da corrupção.

O Conselho de Segurança Nacional reuniu-se em junho de 1978, a pedido do Presidente, para definir o reestabelecimento de garantias individuais suprimidas pelo AI-5, como o *habeas corpus*, e retirar do chefe do Poder Executivo algumas prerrogativas que lhe foram conferidas pelo ato, como a de cassar mandatos eletivos, suspender as atividades de casas legislativas e decretar o estado de sítio.³¹¹ Sobre o último ponto, o Ministro do Exército,

³⁰⁹ HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975 [1968]. p. 83.

³¹⁰ MARTINS, Paulo Egydio. **Depoimento ao CPDOC/FGV**. São Paulo: Imp. Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 207.

³¹¹ GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016. p. 65-67.

Fernando Bethlem, notou que, na proposta submetida, o estado de sítio somente poderia ser decretado diante de “fatores de subversão”, tendo havido a supressão do termo corrupção, que figurava como uma segunda hipótese no artigo 155 da Constituição então vigente. O Presidente, em resposta, argumentou que “[...] o tema não tem grande relevância [...]”, porque “[...] a corrupção, geralmente, é de caráter quase que individual e, quando coletiva, não é um fenômeno que tenha uma proporção universal ou nacional [...]”; sendo um “[...] fenômeno próprio da natureza humana [...] por mais grave que seja a corrupção não chega ao ponto de influir na integridade nem na independência do país, justificando um Estado de Sítio.”³¹² Duas décadas depois, o general manifestou a mesma opinião, desta vez publicamente, afirmando que a luta da ditadura contra a corrupção foi “praticamente inócua”, e que esta bandeira não poderia “ser o objetivo principal de um governo”.³¹³

Houve corrupção na ditadura militar. E de todos os tipos, das *mordomias* a negociatas bilionárias entre agentes públicos e privados. A alegada superioridade moral dos militares na condução dos assuntos públicos³¹⁴ provou-se falsa. A agenda anticorrupção, do ponto de vista de sua eficiência em reduzir a incidência do fenômeno, fracassou; teve sucesso, todavia, enquanto promotora de perseguição a adversários políticos e elemento de justificação para a cassação de mandatos eletivos. Não é porque as estratégias de combate à corrupção da ditadura nunca foram efetivamente levadas a sério que elas não mereçam ser analisadas com atenção.³¹⁵

³¹² A resposta de Geisel, na íntegra, foi a seguinte: “A questão, no meu modo de ver, não tem grande relevância. A corrupção, geralmente, é de caráter quase que individual e, quando coletiva, não é um fenômeno que tenha uma proporção universal ou nacional; nós podemos ter um Secretário que é corrupto, um Governador que é corrupto, ou um industrial que é corrupto. A corrupção é um mal extremamente difícil de extirpar e é um mal universal; a corrupção existe na França, na Alemanha, nos EUA, como existe no Brasil. Creio que é um fenômeno próprio da natureza humana. A impressão que se tem é que por mais grave que seja a corrupção não chega ao ponto de influir na integridade nem na independência do país, justificando um Estado de Sítio. Isto não quer dizer que o Governo menospreze a corrupção e que a admita, com ela concorde, e que não tenha que continuar tenazmente a combatê-la. Quer dizer, se nós mantivéssemos a corrupção no texto, acho que diminuiríamos a importância do Estado de Sítio, porque a corrupção não vai ter, nunca terá, um quadro tão geral que implique na decretação do Estado de Sítio, mesmo porque o Poder também pode ser armar contra a corrupção.” (CPDOC/FGV. Arquivo Ernesto Geisel. **Ata da 53ª reunião do Conselho de Segurança Nacional de 23/06/1978**. EG pr 1975.05.02. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=preg&pagfis=27907>. Acesso em: 09 jun. 2022. p. 65 et seq.).

³¹³ D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). **Ernesto Geisel** (entrevista concedida ao CPDOCC/FGV). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 169.

³¹⁴ São interessantes as conclusões de Celso Castro, tomadas a partir de pesquisa antropológica realizada nos anos 1980, na Academia Militar das Agulhas Negras, centro de formação dos oficiais combatentes de carreira do Exército: “A construção da identidade social do militar ocorria em meio a uma tensão entre uma ‘visão ideal’ que permanecia aproximadamente a mesma desde a década de 1930, afirmando uma posição de superioridade moral, prestígio e distinção sociais dos militares em relação aos ‘paisanos’, e a vivência pelos cadetes, no ‘mundo de fora’, de experiências que muitas vezes não confirmam ou mesmo contradizem isso.” (CASTRO, Celso. **O espírito militar**: um antropólogo na caserna. 2. ed. Revista. São Paulo: Zahar, 2004. p. 206).

³¹⁵ Na mesma direção, v. MOTTA, Rodrigo Pato Sá. Os expurgos de 1964 e o discurso anticorrupção na caricatura da grande imprensa. **Revista Tempo e Argumento**, v. 8, n. 18, 2016. p. 38.

A estruturação de um aparato jurídico que buscava formalizar, ainda que minimamente, procedimentos de persecução, como fez a segunda CGI³¹⁶, serve como um parâmetro extremado de análise para experiências realizadas no período democrático nascido após 1988; em outras palavras, estes empreendimentos, por suas características, podem demonstrar o autoritarismo de certas práticas desenvolvidas na democracia, acentuando o que há de arcaico no “novo”.

Acima de tudo, não se pode perder de vista, como ressalta Heloísa Starling, que o fracasso do combate à corrupção na ditadura residiu, essencialmente, no fato de que o regime era corrupto por definição, por cerrar as portas à participação política da sociedade, valendo-se de práticas de tortura, perseguição, silenciamento e assassinato de opositores.³¹⁷

1.6.4 A corrupção como subterfúgio para a tutela dos militares sobre os poderes constituídos

Tratar de corrupção e de sua política criminal, no Brasil, deveria ser precedido de uma reflexão a respeito de sua instrumentalização enquanto um conceito retórico pelos militares, empregado, ao longo da história, para justificar ataques aos poderes constituídos e à soberania popular; ou seja, à democracia. Por outro lado, o objetivo dos tipos penais relacionados a corrupção, especialmente quando aplicados aos políticos, é garantir que estes conduzam as ações inerentes a sua função de maneira independente em relação a interesses particulares, sejam econômicos ou de outra natureza. Assim, a corrupção da política fragiliza a democracia. Mas a resposta a esta situação não deve se dar a partir do emprego de métodos autoritários, sejam eles a pura e simples força das armas, como fizeram os militares, ou o desrespeito sistemático a regras jurídicas, materiais e procedimentais, como se fez mais recentemente no Brasil. Em outros termos, não se pode salvar a democracia destruindo a democracia.

Mais de cinquenta anos separam estes contextos, que carregam profundas dissemelhanças entre si, mas cujos pontos de contato evidenciam a subsistência deste passado no presente: a corrupção como tema mobilizador e a reivindicação dos militares do papel de garantidores da democracia. Afinal, em ambas as conjunturas a retórica de combate à corrupção

³¹⁶ Como formulou Diego Knack: “É preciso compreender a Comissão Geral de Investigações como uma das práticas autoritárias, como uma das formas de violência e repressão produzidas pelo estado brasileiro sob tutela dos militares. Notá-la enquanto um instrumento secreto que vasculhou centenas de milhares de pessoas e submeteu outros milhares a uma série de constrangimentos e incertezas, fruto das ações de suas diligências.” (KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. p. 112).

³¹⁷ STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura militar. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 218.

foi amplamente utilizada: contra Vargas e JK, em posição de protagonismo, contra João Goulart e durante a ditadura enquanto elemento coadjuvante do anticomunismo; já na ofensiva contra os ex-Presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, incensadas pela Operação Lava Jato, como se verá, a anticorrupção foi o tema galvanizador das mobilizações contra o governo. E embora 2018 não seja 1964, os militares novamente se fizeram presentes, ao pressionar publicamente uma Ministra do Supremo Tribunal Federal a votar contra o ex-Presidente Lula da Silva, sendo dela o voto decisivo para que ele fosse preso, poucos meses antes das eleições nacionais na qual era candidato.³¹⁸ Como registra Celso Castro, esta foi a primeira intervenção explícita do Exército, enquanto instituição, em décadas, sendo um marco na retomada do protagonismo das Forças Armadas na discussão política nacional.³¹⁹

Após mais de cinco décadas de protagonismo na vida política nacional, o processo de redemocratização levou os militares de volta aos quartéis. Apesar disso, eles acompanharam passo a passo o desenrolar dos acontecimentos, especialmente nos momentos de crise. No processo que levou ao *impeachment* de Fernando Collor, ao contrário do que se poderia supor, os militares também se fizeram presentes, conversando com políticos e até mesmo com o

³¹⁸ Trata-se de mensagem postada no Twitter pelo general Eduardo Villa Bôas, então comandante do Exército, em duas partes, no dia 03/04/2018, véspera do julgamento do HC 152.752 pelo STF: “Nessa situação que vive o Brasil, resta perguntar às instituições e ao povo quem realmente está pensando no bem do País e das gerações futuras e quem está preocupado apenas com interesses pessoais? Asseguro à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à Democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais.” A mensagem foi interpretada por expressiva parte da opinião pública como uma tentativa de intimidação à Corte, especialmente dirigida à Ministra Rosa Weber, para que a ordem de habeas corpus não fosse concedida (ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 154). O Ministro Celso de Mello se manifestou no julgamento repudiando as declarações “[...] impregnadas de insólito conteúdo admonitório claramente infringentes do princípio da separação de poderes [...]”, traçando paralelos com as ameaças de Floriano Peixoto contra o STF, e com a ditadura militar instaurada em 1964 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Voto do Min. Celso de Mello no HC 152752**. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de Julgamento: 04/04/2018). Àquela altura, o voto de Rosa Weber era considerado o único imprevisível, sendo que a estimativa dos demais votos representava um empate de cinco a cinco. No julgamento, ela votou denegando a ordem de habeas corpus, sob o entendimento de que, apesar de possuir concordância com a tese exposta no pedido, não poderia segui-la em um julgamento de caso individual, mas apenas em um processo de controle abstrato de constitucionalidade, por respeito ao “princípio da colegialidade”. Todavia, não existia impedimento jurídico para que a Ministra manifestasse sua posição naquele julgamento, tanto que outros cinco magistrados votaram conforme suas convicções pessoais, concedendo a ordem. Um ano e seis meses depois, foi julgado o mesmo tema, agora abstratamente, e a Ministra votou em sentido contrário ao que tinha feito no processo do ex-Presidente; como consequência, ele, dentre centenas de outras pessoas, foi posto em liberdade. Tivesse a Ministra votado anteriormente conforme esta posição, que era sua visão pessoal, o ex-Presidente não teria sido preso. Anos depois, o general disse que o texto foi elaborado por integrantes do Alto-Comando do Exército, se tratando “de um alerta, muito antes que uma ameaça” e que tinha consciência de estar “tangenciando o limite da responsabilidade institucional.” (CASTRO, Celso (Org.). **General Villas Bôas: conversa com o comandante**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 185-202).

³¹⁹ CASTRO, Celso. **O espírito militar: um antropólogo na caserna**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 13. José Murilo de Carvalho classificou a declaração como “grave”, por afrontar a Constituição ao pressionar um dos três poderes da República (CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e política no Brasil**. 3. ed. revista e ampliada. São Paulo. Todavia, 2019. p. 15-16).

Presidente, a quem chegaram a sugerir a renúncia.³²⁰ Ou seja, não somente as Forças Armadas anuíram com o impedimento de Collor, como expressamente atuaram para derrubá-lo. O ideal interventor dos militares remonta ainda ao Império. Floriano Peixoto, durante a crise da Questão Militar, que opôs os militares aos partidários de Dom Pedro II, confidenciou a um colega de farda que, por se considerar um liberal, não desejava “o governo da espada”, o qual, todavia, seria capaz de “[...] purificar o sangue do corpo social, que, como o nosso, está corrompido.”³²¹

A ideia de que a nação está corrompida, como resultado das ações demagógicas e corruptas de políticos, ressurgiu de tempos em tempos entre os membros das Forças Armadas. Enquanto resposta, se estabelece a tarefa de “regenerar” o país, empreitada “quase metafísica” usualmente atribuída aos próprios militares, pois estes seriam desinteressados, apartidários e incorruptíveis; constituiriam, em suma, a reserva moral da nação³²². A influência desta concepção não desapareceu com a redemocratização. Como nota José Murilo de Carvalho, o próprio dever de “garantia dos poderes constitucionais”³²³ atribuído às Forças Armadas – inserido no texto por pressão do general Leônidas Gonçalves³²⁴, então Ministro do Exército –, confere certa legitimidade, goste-se ou não, para que as Forças Armadas se arroguem ao papel de “poder moderador” da República, emulando a prerrogativa imperial prevista na Carta de 1824.³²⁵ A atuação do general Villas Bôas, amparada no discurso anticorrupção³²⁶, parece confirmar que o Brasil ainda é uma “República tutelada”, ante a desconfiança de que o exercício

³²⁰ O portador da mensagem foi o general Agenor Francisco Homem de Carvalho, então Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República (CASTRO, Celso; D’ARAÚJO, Maria Celina (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 34). Segundo o brigadeiro Sócrates da Costa Monteiro, então comandante da Força Aérea, o clima na instituição era de “perplexidade” e espanto com as denúncias públicas de corrupção que surgiam contra o Presidente (CASTRO, Celso; D’ARAÚJO, Maria Celina (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 30). Sobre o tema, o Senador Maurício Corrêa, que futuramente seria Ministro do Supremo, tinha dúvidas quanto à conveniência do aprofundamento das apurações de corrupção relacionadas a PC Farias, porque “[...] poderia haver uma desestabilização das instituições [...]”, que poderiam levar a um “outro golpe de 1964”. (SALLUM JR., Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 198).

³²¹ SCHULZ, John. **O Exército na política: origens da intervenção militar, 1850-1894**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 111.

³²² COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução de A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 76-77.

³²³ Constituição da República. “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

³²⁴ Em seu depoimento sobre a constituinte, o general Leônidas afirmou que se envolveu pessoalmente nesse debate e, citando Ives Gandra Martins, disse que a constituição coloca as Forças Armadas como um “poder moderador da nação”. (CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte: os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 64-65).

³²⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e política no Brasil**. 3. ed. revista e ampliada. São Paulo. Todavia, 2019. p. 25.

³²⁶ Disse o general: “no texto, a palavra-chave é ‘impunidade’” (CASTRO, Celso (Org.). **General Villas Bôas: conversa com o comandante**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 188).

do autogoverno civil é impraticável no país.³²⁷ Analisando especificamente o papel do Exército, Shawn Smallman identifica que a adoção dessa retórica de superioridade moral decorre, dentre outros fatores, da percepção que os militares têm da corrupção praticada por governo civis. Ele ressalva, entretanto, que o Exército nunca foi um instrumento apropriado para a promoção de um combate efetivo à corrupção³²⁸; ao contrário, pecaram pelos mesmos problemas, sem os méritos que alguns governos civis tiveram no tratamento da questão.

Smallman registrou em artigo, datado do final dos anos 1990, que o discurso dos militares enquanto guardiões morais da nação ainda possuía apelo, Isso se confirmaria, segundo o autor, pelo fato de que o então Deputado Federal Jair Bolsonaro, em 1993, havia defendido no parlamento o retorno da ditadura como meio de resolução de problemas de uma “democracia irresponsável”, conduta que, a despeito de sua gravidade, não ocasionou a perda de seu mandato.³²⁹ Jair Bolsonaro seria eleito Presidente da República em 2018, após seu principal adversário e líder das pesquisas de intenção de voto, Luiz Inácio Lula da Silva, ter sido impedido de concorrer no pleito em razão de condenações por corrupção passiva. O juiz que o sentenciou, Sérgio Fernando Moro, exonerou-se da magistratura para se tornar Ministro da Justiça de Bolsonaro. O Presidente, em cerimônia no início de seu governo, cumprimentou o general Villas Bôas, dizendo que ele era um dos responsáveis por sua vitória, complementando que “o que conversaram” morreria entre eles. O general alega que o assunto tratado não tinha teor conspiratório.³³⁰

Portanto, é imprescindível inserir a “questão militar” na reflexão sobre o tratamento jurídico-penal da corrupção no Brasil, sob pena de sua formulação ignorar aspectos centrais do desenvolvimento da democracia no país, constituindo uma política criminal a-histórica em matéria de corrupção. Se é certo que há uma relação entre corrupção e democracia, é igualmente verdadeiro que existe uma permanente tensão entre anticorrupção e democracia. Assim como não se deve permitir que práticas corruptas sejam praticadas sem repreensão, também não é aceitável que a apuração e sancionamento destas condutas sejam realizadas de qualquer forma, e isto inclui a tipificação dos delitos que versam sobre o tema, que são sua base material e pressuposto de atuação do Estado em matéria criminal. Seu tratamento envolve a constituição de uma base valorativa que deve incluir, além de outros vetores, a defesa da supremacia do

³²⁷ CARVALHO, op. cit., p. 25.

³²⁸ SMALLMAN, Shawn. Shady business: Corruption in the Brazilian Army before 1954. **Latin American Research Review**, v. 32, n. 3, 1997. p. 41-42; 59.

³²⁹ Ibidem, p. 58.

³³⁰ CASTRO, Celso (Org.). **General Villas Bôas**: conversa com o comandante. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 228.

poder civil como uma de suas referências. Deste modo, a prescrição de sanções criminais para a corrupção no Brasil – onde os militares atacaram por diversas vezes os poderes constituídos em nome de seu enfrentamento – não deve atender aos mesmos pressupostos de países com democracias plenamente consolidadas.

2 REPRESSÃO À CORRUPÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO PODER JUDICIÁRIO

2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DE CASOS PARADIGMÁTICOS

No capítulo anterior, buscou-se investigar alguns traços do conceito de corrupção ao longo da história, evidenciando a modificação de seu sentido no tempo e descrevendo as relações entre os *discurso sobre a corrupção política*, as *práticas institucionais* efetivadas para reprimi-la e a *expressão concreta* desse poder punitivo, entre 1930 e 1988. Isso com o fim de situar historicamente os conceitos e as políticas criminais relacionadas ao tema. No presente capítulo pretende-se dar seguimento à tarefa, estudando o período que vai da redemocratização brasileira, com a promulgação da Constituição de 1988 até o presente.

A principal diferença metodológica entre os capítulos se dá na mudança, em parte, das fontes de pesquisa. Enquanto o primeiro é amparado em fontes históricas diretas e indiretas³³¹, neste serão aproveitados documentos contemporâneos, que incluem, mas não se limitam, a fontes jurídicas. Se a perspectiva é de avaliar como as *ideias* influenciaram a adoção de um programa político-criminal com certas características, bem como sua manifestação concreta sobre a realidade, então seu estudo demanda a observação dos discursos expressos em textos acadêmicos, documentos oficiais, declarações públicas e, no que se inova neste capítulo, precedentes judiciais.

As decisões judiciais, se analisadas de maneira detida, possibilitam a compreensão dos discursos dos magistrados³³² – trata-se aqui de retomar, com as devidas limitações, o método de Quentin Skinner, para quem toda declaração busca endereçar uma resposta a um problema particular, experimentado pelo autor no momento de sua emissão, de modo que, à sua compreensão, não se pode separar o *texto* do *contexto*³³³. Além disso, os precedentes são um valioso suporte ao estudo dos processos de *criminalização secundária*, isto é, do exercício do

³³¹ Sobre a classificação, v. COSTA, José; BARROS, Assunção. Fontes históricas: revisitando alguns aspectos primordiais para a pesquisa histórica. **Mouseion**, v. 1, n. 12, 2012. p. 134.

³³² Nessa direção, sobre o tema deste estudo, v. FERNANDES, Daniel Fonseca. SANTANA, Tainan Bulhões. Discursos sobre a corrupção nas votações do Supremo Tribunal Federal (2015-2017). **Revista Brasileira De Direito Processual Penal**, v. 6, n. 3, p. 1345–1387, 2020.

³³³ SKINNER, Quentin. Meaning and Understanding in the History of Ideas. **History and Theory**, v. 8, n. 1, 1969. p. 48-49.

poder de punir em concreto³³⁴, na medida em que a interpretação judicial conforma o âmbito de incidência do tipo penal sobre a realidade, estabelecendo os limites de permissão e proibição.³³⁵

Outra vantagem do estudo das decisões judiciais é que elas revelam quais os fenômenos sociais, contidos no universo mais amplo da corrupção política, foram objeto de preocupação da sociedade em um determinado momento. Assim, elas não somente apresentam este conjunto de inquietações, mas também exibem a sua tensão com as normas penais vigentes, haja vista que o resultado interpretativo é produto do “atrito” da linguagem normativa “com o caso concreto”.³³⁶

Escolheu-se trabalhar com análise de jurisprudência nesse capítulo porque é somente a partir do julgamento do caso Collor (Ação Penal nº 307) que o Supremo Tribunal Federal passou a apreciar, em sua competência originária, ações penais que continham imputação pelos delitos de corrupção.

Isto corrobora algumas hipóteses desenvolvida no capítulo anterior. Lá se argumentou que os tipos penais de corrupção delineados em 1940 visavam à repressão da “corrupção burocrática”, isto é, daquelas condutas praticadas por funcionários com reduzido grau de discricionariedade no exercício de suas funções, o que se deu no contexto da profissionalização do corpo burocrático estatal promovida por Vargas. Assim, seu ideal expansivo (em comparação com os tipos penais previstos nos códigos anteriores) se vincula ao interesse de tutela sobre a probidade e eficiência de uma estrutura administrativa em desenvolvimento.

Portanto, esses tipos penais não foram desenhados para tratar do fenômeno da corrupção política. O controle penal do dissenso político era efetivado ou por crimes previstos em Leis de Segurança Nacional, ou por instrumentos jurídicos de exceção, como os Tribunais Especiais, de Vargas, e as Comissões Gerais de Investigação, da ditadura militar, desvinculados do sistema jurídico ordinário.

Durante a Quarta República (1946-1964), alguns políticos chegaram a ser processados por crimes contra a administração pública, mas por peculato, e não por corrupção³³⁷. Isso

³³⁴ BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: Introdução à sociologia do direito Penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 160.

³³⁵ TAVARES, Juarez. Interpretación, principio de legalidad y jurisprudencia. Tradução de Francisco Muñoz Conde. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 40, n. 3, 1987. p. 755.

³³⁶ MANES, Vittorio. O papel poliédrico do juiz penal: entre as pressões da hermenêutica e os limites do sistema. Tradução: Antonio Tovo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, maio/jun. 2015. p. 467.

³³⁷ Foi o caso dos ex-Governadores Adhemar de Barros, de São Paulo, e Moysés Lupion, do Paraná. Eles foram processados perante os respectivos Tribunais de Justiça, mas alguns *habeas corpus* relacionados a estes processos

evidencia que os poucos casos de repressão penal a condutas praticadas por detentores de mandato eletivo se relacionavam à malversação de recursos públicos, caracterizada pela unilateralidade da ação, e não pela constituição de um pacto bilateral com um particular, próprio da corrupção. Na ditadura militar, existem algumas evidências de emprego destes tipos penais para a repressão da corrupção política³³⁸, mas elas eram minoritárias frente à utilização de outros delitos (como o de peculato), mesmo porque o regime poderia, como efetivamente o fez, se valer de instrumentos arbitrários, como a violência e as cassações, a fim de reprimir o dissenso político. Ainda, nas raras hipóteses em que os casos chegavam ao Poder Judiciário, a apreciação jurisdicional de mérito era frequentemente contaminada pelos métodos autoritários empregados nas investigações.³³⁹

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, usualmente se afirmava incompetente para julgar processos contra pessoas que foram destituídas de cargos detentores de foro por prerrogativa funcional³⁴⁰.

Dessa digressão decorrem três reflexões. A primeira de que, como os tipos penais, mas especialmente o tipo penal de corrupção passiva, foi construído para tratar de fenômenos menos complexos do que os relativos à corrupção política, sua fricção com esta realidade, iniciada no caso Collor, ocasionou as dificuldades de interpretação do conteúdo do injusto, que se manifestou na dualidade entre as exegéticas literais e sistemáticas sobre o elemento normativo “ato de ofício”, como será discutido detalhadamente.

A segunda é de que a redação do tipo penal de corrupção passiva, inalterada deste

foram apreciados pelo Supremo Tribunal Federal. Cf., respectivamente: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 34103**. Relator: Min. Hahnemann Guimarães. Data de Julgamento: 09/05/1956; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 38409**. Relator: Min. Hahnemann Guimarães. Data de Julgamento: 31/05/1961.

³³⁸ Como descrito no último capítulo, foram os casos do ex-Presidentes da República Juscelino Kubitschek e João Goulart, o ex-Governador do Amazonas, Plínio Ramos Coelho e o ex-Governador do Ceará, José Parsifal Barroso. A referência ao primeiro caso (JK), pode ser observada em sentença de primeira instância proferida após a declinação de competência do Supremo Tribunal Federal, recuperada em LUZ, Américo. Investigação sobre corrupção passiva no governo Juscelino Kubitschek. **Revista da SJRJ**, v. 21, n. 41, p. 337-340, 2014. Quanto aos demais, os precedentes do STF são, respectivamente: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **IP 2**. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira. Relator para acórdão: Min. Djaci Falcão. Data de Julgamento: 27/03/1968; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **HC 41.049**. Relator: Min. Vilas Boas. Data de Julgamento: 04/11/1964; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **HC 41609**. Relator: Min. Victor Nunes Leal. Data de Julgamento: 16/12/1964.

³³⁹ Nesse sentido, o voto do Ministro Gonçalves de Oliveira em denúncia relacionada ao ex-Presidente Juscelino Kubitschek: “não há nenhum indício de culpabilidade do Presidente Juscelino Kubitschek. De resto, os inquéritos foram feitos, sem nenhuma garantia de defesa, verdadeira devassa [...]”. Cf. LUZ, op. cit., p. 338.

³⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **IP 2**. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira. Relator para acórdão: Min. Djaci Falcão. Data de Julgamento: 27/03/1968; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **AP 157**. Relator: Min. Victor Nunes. Data de Julgamento: 13/03/1968; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **AP 168**. Relator: Min. Amaral Santos. Data de Julgamento: 24/05/1972.

1940, se mostra deficiente para lidar com os dilemas verificados no presente, especialmente quanto ao fenômeno da corrupção política, tanto sob a ótica do preceito primário, que é obrigado a conformar em uma única definição realidades muito diferentes³⁴¹, como do preceito secundário, cujo alargado intervalo de penas denota a própria dificuldade do preceito primário em circunscrever adequadamente seu objeto de tutela.³⁴²

A terceira, de ordem político-criminal, é de que, embora o Estado tenha, no passado, elaborado estratégias de repressão à corrupção política, constituídas a partir do Poder Executivo e efetivadas por instituições excepcionais e práticas informais, estas expressões político-criminais ocorriam à revelia do Poder Judiciário, que somente foi chamado a oferecer respostas ao fenômeno da corrupção política a partir do caso Collor. É somente a partir daí que os juízes ganham protagonismo na repressão a tais práticas, influenciando sobre a sua política criminal, o que produziu uma inédita tensão entre a magistratura e os detentores de mandatos eletivos.

Como adiantado, este capítulo utilizará decisões judiciais como fonte de pesquisa, mediante a técnica da análise de jurisprudência, com vistas à agregação de novos dados empíricos sobre o tema estudado.

Diante do crescente protagonismo do Supremo Tribunal Federal após a redemocratização, a pesquisa de jurisprudência tornou-se a “válvula propulsora” dos estudos empíricos em direito no Brasil.³⁴³ Análises de jurisprudência podem ser realizadas por diferentes técnicas, ancoradas em métodos quantitativos ou qualitativos. Nessa pesquisa, optou-se pelo emprego de métodos qualitativos de análise de decisões, adotando-se, especificamente, o modelo de estudo de casos paradigmáticos.

Essencialmente, existem duas técnicas de análise qualitativa de jurisprudência: as que se concentram na aglutinação de julgados sobre um determinado tema e as que se voltam ao

³⁴¹ Nessa direção, Alaor Leite e Adriano Teixeira: “Em comparação com outros ordenamentos jurídicos, o termo que nosso legislador escolheu para designar a contrapartida do recebimento da vantagem por parte do funcionário público é bastante amplo. [...] Pode-se dizer que o legislador brasileiro adotou um pacto de injusto fraco ou flexível no tipo da corrupção passiva”. Cf. LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e Política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. São Paulo: FGV, 2017. p. 143. No mesmo sentido, v. ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Subsidiariedade do sistema penal e corrupção. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 27, n. 322, p. 15-16, set.. 2019.

³⁴² Nessa direção, v. SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 153-154; YANG, Eloisa. **O ato de ofício no delito de corrupção passiva**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 126-133.

³⁴³ DE PALMA, Juliana Bonacorsi; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Capítulo 6.

estudo de casos paradigmáticos. A variável que mais influencia na tomada de decisão é o tamanho da amostra a ser analisada. Enquanto os modelos de aglutinação costumam ser mais adequados ao estudo de amostras relativamente amplas, o modelo de análise de casos paradigmáticos mostra-se proveitoso à observação de um campo amostral reduzido, permitindo uma avaliação verticalizada de precedentes relevantes.³⁴⁴

O estudo de casos paradigmáticos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em especial, denota a adequação desse modelo, uma vez que suas deliberações, extraíveis dos acórdãos de julgamento, apresentam o posicionamento de diversos magistrados sobre uma pluralidade de questões fáticas e jurídicas, que usualmente se encontram dispersas no interior da decisão judicial. Ademais, não raras vezes, embora compondo uma mesma corrente de voto sobre uma determinada questão, as razões de decidir diferem entre os magistrados, podendo até mesmo apresentar contradições, ocasionando “[...] uma deficiente clareza no verdadeiro fundamento da decisão.”³⁴⁵

Essa dificuldade é percebida, por exemplo, na análise da Ação Penal nº 470, o caso Mensalão³⁴⁶, no qual foram processados simultaneamente quase quarenta pessoas, em julgamento que se estendeu por quatro meses, originando um acórdão que contém mais de oito mil páginas. E, a despeito do extenso do debate, ou mais propriamente por esta razão, ainda remanescem dúvidas sobre o que se decidiu a respeito da interpretação dos crimes de corrupção passiva e ativa.³⁴⁷

³⁴⁴ DE PALMA, Juliana Bonacorsi; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Capítulo 6.

³⁴⁵ NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: Princípios e Regras Constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013. No mesmo sentido, v. FELONIUK, Wagner Silveira; KAYSER, Kevin. O sistema de decisão do Supremo Tribunal Federal e o problema da formação de precedentes. *In*: FREITAS, Lorena de Melo; CATÃO, Adrualdo de Lima; MALINVERNI, Clóvis Eduardo (Orgs.). **Teorias da decisão e realismo jurídico**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

³⁴⁶ Nessa direção, v. QUANDT, Gustavo de Oliveira. Algumas considerações sobre os crimes de corrupção ativa e passiva: a propósito do julgamento do “Mensalão” (APn 470 do STF). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 22, n. 106, 2014. p. 201; TAVARES, Juarez; BORGES, Ademar. O crime de corrupção passiva na visão do STF e a sentença que viola o princípio da legalidade. *In*: PRONER, Carol *et al* (Org.). **Comentários a uma sentença anunciada**: o processo Lula. Bauru: Canal 6, 2017. p. 261.

³⁴⁷ Em sentença proferida no caso do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por exemplo, o Juiz Sérgio Moro afirmou que não haveria uma “afirmação conclusiva” do Supremo Tribunal Federal sobre os critérios de imputação delineados aos crimes de corrupção, v. BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 196. No mesmo sentido, Melina Flores entende que a orientação do Supremo não foi “segura e esclarecedora” quanto ao tema, v. FLORES, Melina Castro Montoya. O crime de corrupção e a análise do ato de ofício. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 572.

Assim, extrair de uma decisão paradigmática *o que* foi decidido e *por que* se decidiu dessa maneira, à luz de um *caso concreto*, é uma tarefa complexa que pode ser melhor desenvolvida com o apoio de métodos qualitativos, que possibilitem a compreensão de fenômenos inseridos em sua realidade contextual.³⁴⁸

O tratamento dos dados qualitativos extraídos atenderá, como diretriz geral, o ciclo de fases descrito por Robert Yin, que passa pela (i) compilação, (ii) decomposição, (iii) recomposição ou rearranjo, (iv) interpretação e (v) conclusão³⁴⁹. Logo, as decisões judiciais – constituídas pela linguagem³⁵⁰ – serão o *corpus* deste trecho pesquisa. Operar a partir da linguagem impõe ao pesquisador a tarefa de *decompor e recompor* as deliberações judiciais, em um processo de reencaixe que, guardando fidelidade com o material analisado³⁵¹, facilite a compreensão de seus argumentos, ambiguidades e contradições.³⁵²

A técnica de análise de jurisprudência com base em casos paradigmáticos se aproxima do método de estudo de caso.³⁵³ Nessa pesquisa, melhor seria se referir a estudos de caso, vez que se pretende analisar detidamente *algumas* decisões judiciais. A distinção não é de mera nomenclatura. A abordagem a partir do prisma de estudos de caso permite, não somente extrair a *ratio decidendi* dos julgados (o que é próprio da análise de jurisprudência), mas também inseri-la nas circunstâncias em que a decisão foi tomada, articulando uma relação entre *texto* e *contexto* que permita elaborar as *razões* que conduziram à interpretação do direito de uma

³⁴⁸ YIN, Robert. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. SAGE Publications, 2018. p. 45; WEBLEY, Lisa. Qualitative Approaches to Empirical Legal Research. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of empirical legal research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010. p. 929; NIELSEN, Laura Beth. The need for multi-method approaches in empirical legal research. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of empirical legal research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010. p. 971.

³⁴⁹ YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do começo ao fim**. Tradução de Daniel Bueno. Revisão técnica de Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

³⁵⁰ Segundo Fritjof Haft, a linguagem é o objeto central do trabalho do jurista. Cf. HAFT, Fritjof. Direito e linguagem. Tradução de Mascos Keel. In: KAUFMANN, Arthur; HASSEMER, Winfried (Orgs.). **Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneas**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkain, 2015. p. 303. Na mesma direção, v. BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 95.

³⁵¹ YIN, op. cit.

³⁵² MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 383.

³⁵³ Para Lisa Webley, a análise de precedentes integra o método do estudo de caso, mediante a utilização de documentos como fonte de pesquisa, v. WEBLEY, Lisa. Qualitative Approaches to Empirical Legal Research. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of empirical legal research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010. p. 927. No mesmo sentido, v. PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica aplicada no mestrado profissional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Já Maíra Rocha Machado, embora não faça esta distinção expressamente, deixou de incluir a análise de jurisprudência como objeto de estudos de caso, em artigo específico sobre o tema. Cf. MACHADO, op. cit., p. 357-390.

determinada maneira. Evidentemente, não se trata de buscar explicações causais próprias às ciências duras³⁵⁴, diante da objetividade mitigada da ciência jurídico-penal³⁵⁵, mas de traçar inferências capazes de explicar, ainda que em parte, a opção do julgador por essa ou aquela interpretação.

No Brasil, algumas pesquisas descrevem o alargamento do tipo penal de corrupção passiva a partir da análise de jurisprudência centrada em casos paradigmáticos.³⁵⁶ Outras se propuseram ao estudo específico de algum desses julgados.³⁵⁷ A discussão costuma se centrar na interpretação do delito de corrupção passiva, conferindo-se pouca atenção ao crime de corrupção ativa. Isso é em parte justificável na medida em que o delito de corrupção passiva experimentou uma ampliação de conteúdo com maior intensidade do que o seu congênere, no

³⁵⁴ LOPES, José Reinaldo Lima. Régua e compasso (ou Metodologia para um trabalho jurídico sensato). Mimeo. Texto publicado em espanhol como: Reglás y compás. In: COURTS, Christian (Org.). **Observar la ley**. Madrid: Editorial Trotta, 2006. p. 22.

³⁵⁵ Para Enrique Gimbernat Ordeig, objetividade, na ciência do Direito Penal, não equivale a verdade ou exatidão, mas a exclusão da arbitrariedade e do subjetivismo no procedimento científico, v. GIMBERNAT ORDEIG, Enrique. **Conceito e método da ciência do direito penal**. Tradução de José Carlos Gobbis Pagliuca. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 102.

³⁵⁶ Incluindo a análise de julgados relacionados à Operação Lava Jato: FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio; SILVA, Amanda Scalise. A (des)necessidade do ato de ofício para configuração da corrupção passiva no Direito Penal brasileiro. In: BECHARA, Fábio Ramazzini *et al* (Coords.). **Corrupção: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 169-196; NASCIMENTO, Raquel Branquinho. **Corrupção passiva e ato de ofício no ordenamento jurídico criminal brasileiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021. p. 39-64; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. O crime de corrupção passiva no direito brasileiro: exposição e crítica do panorama jurisprudencial. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (Eds.). **Corrupción y derecho penal: prevención, investigación y sanción Estudio comparado**. Berlin, 2021; FLORES, Melina Castro Montoya. O crime de corrupção e a análise do ato de ofício. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 559-593; BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. **A interseção entre doação eleitoral e corrupção: critérios para distinção entre as condutas e definição do comportamento penalmente relevante**. 2021. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2021. p. 27-34. Não incluindo os casos da Operação Lava Jato: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da “rachadinha”. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 58-60, 2022; LAUFER, Daniel. **O delito de corrupção: críticas e propostas de ordem dogmática e político-criminal**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 113-123; YANG, Eloisa. **O ato de ofício no delito de corrupção passiva**. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 45-56.

³⁵⁷ Sobre o caso Mensalão (AP 470): QUANDT, Gustavo de Oliveira. Algumas considerações sobre os crimes de corrupção ativa e passiva: a propósito do julgamento do “Mensalão” (APn 470 do STF). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 22, n. 106, 2014; SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Reflexões pontuais sobre a interpretação do crime de corrupção no Brasil à luz da APN 470/MG. **Revista dos Tribunais**, v. 933, 2013; TAVARES, Juarez; BORGES, Ademar; O crime de corrupção passiva na visão do STF e a sentença que viola o princípio da legalidade. In: PRONER, Carol *et al*. (Org.). **Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula**. Bauru: Canal 6, 2017. p. 261-278. Sobre o caso Lula (sentença de primeira instância): DIETER, Maurício Stegemann; ZILIO, Jacson. “Quid pro quo” sem “quid”: breve análise de uma sentença “sui generis”. In: PRONER, Carol *et al*. (Org.). **Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula**. Bauru: Canal 6, 2017. p. 376-390. Sobre específico precedente do Superior Tribunal de Justiça: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano; GRECO, Luís. A amplitude do tipo penal da corrupção passiva: comentários ao REsp nº 1.745.410/SP julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. **Jota**, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-amplitude-do-tipo-penal-da-corrupcao-passiva-26122018>. Acesso em: 01 ago. 2022.

contexto de um debate que costuma atribuir mais ênfase ao papel do agente público (e do Estado) para a realização do fenômeno corruptivo.³⁵⁸

Por outro lado, é incomum a abordagem sobre as questões de fato discutidas nas decisões judiciais, buscando-se a extração de sua *ratio decidendi* a partir das concepções propriamente jurídicas apresentadas pelos magistrados. Sem ter a pretensão de criticar essa aproximação, acredita-se que a análise conjugada entre o caso concreto e a deliberação jurídica é proveitosa para, ao apresentar o problema efetivamente submetido ao magistrado, compreender com maior clareza os fundamentos de sua decisão, a relação entre o direito material e as questões probatórias, além de identificar concretamente as características dos casos de corrupção que têm sido apreciados pelos tribunais brasileiros.

Apresentadas essas premissas, passa-se a descrever o percurso metodológico ao estudo dos casos. A pesquisa será realizada por amostragem, por meio da seleção de casos importantes, com circunstâncias de fato e consequências jurídicas que variam entre si, para que seja possível compreender como os crimes de corrupção foram julgados em relação a agentes políticos. Enquanto recorte de pesquisa, as decisões somente serão analisadas nos trechos em que se referirem às imputações dos delitos de corrupção passiva e ativa e nos discursos dos magistrados sobre o fenômeno da corrupção.

É possível extrair o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre os delitos de corrupção a partir de três espécies de julgados: em ações penais originárias – ou seja, diretamente apreciadas pelo Tribunal em razão de algum dos réus ser detentor de foro por prerrogativa de função –, em julgamentos de recebimento ou rejeição de denúncia (classe processual “Inquérito” ou “Inq”), ou em outros precedentes apreciados pelo Supremo em grau de recurso, como em *habeas corpus*, recursos ordinários e recursos extraordinários. A análise dos últimos é a menos profícua, uma vez que raramente a Corte aprecia o seu mérito, ante a existência de rígidos critérios à admissibilidade destes recursos ou ações autônomas de impugnação.

As decisões de recebimento ou rejeição de denúncias apresentadas pela Procuradoria-Geral da República já são mais interessantes, porque usualmente há uma avaliação, ainda que superficial, quanto à prova dos elementos normativos dos delitos imputados. Todavia, suas informações ainda são limitadas para os propósitos deste trabalho, diante da impossibilidade de se proceder à análise aprofundada de questões probatórias nessa fase do processo. Emergem,

³⁵⁸ Cf. CACICEDO, Patrick. Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil. **Revista brasileira de Ciências Criminais**, n. 128, 2017. p. 417-420; SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 70-72.

portanto, como mais adequadas à análise da pesquisa, as ações penais originárias, nas quais o Supremo aprecia a denúncia, procede à instrução do processo e julga as imputações com ampla liberdade de discussão sobre as questões jurídicas e fáticas.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, até onde se conseguiu verificar, foram julgadas 15 ações penais originárias em que houve imputação do delito de corrupção passiva. Para alcançar esse número, foi realizada pesquisa no buscador de jurisprudência do STF³⁵⁹ pelo termo “corrupção passiva” (entre aspas), com o filtro “ação penal”, que limita os resultados às ações penais julgadas e aos recursos provenientes de seu julgamento (como agravos regimentais, embargos de declaração e embargos infringentes) ou a questões de ordem apreciadas separadamente do processo principal. Foram encontrados 37 resultados, dos quais 16 se referiam a ações penais³⁶⁰ e outros 21 a recursos e questões de ordem. Dentre as ações penais, verificou-se que em dois casos³⁶¹ havia denúncia do crime de lavagem de dinheiro, tendo como antecedente o delito de corrupção passiva, mas não propriamente a imputação deste último. Foram pesquisados outros termos, como “317”, agregado ao filtro “ação penal” a fim de se certificar da identificação integral do campo amostral, o que resultou no encontro de um último precedente³⁶².

Das 15 denúncias, 6 foram julgadas procedentes e 9 improcedentes (em uma por prescrição retroativa da pena concretamente aplicada)³⁶³, resultando na condenação na 14 pessoas originalmente detentoras de foro por prerrogativa de função, sendo 9 delas no julgamento da Ação Penal nº 470. O caso do ex-Senador Valdir Raupp (Ação Penal nº 1015) contém uma particularidade: embora tenha sido condenado no julgamento da ação penal, conseguiu reverter o resultado na apreciação de embargos de declaração.

Já na Operação Lava Jato, em primeira instância, o Juiz Sérgio Moro proferiu 45 sentenças³⁶⁴, muitas das quais não abordam os delitos de corrupção e, dentre as que apreciam a imputação destes delitos, parte expressiva não envolve pessoas que detiveram cargos eletivos.

Identificado este conjunto de processos, decidiu-se por analisar seis decisões judiciais:

³⁵⁹ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em 01 ago. 2022.

³⁶⁰ AP 307, AP 470, AP 465, AP 521, AP 695, AP 694, AP 863, AP 676, AP 644, AP 996, AP 1003, AP 1030, AP 1002, AP 1019, AP 1015, AP 1032.

³⁶¹ AP 863, AP 1030.

³⁶² AP 1014.

³⁶³ As que foram julgadas procedentes: AP 470, AP 694, AP 644, AP 996, AP 1002, AP 1015; as improcedentes: AP 307, AP 465, AP 521, AP 676, AP 1003, AP 1014, AP 1019, AP 1032; entendendo configurado o delito de corrupção passiva, mas reconhecendo a prescrição: AP 695

³⁶⁴ Segundo levantamento do jornal Folha de São Paulo. Cf. BÄCHTOLD, Felipe. Moro tem 8 das 45 sentenças da Lava Jato anuladas, e novas análises travam no STF. **Folha de S. Paulo**, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/moro-tem-8-das-45-sentencas-da-lava-jato-anuladas-e-novas-analises-travam-no-stf.shtml>. Acesso em: 01 ago. 2022.

(i) o caso Collor (Ação Penal nº 307), (ii) o caso Mensalão (Ação Penal nº 470), (iii) o caso André Vargas, (iv) o caso Gim Argello, (v) o caso Lula e (vi) o caso Valdir Raupp (Ação Penal nº 1015). A escolha dos casos reflete o objetivo de analisar a evolução da jurisprudência em três contextos distintos: no caso Collor (1994), no caso Mensalão (2012) e na Operação Lava Jato (2015-2020), cujo estudo agrega os demais precedentes.

Sobre os julgamentos ocorridos no Supremo Tribunal Federal, em dois deles a deliberação se deu no plenário da Corte (Ações Penais nº 307 e 470), que reúne todos os seus magistrados, enquanto o último (Ação Penal nº 1015), foi julgado por sua 2ª Turma, órgão fracionário formado por cinco julgadores. A competência para julgamento das ações penais envolvendo parlamentares em geral foi do plenário em toda a história do Supremo, menos entre 2014 e 2020³⁶⁵, quando esta atribuição foi outorgada às suas duas turmas, o que foi motivado pelo represamento da pauta do Tribunal pelo julgamento contínuo da Ação Penal nº 470, prejudicando a apreciação de outras matérias, em especial as de índole eminentemente constitucional. A exceção ao deslocamento de competência se deu em relação a alguns cargos, como os de Presidente e Vice-Presidente da República e os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado da República, que continuaram a ser julgados pelo plenário.³⁶⁶

Quanto aos casos da Operação Lava Jato – que se desenvolveu paralelamente na primeira instância e no Supremo Tribunal Federal –, optou-se por analisar tanto um precedente do Supremo Tribunal Federal (Ação Penal nº 1015), como três sentenças proferidas em primeira instância, bem como os acórdãos provenientes de seus recursos de apelação (casos André Vargas, Gim Argello e Lula), estes proferidos pelo Tribunal Regional da 4ª Região (TRF-4). Eles permitirão identificar as diretrizes adotadas por aquele Tribunal Regional quanto à interpretação dos delitos de corrupção e o desfecho havido, ao menos até a segunda instância, dos processos estudados.

O principal critério de seleção da amostragem é a relevância das decisões, ou seja, a importância social³⁶⁷ e jurisprudencial de determinados precedentes, afeitos a julgamentos intensamente acompanhados pela opinião pública, movidos contra indivíduos que ocuparam cargos de elevado prestígio no poder público, como é a hipótese dos casos Collor, Mensalão e Lula.

³⁶⁵ Nesse sentido v. as Emendas ao Regimento Interno nº 49/2014 e 57/2020.

³⁶⁶ Nesse contexto, o plenário apreciou o recebimento de denúncia em dois casos, nos Inquéritos nº 3983 e nº 4146, movidas contra o então Presidente da Câmara dos Deputados no âmbito da Operação Lava Jato. Houve posterior declínio de competência.

³⁶⁷ É dizer, o modo como as condenações realizadas influíram no cotidiano nacional. No caso Lula, por exemplo, sua condenação resultou na declaração de inelegibilidade de candidato competitivo no pleito presidencial de 2018.

A escolha dos demais obedece a critérios de oportunidade, como a sua localização do tempo. Optou-se por decisões proferidas em momentos distintos, a fim de se verificar a evolução do entendimento sobre o assunto. Assim, a sentença do caso André Vargas foi proferida em 2015, a do caso Gim Argello em 2016 e a do caso Lula em 2017. O julgamento do ex-Senador Valdir Raupp ocorreu em 2020, sendo a última ação penal julgada originalmente pelo Supremo que resultou em condenação. O primeiro julgamento vinculado à Operação Lava Jato lá realizado foi o do ex-Deputado Federal Nelson Meurer (Ação Penal nº 996), em 2018. A opção por incluir aquele julgado (Ação Penal nº 1015), e não este, se dá pela maior proximidade com o tempo presente e porque ele ocorreu em um momento no qual a legitimidade dos métodos e premissas empregados na Operação Lava Jato passavam por uma maior contestação na sociedade e no meio jurídico.³⁶⁸ Desta perspectiva, este último julgamento foi realizado em um ambiente de menor pressão sobre os magistrados, permitindo debates menos influenciados pela opinião pública.

O terceiro critério é de diversidade quanto às circunstâncias de fato observadas nos casos, como (i) quanto ao cargo ocupado pelo acusado a que se refere a acusação, neste sentido, há ex-Presidentes (Collor e Lula), ex-parlamentares (nos demais casos) e ex-Ministros de Estado (Ação Penal nº 470)³⁶⁹; e (ii) a respeito do nexa, atribuído pelo Ministério Público, entre conduta que teria sido mercadejada e a função exercida pelo agente político – as nuances variam desde a venalidade em torno de atos de ofício, a casos de evidente desvinculação entre esses dois âmbitos.

Poder-se-ia objetar que isto constituiria um olhar reativo sobre o tema, que, por se encontrar involucrado aos casos específicos, perderia de vista as implicações mais gerais relacionadas aos crimes de corrupção. Sucede que, primeiramente, é papel da ciência jurídico-penal preocupar-se com problemas concretos e com a aplicação prática de concepções teóricas³⁷⁰, na perspectiva de que a dogmática possa oferecer “[...] modelos de aplicação e interpretação do direito penal que possam fornecer aos operadores caminhos mais claros e

³⁶⁸ Sobre o “apogeu” e a “queda” da Operação Lava Jato, cuja transição foi marcada pela aceitação do ex-Juiz Sérgio Moro do cargo de Ministro do Governo de Jair Bolsonaro, v. KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022. p. 189-234.

³⁶⁹ Em um caso específico do caso Mensalão, a imputação se voltou contra um ex-Presidente da Câmara dos Deputados, mas por condutas atípicas do ofício parlamentar (supervisionamento de processo licitatório).

³⁷⁰ GRECO, Luís. Apresentação. In: GRECO, Luís *et al.* **Autoria como domínio do fato: estudos introdutórios sobre o concurso de pessoas no direito penal brasileiro**. São Paulo, Marcial Pons: 2014. p. 11-12. Nesse sentido, sobre a dogmática jurídica em sentido amplo, v. BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 88.

seguros na tomada de decisões.”³⁷¹ Isso representa um esforço por aproximar a ciência jurídico-penal do “mundo real”, de modo que suas contribuições possam ser apreendidas pelos tribunais³⁷², em um diálogo que não se limite ao tradicional papel crítico exercido pelos penalistas, tampouco a aportes que busquem a mera legitimação do *ius puniendi*, motivada por conveniências pragmáticas ou juízos morais. Nessa direção, como aponta Patrick Cacicedo, a legitimidade da intervenção penal nos casos de criminalização da corrupção “[...] não pode ser aferida sem a consideração de sua manifestação na realidade, de sua concretude, do *ser* do direito penal.”³⁷³

Além disso, o estudo de casos concretos permite a identificação de determinadas características comuns a algumas situações, que, mediante um processo de “generalização analítica”³⁷⁴, seja capaz de identificar um “grupos de casos”³⁷⁵ em relação aos quais as reflexões sobre a situação concreta podem ser, com os ajustes devidos, reproduzidos a situações análogas. São as hipóteses, por exemplo, (i) do agente político remunerado para influenciar a prática, omissão ou retardo de ato não relacionado ao exercício da sua função, (ii) ou daquele que recebe vantagens de agente privado que objetiva com ele constituir ou manter “boas relações”, sem visar a imediata influência sobre uma conduta específica, (iii) ou ainda daquele agente político que é remunerado para influenciar a prática de um ato próprio de funcionário sobre o qual mantém ascendência hierárquica.

Todas essas situações ideais ganham contornos particulares à medida em que as questões de fato são modificadas: fatores como a natureza da vantagem (uma doação eleitoral contabilizada, uma doação eleitoral não contabilizada, um presente), a origem dos recursos (se proveniente de fonte ilícita ou não), o valor associado à vantagem (um presente módico ou dispendioso), a relação temporal entre a prática, omissão ou retardo da conduta visada e a

³⁷¹ COSTA, Helena Regina Lobo da. A Ação Penal nº470 e os rumos da ciência penal brasileira. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Crônicas franciscanas do mensalão**: Comentários pontuais do julgamento da ação penal nº 470, junto ao STF, pelos Professores da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 213.

³⁷² BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 189.

³⁷³ CACICEDO, Patrick. Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil. **Revista brasileira de Ciências Criminais**, n. 128, 2017. p. 410 (grifado no original).

³⁷⁴ Cf. MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 384-385. Sobre a adequação de métodos qualitativos de pesquisa empírica a este propósito, v. IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 16.

³⁷⁵ A nomenclatura é extraída de trabalho de Claus Roxin em que utiliza “a análise de grupo de casos” como método de auxílio à verificação da zona de proibição delimitada pelo delito de *stalking*. Em outra passagem se refere ao termo “constelação de casos”. Cf. ROXIN, Claus. O tipo penal de *stalking*: questões de legitimidade e interpretação. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 09–25, 2021.

solicitação, recebimento ou aceitação de vantagem (se próximos ou distanciados no tempo), as provas necessárias à configuração do delito (se deve haver prova específica sobre o “pacto ilícito” ou se este pode ser inferido por elementos indiciários), dentre outras nuances que podem ser melhor apreendidas a partir da observação de casos concretos.

Uma das hipóteses de pesquisa é de que os Tribunais brasileiros promoveram, mediante decisões judiciais, um gradativo alargamento do âmbito de incriminação dos tipos penais de corrupção passiva e ativa, em um processo que se inicia com o julgamento do caso Mensalão e se acentua nas ações penais relacionadas à Operação Lava Jato. Ou seja, embora a redação dos tipos penais não tenha se alterado (é a mesma desde 1940), condutas que antes não eram puníveis por estes tipos penais passaram a ser criminalizadas.

Ademais, em complemento à hipótese anterior, sugere-se que essa ampliação da zona proibitiva se deu para além dos limites semânticos previstos nos tipos penais, o que ocorreu de maneira mais sutil quanto ao delito previsto no *caput* do art. 317 do Código Penal (corrupção simples), e mais perceptivelmente em sua forma majorada, prevista no parágrafo primeiro do art. 317, e no delito de corrupção ativa (tanto no *caput* como em seu parágrafo único). Sugestiona-se, ainda, que quanto à interpretação conferida ao elemento normativo “ato de ofício”, modificou-se o processo de remissão valorativa de seu conteúdo, antes vinculada a fontes formais, extraídas de normas jurídicas (atribuições formalmente incumbidas ao funcionário público), para fundamentos provenientes de regras extrajurídicas³⁷⁶, associadas a sistemas de conhecimento alheios ao universo do direito (como considerações afeitas ao papel dos agentes políticos no “presidencialismo de coalizão”, conceito desenvolvido na esfera da ciência política), ou a razões advindas do campo ético-moral. Essa progressiva erosão dos critérios de tipicidade foi direcionada especialmente a casos de corrupção vinculados a agentes políticos e, como se pretende demonstrar, afronta o princípio da legalidade e tensiona a relação entre os Poderes da República, tanto sob a ótica da violação a esta garantia constitucional³⁷⁷, como na perspectiva da intromissão da magistratura em assuntos de natureza eminentemente

³⁷⁶ A remissão valorativa do conteúdo dos elementos normativos do tipo penal a regras jurídicas e extrajurídicas, bem como os parâmetros de adequação desses procedimentos ao princípio da legalidade, é descrita por Ana Elisa Bechara. Cf. BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 229-230; 333; 351.

³⁷⁷ PALAZZO, Francesco. O princípio de determinação taxativa da lei penal. Tradução de Antônio Martins. In: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena**: estudos em homenagem a Juarez Tavares. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

política³⁷⁸ (fenômeno usualmente referido como “criminalização da atividade política”³⁷⁹).

Como afirmado, com isso pretende-se compor um mosaico de casos diversos entre si que permita identificar problemas concretos enfrentados pelos magistrados, oferecendo proposições específicas que possam ser replicáveis a outras situações assemelhadas.

Assim, esse conjunto permite observar a relação entre a jurisprudência desenvolvida em órgãos judiciais de instâncias diferentes, a fim de entender, por exemplo, se houve (e em que medida) uma influência recíproca ou unidirecional entre eles. A progressão temporal entre os julgados propicia o exame da evolução do entendimento sobre a matéria, que, associada a notas introdutórias sobre os conceitos político-criminais vigentes naquele determinado momento, oferece uma panorama dos vínculos entre discursos, políticas institucionais e deliberação dos magistrados. Deste modo, havendo a exposição alternada entre notas introdutórias e estudos de caso, confere-se uma abordagem multimétodo, adequada à pesquisa empírica em direito.³⁸⁰

2.2 A TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA

O Brasil passou por um longo processo de transição democrática, iniciado em 1974 com Geisel, mas que somente se completaria em 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello, o primeiro Presidente eleito pelo voto direto desde Jânio Quadros.³⁸¹ As eleições presidenciais de 1989 concluíram um percurso de gradual retorno dos brasileiros às urnas, inaugurado em 1982 com as primeiras eleições diretas para governador, passando ainda pela primeira eleição para prefeitos nas capitais (1985) e pela substituição dos últimos senadores biônicos (1986). Os pleitos foram realizados já sob a égide do pluripartidarismo, que havia sido reestabelecido em 1979.

³⁷⁸ MANES, Vittorio. O papel poliédrico do juiz penal: entre as pressões da hermenêutica e os limites do sistema. Tradução de Antonio Tovo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, mai./jun. 2015. p. 478.

³⁷⁹ Cf. AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, v. 60, p. 369-370, 2017; BROWN, George D. McDonnell and the Criminalization of Politics. **Virginia Journal of Criminal Law**, n. 1, v. 5, p. 1-37, 2017; GARCÍA CONLLEDO, Miguel Díaz y. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e Política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. São Paulo: FGV, 2017. p. 99-100.

³⁸⁰ NIELSEN, Laura Beth. The need for multi-method approaches in empirical legal research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of empirical legal research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010. p. 971.

³⁸¹ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 205.

A redemocratização altera radicalmente as características da competição política, porque, havendo disputa efetiva para os cargos eletivos mais importantes, o custeio das campanhas torna-se cada vez mais relevante, ocorrendo uma ampliação da dependência entre dinheiro e eleições. Parte expressiva dos escândalos ocorridos a partir de então se relaciona intimamente com o financiamento da competição política.³⁸² Nesse momento ainda vigia a Lei nº 5.682/1971, que, por seu artigo 91, IV vedava as doações de pessoas jurídicas de direito privado.

O processo constituinte, decisivo à redemocratização, promoveu importantes modificações na relação entre os poderes da República. Sobre o enfrentamento à corrupção, existia a percepção de que, durante a ditadura, o total controle havido por um “Executivo hipertrofiado” sobre as verbas orçamentárias, em contraposição a um parlamento alijado dessa discussão, fomentou a ocorrência de escândalos.³⁸³ O constituinte Nelson Jobim sintetizou que “[...] havia uma desconfiança enorme quanto ao Poder Executivo.”³⁸⁴ Além disso, uma das discussões mais importantes de toda a Constituinte dizia respeito à definição do sistema de governo, se parlamentarista, que centra o poder político no Legislativo, ou presidencialista, que privilegia o Executivo. Parte expressiva da Constituição foi redigida partindo-se do pressuposto de que o parlamentarismo seria adotado, o que somente foi modificado após a redação de diversos dispositivos, disso resultando um incremento dos poderes do Legislativo sobre a alocação do orçamento federal do que havia na ditadura³⁸⁵, o qual é desempenhado através das emendas orçamentárias. A reeleição dos parlamentares passa a depender, também, de sua capacidade de influir sobre a alocação destes recursos, usualmente direcionados a suas bases eleitorais nos estados e municípios. Todavia, o exercício desta prerrogativa ainda dependia do Executivo, que possuía grande capacidade de agenda sobre o orçamento, como também sobre sua execução.

Assim, criou-se uma interdependência entre parlamento e governo que, acrescido à pulverização dos partidos políticos, conduziu à necessidade de se governar mediante a criação

³⁸² SPECK, Bruno. O financiamento político e a corrupção no Brasil. *In*: BIASON, Rita de Cassia (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 52-53.

³⁸³ ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 29.

³⁸⁴ JOBIM, Nelson. Quimérico museu de formas inconstantes. *In*: BACHA, Edmar *et al.* (Orgs.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 185.

³⁸⁵ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 206; BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição econômica. **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Boletim de Ciências Econômicas XLIX, 2006. p. 65.

de coalizões partidárias. Como afirma Sérgio Abranches, o presidencialismo de coalizão surge do impasse entre presidencialismo e parlamentarismo³⁸⁶. Apesar das críticas que o cercam, este modelo permitiu a formação de maiorias parlamentares e a superação do problema da governabilidade, essencial à proposição e implementação de políticas públicas pelos governos.³⁸⁷

O Poder Judiciário também foi profundamente impactado, diante da opção dos constituintes pela redação de uma Constituição analítica, que descreve extensivamente as garantias individuais e os direitos sociais, além de tratar diversos outros temas de forma pormenorizada, como, por exemplo, o sistema tributário nacional. A inafastabilidade da apreciação judicial (artigo 5º, XXXV) é estabelecida em contraposição aos atos institucionais do período autoritário, que expressamente não podiam ser sindicados judicialmente.

Diante de uma sociedade desigual e excludente, o Poder Judiciário se torna um estuário de expectativas e reivindicações, verificando-se um expressivo aumento dos processos judiciais nos anos 1990. Como registra Marcelo Semer, “[...] a transição para a democracia projetou o judiciário como um de seus principais atores.”³⁸⁸ No vértice do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal observou a multiplicação de seu acervo, muito relacionado à amplitude do texto constitucional.³⁸⁹ A extensão dos legitimados à proposição de Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e de Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC), antes restrita à Procuradoria-Geral da República, gerou um duplo efeito de incrementar o acervo do Tribunal e de fazê-lo julgar matérias relacionadas a temas político-partidários, como o controle de políticas públicas e a preservação dos direitos das minorias parlamentares.³⁹⁰ A regulamentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pela Lei nº 9.982/1999, que permite a impugnação de leis e atos normativos federais, estaduais ou municipais, inclusive anteriores à nova Constituição, foi outra modificação que permitiu acesso direto ao STF.

A Corte ainda passou a julgar com mais frequência ações penais originárias contra

³⁸⁶ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

³⁸⁷ FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa. A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil democrático. *In*: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 100.

³⁸⁸ SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça: judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 24.

³⁸⁹ Por exemplo, triplicaram o número de recursos extraordinários apreciados pelo Supremo, de 1990 a 2002 (ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário: entre a justiça e a política*. *In*: AVELAR, Lúcia; Antônio CINTRA, Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007. p. 95).

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 99.

pessoas detentoras de foto por prerrogativa de função. Dentre essas, o julgamento criminal de Fernando Collor (AP 307) foi o mais importante ao longo daquela década. Como apontam Fernando Filgueiras e Marjorie Marona, ao constitucionalizar os princípios que orientam a administração pública no artigo 37, instituindo a moralidade como um deles, o Judiciário foi alçado à posição de “[...] intérprete da moralidade administrativa, devendo-se manifestar a respeito da questão da corrupção.”³⁹¹

Esse papel foi compartilhado com o Ministério Público, usualmente referido como a instituição mais beneficiada pela nova Constituição. A principal mudança foi o estabelecimento de sua autonomia frente aos Poderes, diante da fixação de um mandato de dois anos para o Procurador-Geral da República, que passou a ser indicado pelo Presidente. Ainda, com a criação da Advocacia-Geral da União, o Ministério Público se desincumbiu do papel de representação da União em juízo. Deu-se, também, a independência funcional, administrativa e orçamentária do órgão. Com isso, além da autonomia externa, instituiu-se a autonomia interna de seus membros frente à cúpula da instituição. Essa dupla face de sua autonomia explica, em grande parte, o crescente protagonismo da instituição no cenário político nacional.³⁹²

O controle externo somente seria estabelecido em 2004, por meio da Emenda Constituição nº 45, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, cuja maioria dos integrantes advém da própria instituição. O constituinte Ibsen Pinheiro, que promoveu o desenho institucional do Ministério Público estabelecido na Constituição, defenderia as prerrogativas, mas se lamentaria “[...] de não ter posto as correspondentes responsabilidades [...]” à instituição.³⁹³ A nova posição atribuída ao Ministério Público convergia com o desenvolvimento de instrumentos processuais de tutela de interesses difusos e coletivos, como a lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e da normatização da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), conduzindo a instituição ao papel de protagonista destes conflitos.³⁹⁴

O controle da corrupção e a “proteção do patrimônio público e social” foram

³⁹¹ FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa. A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil democrático. *In*: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 123.

³⁹² KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *In*: KERCHÉ, Fábio; FERES JÚNIOR, João (Coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018. p. 74.

³⁹³ MAKLOUF, Luiz Carvalho. **1988**: segredos da constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 365.

³⁹⁴ ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. *In*: AVELAR, Lúcia; Antônio CINTRA, Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007. p. 105-106.

expressamente outorgados à instituição, por meio das prerrogativas de promoção da ação penal pública (artigo 129, I) e da ação civil pública (artigo 129, III). Inicialmente, os instrumentos cíveis foram empregados com maior frequência para o enfrentamento da corrupção, mas a partir do final dos anos 1990, diante da percepção de que eles seriam poucos efetivos e tramitariam de forma excessivamente lenta no Judiciário, deu-se preferência ao aparato criminal.

Decorre desse período a associação entre corrupção e crime organizado, como descrito por Rogério Arantes ao examinar o caso da “Máfia dos Fiscais”.³⁹⁵ Essa aproximação se deu na esteira da promulgação da Lei nº 9.034/1995, que instituiu novos instrumentos de persecução para os delitos cometidos por organizações criminosas, como a ação controlada e a infiltração policial. Em São Paulo, a Procuradoria-Geral de Justiça criou em 1995 o “Grupo de Atuação Especial para Repressão ao Crime Organizado – GAECO”³⁹⁶, que apontaria para um modelo de atuação especializada de Promotores de Justiça com o acúmulo de atividades investigativas, o qual se popularizaria no Brasil, nos âmbitos federal e estadual, futuramente resultando na criação de Forças-Tarefa.³⁹⁷ Paulatinamente, optou-se pelo penal³⁹⁸ em detrimento dos instrumentos cíveis, convertendo-se a ideia de seu emprego como *ultima ratio* em principal ou única via de tutela da corrupção³⁹⁹.

A inovação legislativa caracterizada pela Lei de Organização Criminosa refletiria uma tendência mais ampla do processo de redemocratização, caracterizada pelo crescente apelo ao Direito Penal como instrumento de promoção de diretrizes políticas ou anseios sociais, como o combate à impunidade dos crimes de colarinho branco⁴⁰⁰. A justificativa subjacente era a de “democratizar” a incidência do Direito Penal sobre as camadas mais privilegiadas da

³⁹⁵ ARANTES, Rogério Bastos. O Ministério Público e a corrupção política em São Paulo. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Edelstein, 2009. p. 24. Faziam-se comparações entre o caso e a Operações Mãos Limpas (*Mani Pulite*), ocorrida na Itália. A Operação Lava Jato também suscitaria, no futuro, comparações com a experiência italiana.

³⁹⁶ Por meio do Ato nº 76/95 da PGJ do MP/SP, de 21 de dezembro de 1995.

³⁹⁷ KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *In*: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João (Coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018. p. 80-81.

³⁹⁸ FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa. A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil democrático. *In*: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 122-131.

³⁹⁹ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. El derecho penal entre eficacia y garantías: los reflejos de la política criminal de control de la corrupción para el sistema penal brasileño. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 10, n. 18, 2019. p. 35.

⁴⁰⁰ TAVARES, Juarez. La creciente legislación penal y los discursos de emergencia. *In*: VILLELA, Rubén (Ed.). **Teorías actuales en el derecho penal**. Buenos Aires, Argentina: Ad-hoc, 1998. p. 642.

sociedade.⁴⁰¹ A lei de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492/1986), por exemplo, representava uma resposta aos escândalos surgidos nos estertores da ditadura, como o caso Coroa-Brastel. Defendia-se o avanço do Direito Penal sobre novas formas de criminalidade, nocivas a interesses difusos e coletivos.⁴⁰²

Havia certo consenso entre as frações do espectro ideológico quanto à necessidade de apelar a mandatos de criminalização. Na constituinte, como indica Nilo Batista, a esquerda desejava a criminalização do racismo e da tortura; a direita, do “terrorismo” e do tráfico de drogas.⁴⁰³ Por pressão deste campo, inseriu-se no texto constitucional os crimes hediondos, que demandariam regulamentação específica, futuramente materializada na Lei nº 8.072/1990. Houve um esforço pela criminalização de novas condutas, ou pela redefinição de crimes já previstos, sendo exemplos o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que prevê crimes nos artigos 63 a 78, a Lei nº 8.137/1990, que definiu crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e a Lei nº 9.613/1998, que criminalizou a lavagem de dinheiro. Entre 1989 e 2016, foram promulgadas 36 leis que incrementaram sanções anteriormente previstas e 27 que criminalizaram novas condutas, em um conjunto de 130 novas leis sobre matéria penal.⁴⁰⁴ Ocorreu, em suma, uma “hipertrofia do controle penal”⁴⁰⁵, em muitos casos com finalidades meramente simbólicas.

As modificações legislativas decorriam, com frequência, de pressões por criminalização emanadas da mídia, de modo que o Direito Penal foi muitas vezes instrumentalizado como uma ferramenta apta a conferir repostas a estas demandas, amparando-se, assim, em discursos de emergência.⁴⁰⁶ No célebre artigo *A Esquerda Punitiva*, Maria Lúcia Karam chamou atenção para as demandas de criminalização dos setores progressistas quanto ao fenômeno da corrupção, cujo discurso é habitualmente associado ao campo conservador. Desse modo, demonstrou o consenso político existente quanto à opção pelo Direito Penal neste

⁴⁰¹ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Direitos humanos e direito penal: limites da intervenção penal racional no Estado Democrático de Direito. In: MENDES, Gilmar; BOTTINI, Pierpaolo Cruz; PACHELLI, Eugenio (Orgs.). **Direito penal contemporâneo: questões controvertidas**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 151.

⁴⁰² CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **O controle penal nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492, de 16.06.1986)**. 1996. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 1996. p. 80-81.

⁴⁰³ BATISTA, Nilo. Outro argumento sobre crimes hediondos. In: SUANES, Adauto *et al.* **Escritos em homenagem a Alberto Silva Franco**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 344.

⁴⁰⁴ CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020. p. 15.

⁴⁰⁵ Para se valer da expressão de: MOCCIA, Sergio. Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli. **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, v. 39, 1996. p. 470.

⁴⁰⁶ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Discursos de emergência e política criminal: o futuro do direito penal brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 103, 2008. p. 420-424.

âmbito.⁴⁰⁷

2.3 CASO COLLOR (AÇÃO PENAL Nº 307)⁴⁰⁸

O caso Collor se origina de denúncias formuladas através da imprensa contra o Presidente da República, Fernando Collor de Mello, por seu irmão, Pedro Collor. Este alegava que Paulo César Farias (“PC Farias”), tesoureiro informal da campanha presidencial, embora sem possuir cargos no Executivo Federal, se valia de sua proximidade junto ao Presidente para nomear pessoas de sua confiança para postos-chave do governo, a fim de constituir uma “rede de tráfico de influência”⁴⁰⁹ com a finalidade de obter vantagens econômicas de agentes privados, mediante a concessão de benefícios relacionados a atividades próprias do Governo Federal, como a outorga de contratos para venda de bens e serviços à Administração, a adjudicação de licitações com resultado pré-determinado para a realização de obras de infraestruturas, a agilização para liberação de verbas⁴¹⁰, ou a obtenção de empréstimos junto a bancos e outras empresas públicas.

Valores eram pagos a empresas vinculadas direta ou indiretamente a Farias sob a justificativa da prestação de serviços sem que houvesse contraprestação (“notas frias”).⁴¹¹ Empresários chegaram a se queixar por terem contratado Farias com a expectativa de que ele usasse de sua influência para interceder em seu favor perante órgãos públicos, mas ele nada teria feito.⁴¹² Parcela expressiva das quantias pagas eram destinadas ao financiamento eleitoral, como o adimplemento de dívidas de campanha.⁴¹³ Estes valores não eram declarados à Justiça

⁴⁰⁷ As observações de Karam são convergentes com as preocupações descritas nessa pesquisa: “[...] estes amplos setores da esquerda foram tomados por um desenfreado furor persecutório, centralizando seu discurso em um histérico e irracional combate à corrupção, não só esquecidos das lições da história, a demonstrar que este discurso tradicionalmente monopolizado pela direita já funcionara muitas vezes como fator de legitimação de forças as mais reacionárias (basta lembrar, no Brasil, da eleição de Jânio Quadros e do golpe de 64), como incapazes de ver acontecimentos presentes (pense-se na simbólica vitória dos partidos aliados a Berlusconi nas eleições italianas, no auge da tão admirada Operação Mãos Limpas).” (KARAM, Maria Lúcia. *A esquerda punitiva. Discursos Seditiosos: Crime, Direito e Sociedade*, Rio de Janeiro: Editora Revan, v. 1, 1996. p. 80-81).

⁴⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AP 307**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 13/12/1994.

⁴⁰⁹ CASARÕES, Guilherme. A corrupção no governo Collor. In: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (Orgs.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 149-165.

⁴¹⁰ SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?** Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 209.

⁴¹¹ SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?** Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 261-264.

⁴¹² GASPARG, Malu. **A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 90.

⁴¹³ TAMASAUSKAS, Igor Sant’anna. **Corrupção política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 34.

Eleitoral (“caixa dois”), porque vigia a proibição do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

Instalou-se Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apuração das denúncias, que passou a ser transmitida ao vivo por algumas emissoras de televisão e, assim, acompanhada atentamente por imprensa e público.⁴¹⁴ A partir das declarações do motorista de uma assessora do Presidente, descobriu-se que as empresas de Farias custeavam despesas pessoais de Collor, de seus familiares e assessores, como um carro e uma reforma paisagística no jardim da residência presidencial.⁴¹⁵ Também foi revelado que Fernando Collor, e as empresas vinculadas a Farias, esvaziaram suas contas bancárias às vésperas da determinação do confisco das poupanças determinada pelo governo, apontando para a utilização de informações privilegiadas em benefício pessoal.⁴¹⁶ Quanto ao vínculo entre as ações de Farias e Fernando Collor, seu irmão afirmou que o empresário seria um “testa de ferro dos negócios escusos” do Presidente⁴¹⁷, indicando que este consentia com as condutas de Farias. Na síntese de Igor Tamasauskas, o caso revelou “[...] estratégias de ocupação de espaços de poder, com vistas à utilização do poder do Estado para fins de obtenção de recursos ilícitos.”⁴¹⁸ A discussão sobre a corrupção ganhou centralidade na luta política, sobrepondo-se à avaliação do desempenho do governo⁴¹⁹, mobilizando a oposição a requerer o *impeachment* do Presidente, que se concretizou no final de 1992.

A Procuradoria-Geral da República denunciou o ex-Presidente Collor, Paulo César Farias, dentre outras pessoas, pela prática do crime de corrupção passiva⁴²⁰, na forma do *caput* do art. 317. O tesoureiro, embora não fosse funcionário público, foi denunciado enquanto coautor. A análise ora desenvolvida se limitará a esta imputação, com relação a estes acusados. A denúncia, quanto a este delito, veiculou três acusações autônomas, que foram assim nominadas pelos Ministros em seus votos: (i) caso Tratex, (ii) caso VASP-Petrobras; e (iii) caso Mercedes Benz-Sebastião Curió.

No primeiro, afirmou-se que executivos da empreiteira Tratex teriam contratado

⁴¹⁴ SCHILLING, op. cit., p. 194; SALLUM JR., Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 231.

⁴¹⁵ CASARÕES, Guilherme. A corrupção no governo Collor. In: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (Orgs.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 159-161.

⁴¹⁶ Ibidem, p. 152.

⁴¹⁷ SALLUM JR., op. cit., p. 201.

⁴¹⁸ TAMASAUSKAS, op. cit., p. 33.

⁴¹⁹ SALLUM JR., op. cit., p. 196.

⁴²⁰ A denúncia foi apreciada e parcialmente recebida pelo Supremo Tribunal Federal no Inq 705. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. Houve a imputação de outros delitos aos demais réus, como de falsidade ideológica (art. 299) e de crimes contra a administração da justiça, como aquele previsto no art. 343 do Código Penal.

serviços de consultoria da empresa EPC, de PC Farias, antes das eleições de 1989, que se trataria de doações eleitorais camufladas, e, conseqüentemente, teriam influenciado para a nomeação de um diretor da empresa como Secretário Nacional de Transportes, setor com o qual a Tratex contratava junto ao governo.

No segundo, alegou-se que Collor, por meio de Farias, teria buscado influenciar o Presidente da Petrobras para que a BR Distribuidora, ligada à petrolífera, firmasse contrato com a VASP (empresa aérea estatal) para financiamento de US\$ 40 milhões. O negócio jurídico seria inusual e serviria à facilitação da privatização da VASP, que teria as contas saneadas antes do início deste processo, beneficiando o potencial adquirente do capital da empresa aérea, que seria ligado a Farias.

No último caso, Farias, em nome de Collor, teria requisitado a executivos da Mercedes Benz que realizassem doação eleitoral a Sebastião Curió, candidato à Câmara dos Deputados nas eleições de 1990 pelo partido do Presidente (PRN), sob pena de a empresa automobilística ter “as portas fechadas no governo”.

Nas três circunstâncias, a vantagem indevida recebida por Collor consistiria nos valores empregados em benefício pessoal, acima citados, os quais adviriam de contas indiretamente vinculadas a Farias, caracterizando a contraprestação às alegadas condutas praticadas pelo ex-Presidente em favor dos agentes privados.

Os argumentos defensivos de Collor e Farias foram muitos, passando por preliminares, como de ilicitude de provas colhidas, teses de direito penal material, até questões de fato. Para o escopo da pesquisa importam os seguintes. O crime de corrupção passiva, na modalidade do *caput*, para sua realização prescindiria da indicação de um ato de ofício inserido no escopo das atribuições formais do Presidente da República, em torno do qual se daria a venalidade da função pública, o qual não fora indicado pela Procuradoria nas hipóteses dos casos VASP-Petrobras e Mercedes Benz-Sebastião Curió. No caso da VASP, ainda, não haveria prova de que o Presidente teria exercido influência para a tentativa de concessão do empréstimo, e que a defesa de privatizações, em qualquer caso, constava da plataforma de campanha do candidato. Na situação da Mercedes Benz, também não haveria prova suficiente de intercessão de Collor, tampouco de atos concretos que o Presidente poderia praticar para prejudicar a empresa; ademais, estimular empresários a contribuírem financeiramente para a campanha eleitoral de potencial aliado do governo não constituiria crime.

PC Farias alegava que, inexistindo prática de corrupção passiva pelo Presidente, não poderia ele ser condenado sem ostentar a posição de funcionário público. Quanto ao caso da VASP, confirmava ter intercedido pela concessão do empréstimo, mas isto não constituiria

crime, por se tratar de legítimo exercício de influência de um particular sobre o Presidente da Petrobras. Sobre a situação da Tratex, Collor alegou que o Secretário fora nomeado por outros motivos, inclusive porque o conheceu há algumas décadas. Farias afirmava que os serviços de consultoria foram efetivamente prestados, embora demonstrasse saber que a contratação também havia se dado “objetivando uma maior aproximação com o depoente”, com vistas a “[...] se aproximar do Poder, porque isso sempre foi prática nacional.”⁴²¹ Por fim, quanto aos valores utilizados em favor de Collor, alegou-se que eram provenientes de “sobras de campanha” – isto é, valores pagos por empresários a Farias para a eleição presidencial, que não foram empregados neste processo – e de um empréstimo realizado no Uruguai.

A principal divergência identificada entre os Ministros se deu quanto à extensão da incriminação contida no art. 317, *caput* do Código Penal. Cinco deles – Ilmar Galvão (Relator), Moreira Alves (Revisor), Celso de Mello, Sidney Sanches e Octávio Gallotti – se perfilaram à interpretação de que o delito pressupõe a indicação de um “ato de ofício” em torno do qual se dá a mercancia da função pública. Outros três – Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso e Neri da Silveira – entenderam que não seria necessário declinar o “ato de ofício”, mas apenas demonstrar que a venalidade se deu “em razão da função”.⁴²² A primeira corrente, portanto, foi a vencedora. Como consequência, os fatos relativos aos casos VASP-Petrobras e Mercedes Benz-Curió foram considerados atípicos, porque a Procuradoria não teria conseguido declinar um ato específico de competência do Presidente que serviria de contrapartida às vantagens por ele recebidas.

Restaria a apreciação do caso da nomeação do Secretário Nacional de Transportes, pois este configuraria um ato próprio do ofício presidencial. Quanto a esta hipótese, o Tribunal entendeu, por unanimidade, não haver prova de que a nomeação se dera em troca das alegadas vantagens pagas pela Tratex (contratação de consultoria da EPC). A falta de provas também foi identificada no caso VASP, em todos os votos, por não haver evidência de que o Presidente se empenhou direta ou indiretamente para que o empréstimo fosse concedido pela petrolífera à empresa aérea.

No caso Mercedes Benz-Curió, todavia, a corrente minoritária (quanto à identificação do ato de ofício), entendeu haver prova suficiente à condenação de Collor, compreendendo que a doação eleitoral feita pela Mercedes a Curió teria ocorrido como consequência de ameaças

⁴²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 465-466.

⁴²² Os Ministros Marco Aurélio Mello e Francisco Rezek se declararam impedidos e não participaram do julgamento. Naquele momento, o Supremo contava com apenas dez ministros, porque a vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Paulo Brossard ainda não havia sido preenchida.

alegradamente feitas aos executivos da empresa – por Farias, representando o Presidente – de que as “portas do governo” poderiam ser fechadas à automobilística. Nesta situação, as vantagens recebidas teriam sido pagas “em razão da função” exercida por Collor, embora não houvesse a precisa identificação de um ato de ofício transacionado pelo Presidente. Em alguns votos, como no do Ministro Sidney Sanches, houve reconhecimento de que “vantagens indevidas” foram recebidas por Collor, mas que estas não se deram em contraprestação a ato de ofício praticado ou prometido, ainda que por omissão, pelo Presidente.⁴²³

Alguns dos argumentos indicados pela corrente vencedora para a interpretação do crime de corrupção passiva, na modalidade do *caput*, foram os seguintes: a doutrina majoritária se inclinava à compreensão da necessidade de indicação de um ato de ofício, especialmente Nelson Hungria, que havia sido um dos artífices do Código de 1940⁴²⁴; uma ampla maioria dos países europeus impunham em suas respectivas legislações, naquele momento, à criminalização da corrupção passiva, a venalidade em torno de um ato de ofício⁴²⁵; a expressão “ato de ofício” estaria implícita na redação do *caput*, porque os dispositivos previstos nos parágrafos, que indicavam a modalidade mais gravosa (parágrafo primeiro) e a forma privilegiada (parágrafo segundo), faziam menção ao “ato de ofício”, não sendo coerente a sua prescindibilidade na modalidade básica do delito; no mesmo sentido, a pressuposição desta expressão (“ato de ofício”) decorreria de sua menção expressa no crime de corrupção ativa (art. 333 do Código Penal); ainda, há menções ao fato de que, se fosse entendido que a declinação do ato de ofício fosse prescindível, poderia haver uma ampliação exacerbada do âmbito de incidência do crime de corrupção passiva, que poderia alcançar, até e hipoteticamente, condutas praticadas por

⁴²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 638.

⁴²⁴ Dentre os juristas citados, além de Hungria, estavam Júlio Mirabete, Magalhães Noronha, Bento de Faria, Heleno Fragoso, Celso Delmanto, Paulo José da Costa Júnior e Damásio de Jesus (Ibidem, p. 93). Eugênio Zaffaroni elaborou parecer a pedido da defesa de Fernando Collor, também aderindo a esta corrente.

⁴²⁵ Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence fez uma ampla análise da legislação dos países europeus quanto ao tema, tomando como base um livro de 1971 que compilava os códigos penais da Europa Continental. Reconheceu que “[...] a fórmula brasileira é singular, quase solitária [...]”, distanciando-se das leis de Alemanha, Itália, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Holanda, Portugal, Romênia, Suécia, União Soviética, Turquia e Suíça, que continham a expressão “ato de ofício”, ou texto assemelhado, na redação dos delitos de corrupção. Por outro lado, se aproximariam do tipo penal brasileiro as legislações de Dinamarca, Groelândia, República Tcheca, Islândia e Polônia, países cujos sistemas jurídicos exercem pouca ou nenhuma influência sobre os juristas brasileiros (ibidem, 604-608). No julgamento, o tipo penal italiano foi o mais referenciado como modelo de interpretação para a lei nacional, constando do voto do relator, Ministro Ilmar Galvão (ibidem, p. 97) e do revisor, Ministro Moreira Alves (ibidem, p. 340). Parte expressiva dos países cuja redação do tipo penal divergia do Brasil, inclusive a Itália, alterariam suas legislações nas décadas seguintes, para se aproximar da fórmula brasileira.

Ministros do Supremo.⁴²⁶

Em sentido contrário, as principais razões apresentadas pela corrente minoritária foram essas: a redação do dispositivo analisado não continha a expressão “ato de ofício”, mas apenas “em razão dela” (função), não cabendo aos magistrados pressupor a inclusão no tipo penal daquela fórmula; a interpretação doutrinária pátria seria equivocada, também, por decorrer de um “insistente complexo colonial” dos juristas nacionais, que recorreriam à doutrina estrangeira, a qual se baseava em suas respectivas legislações, para interpretar a realidade jurídico-penal brasileira⁴²⁷; a redação do delito no Código de 1940 se afastava do texto contido nos códigos precedentes, o que explicitaria o desejo do legislador em romper com a fórmula anteriormente prevista, que resguardava a necessidade de identificação de um ato de ofício; a exigência de indicação de um ato de ofício limitaria o âmbito de incriminação do delito aos “funcionários subalternos”, não incidindo sobre os servidores com mais poder, porque aqueles teriam pouca discricionariedade em suas funções, o que não se aplicaria aos “corruptos de colarinho branco”⁴²⁸; por fim, a alegação de que a expressão “ato de ofício” estaria implícita no *caput* em razão de uma leitura sistemática de seus parágrafos não seria correta, porque a

⁴²⁶ O voto do Ministro Sidney Sanches avança esta hipótese: “Se se adotasse o entendimento que dispensa a prática de ato de ofício (comissivo ou omissivo), em contraprestação às vantagens indevidas, efetivamente recebidas pelo funcionário, então até nós, Ministros do Supremo Tribunal Federal [...] talvez estivéssemos sujeitos à imputação, ao menos em tese, da prática de crime de corrupção passiva, se dessa forma interpretado o art. 317 do Código Penal. É que, com muita frequência, todos nós recebemos – e acredito que, também, o Procurador-Geral da República – livros jurídicos enviados, gratuitamente, pelas Editoras, ou pelos próprios autores, Obras preciosas, muitas vezes, outras nem tanto. A remessa é feita, embora por extrema cortesia, porque ocupamos um cargo público, em cujo desempenho temos necessidade de consultá-las. Não é costume as editoras enviarem livros a Magistrados aposentados, por exemplo. Se nós não pagamos o preço de tais livros e os recebemos, poderiam eles, em tese, segundo o mesmo raciocínio, configurar ‘vantagens indevidas’. E se não for necessário, como sustentam os votos dissidentes, que pratiquemos ato de ofício (comissivo ou omissivo), nem mesmo que o prometamos, então poderemos, em face de tal entendimento, ser enquadrados no delito de corrupção passiva.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 635-636).

⁴²⁷ O voto do Ministro Sepúlveda Pertence vai nesse sentido: “[...] das reflexões que a polêmica me suscitou, vejo que, para mim, são ambas, com todas as vênias, fruto remoto do insistente complexo colonial, que às vezes ainda assalta os nossos melhores juristas e os leva a começarem a resposta a um problema de direito positivo brasileiro, não pela análise da lei positiva brasileira, mas da doutrina estrangeira; do que resulta, com frequência, a importação, como verdades universais, do que, na doutrina estrangeira, não é mais do que o corolário inafastável da letra inequívoca das normas positivas estrangeiras, em torno das quais giram as obras doutrinárias.” (Ibidem, p. 603-604).

⁴²⁸ No voto do Ministro Carlos Velloso: “Noutras palavras, no tipo simples do *caput* do art. 317 não se exige ato predeterminado do servidor público. Ou se raciocina assim, ou não será possível, senão em casos de servidores subalternos, a punição dos corruptos, dos corruptos de ‘colarinho branco’ ou de ‘black tie’” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 714); e também no voto do Ministro Sepúlveda Pertence: “É claro que, na corrupção de contínuos, de mensageiros, a diferença prática é insignificante; é óbvio que no âmbito do funcionário subalterno, o que se compra, o que se pretende comprar, o que se oferece é um ato específico. Mas, o mesmo não ocorre, quando se trata de altos dignatários, sobretudo na área fértil de oportunidades de corrupção, que é a da intervenção do Estado no domínio econômico.” (Ibidem, p. 609).

modalidade privilegiada prevista no parágrafo segundo se aproximaria mais do crime de prevaricação do que de corrupção⁴²⁹, de modo que a forma agravada prevista no parágrafo primeiro encontraria sua justificação exatamente por indicar a prática, omissão ou retardo de ato de ofício, conduta que seria mais gravosa.

O caso Collor (AP 307) representa a primeira oportunidade em que o Poder Judiciário discutiu com profundidade o âmbito de incriminação do tipo penal de corrupção passiva, na forma do *caput*. Eram raros os julgados sobre o tema, até aquele momento.⁴³⁰ Isto transparece no voto do Ministro Octávio Gallotti, que reconhece a escassez de precedentes, o que atribui “[...] à raridade do fato de oferecer-se uma denúncia por corrupção, sem apontar a prática de ato de ofício.”⁴³¹ No julgamento, discutiu-se o objeto de tutela da norma penal, se deveria se dar sobre negociações ilegais em torno de um ato específico de competência formal do funcionário público, ou se estas negociações poderiam envolver outras ações, que não estariam formalmente no escopo de atribuições do funcionário, mas que poderiam ser deduzidas de seus “poderes de fato”, emanadas do prestígio que decorre de sua função, como também de sua ascendência política ou hierárquica sobre as decisões tomadas por outros funcionários.

Os votos de uma mesma corrente, todavia, apresentam nuances que revelam diferenças sensíveis sobre a compreensão da tipicidade do delito. Dentro da linha majoritária, por exemplo, os votos dos Ministros Moreira Alves e Celso de Mello apresentam uma interpretação mais restritiva do que a do Ministro Ilmar Galvão. Aqueles entenderam que o tipo exige a indicação de um ato de ofício, em torno do qual se daria a venalidade, que seja “de sua competência”⁴³², estando definido no conjunto “de suas atribuições legais”.⁴³³ O Ministro Ilmar concordou com esta posição, mas acrescentou que o crime também pode se configurar se o ato objeto de mercancia se encontrar “[...] numa relação funcional imediata com o desempenho do respectivo cargo [...]”, o que ocorreria quando o “[...] ato subornado caiba no âmbito dos poderes de fato inerentes ao exercício do cargo do agente.”⁴³⁴

⁴²⁹ Para o Ministro Sepúlveda, a modalidade prevista no art. 317, § 2º seria “[...] uma corrupção sem corrupção, porque nele sequer se cogita de vantagem indevida [...] algo muito mais próximo da prevaricação do que da corrupção”, apenas se distinguindo daquela pela “intervenção de um terceiro.” (Ibidem, p. 614); e para o Ministro Carlos Velloso: “No tipo privilegiado do § 2º do art. 317 tem-se um delito assemelhado à prevaricação.” (Ibidem, p. 714).

⁴³⁰ O voto do Ministro Ilmar Galvão cita três precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e um do Tribunal Federal de Recursos (TFR), que julgava os recursos provenientes das decisões de primeira instância da Justiça Federal. Assim, nenhum dos precedentes provinham do Supremo Tribunal Federal (Ibidem, p. 98-99).

⁴³¹ Ibidem, p. 667.

⁴³² Ibidem, p. 373-374.

⁴³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 564.

⁴³⁴ Ibidem, p. 100.

Embora a distinção seja sutil, ela parece agregar ao âmbito de incriminação do delito situações em que não se mercadeja um ato formalmente previsto como de competência do funcionário público, mas também de ações que somente podem ser praticadas em razão do exercício de uma função específica. Poderiam ser incluídas, sob esse viés, condutas de funcionários que possuem ascendência hierárquica sobre outros agentes, que utilizariam de sua posição para interferir em atos funcionais próprios de seus subordinados. Seria a hipótese, por exemplo, do Ministro que recebe vantagem indevida para interferir em ato praticado por um outro funcionário de seu Ministério. Nessa situação, seriam atendidos os critérios apresentados pelo Ministro Ilmar para a configuração do delito, havendo “relação funcional imediata” com o cargo, que acarretaria a existência de “poderes de fato” para a prática da conduta mercadejada. Não parecem estar contemplados, todavia, os cenários em que o agente não possui ascendência hierárquica direta sobre o funcionário que pratica o ato funcional, ou quando a vantagem se relaciona com o prestígio ou influência do agente, tomados em abstrato, fora de uma “relação funcional imediata”. Estaria, assim, excluída a hipótese do Ministro que recebe vantagem indevida para influir sobre ato funcional de servidor de outro Ministério ou Autarquia.⁴³⁵

No interior da corrente minoritária também foram apresentadas algumas diferenças. O Ministro Carlos Velloso, por exemplo, adotou uma cláusula mais ampla, entendendo que o delito se realiza quando as vantagens indevidas se relacionam a “atitudes em desfavor do interesse público, em desfavor da moralidade administrativa”, praticadas “com abuso da função pública”.⁴³⁶ A fórmula confere maior importância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, presentes no art. 37 da Constituição para aferição da conduta objeto de venalidade. Já para o Ministro Sepúlveda Pertence, a conduta do agente público deveria se encontrar “[...] na esfera de um poder de fato derivado de sua função”, havendo “[...] uma relação de causa e efeito entre a função do agente e o ato de corrupção visado.”⁴³⁷

Esta interpretação guarda semelhanças com a hipótese subsidiária descrita pelo Ministro Ilmar Galvão, mas dela se dissocia ao não exigir, para a realização do delito, uma “relação funcional imediata” com o “exercício do cargo”. Enquanto no voto do Ministro Sepúlveda há uma maior ênfase na *função*, no voto do Ministro Ilmar confere-se relevo ao *exercício do cargo*. Assim, transparece do voto do Ministro Sepúlveda que o delito poderia se configurar, por exemplo, ainda que não haja uma ascendência hierárquica direta entre o

⁴³⁵ O argumento, contudo, não foi aprofundado em seu voto, dele constando em apenas uma passagem, de modo que estes desdobramentos decorrem de análise do pesquisador.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 711-714.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 608; 617.

funcionário subornado e o agente competente para a prática do ato funcional visado. Abre-se espaço para a criminalização daquele que mercadeja seu prestígio ou influência, ainda que estas qualidades não decorram do exercício formal de seu cargo, mas sim do poder político a ele associado.

Outra importante divergência entre as duas correntes diz respeito ao grau de determinação do ato objeto de venalidade quando da formação do pacto entre corrupto e corruptor. Para a maioria, o ato visado deve ser específico e determinado no momento de constituição do ajuste ilícito. Já a corrente minoritária entendeu que o ato mercadejado não precisa ser previamente determinado, como se observa no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, para quem o delito pode se realizar “[...] ainda que não haja originalmente, no momento da oferta, do recebimento ou da solicitação, conexão com um ato específico.”⁴³⁸ Dessa possibilidade de indeterminação do ato visado, tanto quanto ao conteúdo, como em relação ao tempo para que a ele se confira determinação, resultou a interpretação de que possíveis “represálias da ação governamental” em desfavor da Mercedes Benz, como se lê no voto do Ministro Neri da Silveira⁴³⁹, representariam as condutas possivelmente praticadas por Collor (por comissão ou omissão) que serviriam de contraprestação às vantagens indevidas que ele teria recebido, sendo aptas, portanto, à configuração do delito. Mais explicitamente, o Ministro Sepúlveda Pertence afirma que “fechar as portas do Governo para determinada empresa” não constitui ato de ofício, mas é conduta omissiva que pode caracterizar o tipo penal.⁴⁴⁰

Reside nesta interpretação uma ampla abertura da tipicidade do delito, pois os atos apontados como mercadejados possuem um alto grau de indeterminação. Não consta do acórdão uma descrição de quais seriam, concretamente, os possíveis atos que deveriam ser praticados, ou omitidos, para que a empresa tivesse “as portas fechadas no Governo”, como também a quais cargos estariam vinculadas as atribuições para a prática ou omissão destes atos, já que fora previamente assentado que tais atos não estavam inseridos no feixe de atribuições do Presidente da República. Ademais, entre os Ministros que compunham a corrente minoritária, não havia consenso se as condutas em tese atribuídas a Collor eram comissivas ou omissivas, o que reforça a indeterminação do objeto da venalidade associada à sua função. Não se descreveu, ainda, qualquer conduta por ele praticada, ou por funcionários do governo, que teriam resultado em prejuízos à Mercedes Benz, o que denotaria que os atos objeto de mercancia

⁴³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 608.

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 656.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 619.

foram ganhando, com o passar do tempo, maior determinação, justificando o “temor por represálias” descrito por seus executivos. Por fim, não se cogitou da imputação do crime de concussão, previsto no art. 316 do Código Penal⁴⁴¹, que parece mais adequada à descrição fática realizada pelo Ministério Público, a qual narra o pagamento de valores como contrapartida a uma exigência imposta por funcionário público, ainda que indiretamente.

Também não houve imputação do delito de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código Penal⁴⁴², que poderia caracterizar algumas das condutas atribuídas a Collor e Farias, em coautoria, caso ficasse demonstrado o patrocínio de interesse privado perante a administração pública, valendo-se o tesoureiro do aval do Presidente, com seu conhecimento e anuência. A baixa quantidade de pena associada a este tipo penal e o maior apelo público vinculado à denúncia pelo delito de corrupção passiva podem explicar, em parte, a preferência do Ministério Público em denunciá-los por este crime.

A relação entre o direito penal material e a produção probatória também foi objeto de considerações no julgamento. O Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira, ressaltou existir uma “[...] dificuldade inerente à prova de crimes praticados por funcionários públicos, ocupantes de cargos importantes.”⁴⁴³ No mesmo sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence registrou ser “[...] sempre diabólica a tarefa de provar a corrupção passiva na mais alta escala governamental.”⁴⁴⁴ As dificuldades probatórias associadas ao delito de corrupção passiva, especialmente quando vinculadas a funcionários públicos com ampla discricionariedade no exercício de suas funções, seguiriam sendo apontadas em investigações e ações penais relacionadas a este delito. Como será exposto oportunamente, a relação entre o tipo penal e a dificuldade de realização de sua prova repercutirá sobre a interpretação de seus elementos normativos.

No pano de fundo, subjacente aos debates mais tradicionais quanto às técnicas de interpretação (com base na leitura do texto legal e na análise da doutrina e jurisprudência), repousava uma discussão político-criminal quanto às consequências da adoção de uma ou de outra interpretação. Para os integrantes da corrente minoritária, compreendia-se que a leitura

⁴⁴¹ Código Penal. “Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019).”

⁴⁴² Código Penal. “Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo: Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.”

⁴⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 381.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 620.

mais restritiva deixaria impune condutas praticadas por funcionários de alto escalão, que possuíam ampla discricionariedade no exercício de suas funções. Pode-se deduzir que esta preocupação se relacionava com as crescentes demandas sociais por uma moralização da atividade política no país, resultando em uma “onda republicana” que marcaria o período de consolidação democrática⁴⁴⁵, movimento que foi impulsionado justamente pelas repercussões das investigações contra Collor e Farias, cobrando a aplicação isonômica da lei sobre os cidadãos e repelindo a “impunidade” dos poderosos.⁴⁴⁶ Esse discurso ganharia ainda mais tração nas décadas seguintes.

O julgamento do caso Collor foi permeado por pressões advindas da sociedade, o que resultaria, nas palavras do Ministro Celso de Mello, em “um clima emocional extremamente adverso e hostil” aos réus.⁴⁴⁷ Para a linha vencedora, por outro lado, a visão expansiva poderia resultar em um alargamento excessivo do tipo penal, que levaria à incriminação de condutas ordinariamente praticadas no contexto das relações público-privadas, como o recebimento de presentes em razão da função exercida, o que foi delineado, por exemplo, no voto do Ministro Sidney Sanches, ao tratar da hipótese de doação de livros por editoras a magistrados.

Reconhecendo as tensões existentes nas relações público-privadas, o Ministro Sepúlveda Pertence apontou que repousam “oportunidades de corrupção” no âmbito da “intervenção do Estado no domínio econômico”.⁴⁴⁸ Esta observação é importante por demonstrar que a ideia de corrupção se transformou com o processo de modernização do país, em decorrência da ampliação do papel do Estado para o desenvolvimento econômico e social, afastando-se da leitura que parece ter norteado a redação do tipo penal no Código de 1940, que acentuava o caráter burocrático e pouco discricionário das atribuições do funcionalismo.

Uma das consequências do caso Collor foi a autorização às doações eleitorais feitas por pessoas jurídicas, que estavam proibidas desde 1971. Isso se deu mediante a Lei Geral das

⁴⁴⁵ ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; Antônio CINTRA, Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007. p. 105-110.

⁴⁴⁶ SALLUM JR., Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor**: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 215.

⁴⁴⁷ Voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do recebimento da denúncia (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recebimento da denúncia no Inq 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 47). Reconhecimento semelhante constou do voto do Ministro Paulo Brossard, que exortou o Tribunal a não se deixar influenciar pelas pressões da sociedade: “exatamente por se tratar de caso excepcional [...] o juiz deve manter-se vigilante em não confundir o chamado clamor público, mesmo justificado, com a voz serena da Justiça” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 100-101).

⁴⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 609.

Eleições (Lei nº 9.504/1997), que por seu art. 20, na redação original, estipulou que o “candidato a cargo eletivo” poderá utilizar em sua campanha recursos “[...] repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas.” O regramento foi novamente modificado em 2015, pela Lei nº Lei nº 13.165/2015, que proibiu as doações realizadas por pessoas jurídicas, na esteira do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4650, no qual o Tribunal declarou “[...] a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.”⁴⁴⁹ Esse último julgamento foi influenciado pelo aumento progressivo das despesas eleitorais nas eleições subsequentes, como também pelas apurações da Operação Lava Jato.⁴⁵⁰

Os fatos apurados demonstravam a necessidade de promover uma maior institucionalização das despesas havidas nas campanhas eleitorais, com vistas a incrementar a transparência sobre os contribuintes, os candidatos beneficiados e os valores pagos. A proibição de doações de pessoas jurídicas, para Paulo César Farias, gerava a necessidade de se utilizar de artifícios para viabilizar as doações, uma vez que “[...] as campanhas eleitorais no Brasil são feitas com o Caixa Dois das empresas e assim o foram, e assim continuam, enquanto não houver uma legislação séria neste país.”⁴⁵¹ Além do “caixa dois”, que corresponderia à constituição de uma contabilidade paralela, não declarada ou escriturada, para custeio de despesas eleitorais, Farias declarou que era comum empresas colaborarem para as campanhas ao pagar diretamente por serviços de utilidade eleitoral, como “[...] frete de avião, despesas de propaganda, gráficas, computação, pesquisas de opinião.”⁴⁵² O Ministro Ilmar Galvão chegou a analisar a possibilidade de subsunção destes fatos a algum tipo penal, concluindo que isto não seria possível, por não haver crime eleitoral correspondente ao pagamento de doação não contabilizada, ou à apropriação para fins pessoais dos saldos remanescentes das contribuições.⁴⁵³ Atualmente, essas condutas seriam incriminadas, respectivamente, através do art. 350 do Código Eleitoral⁴⁵⁴ (falsidade ideológica eleitoral) – cuja subsunção veio assentada por meio de mudanças do Tribunal quanto ao âmbito de incriminação da norma –, e do art. 354-

⁴⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4650**. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015. p. 7.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 226-234.

⁴⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993. p. 175.

⁴⁵² Ibidem, p. 466.

⁴⁵³ Ibidem, p. 191.

⁴⁵⁴ Código Eleitoral. “Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dêle devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:”

A do mesmo diploma⁴⁵⁵ (apropriação de recursos destinados ao financiamento eleitoral). Ademais, para o relator, não haveria que se falar em crime tributário, porque as doações eleitorais são isentas do pagamento de imposto de renda.

O julgamento do caso Collor foi um divisor de águas na relação entre o Poder Judiciário e os políticos. Pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal julgou criminalmente um ex-Presidente da República. Antes, ações penais foram propostas contra os ex-Presidentes João Goulart e Juscelino Kubitschek, mas o Tribunal se julgou incompetente para a apreciação destes processos. Os Ministros sofreram pressões da sociedade para que os réus fossem condenados⁴⁵⁶, fortalecendo-se um processo de politização dos julgamentos penais realizados pelo Supremo. A diretriz adotada pelo tribunal quanto à interpretação do crime de corrupção passiva seguiria inalterada até o julgamento do Mensalão⁴⁵⁷, sendo reproduzida pelo Superior Tribunal de Justiça em suas decisões.⁴⁵⁸ A mesma questão seria retomada, enfaticamente, no caso Mensalão (AP 470) e nos julgamentos da Operação Lava Jato.

Não seria exagero afirmar que a controvérsia sobre a necessidade do ato de ofício, bem como a exigência quanto a sua determinação, estaria no centro do debate jurídico em três das maiores crises políticas experimentadas pelo país após a promulgação da Constituição de 1988. Afinal, estes critérios normativos regulam, em parte, a forma como devem se dar as relações entre agentes públicos e privados em um sistema capitalista, que é caracterizado pela separação entre estas esferas.

A própria Constituição estabelece esse regime ao prescrever que é garantido o direito à propriedade (art. 5º, XXII) e que a ordem econômica é fundada “[...] na valorização do

⁴⁵⁵ Código Eleitoral. “Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017).”

⁴⁵⁶ GALVÃO, Ilmar Nascimento. **Ilmar Nascimento Galvão (depoimento, 2012)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV). p. 54-56.

⁴⁵⁷ Exemplificativamente, a tese quanto à necessidade de descrição de um ato de ofício prevaleceu no julgamento do recebimento de denúncia formulada contra Paulo César Farias e Zélia Cardoso de Mello, que foi Ministra no governo Collor. A denúncia foi rejeitada com base neste fundamento. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq 785**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 08/11/1995.

⁴⁵⁸ Em acórdão proferido em julgamento de ação penal originária, por sua Corte Especial: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **APn 224/SP**. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Data de Julgamento: 01/10/2008. Data de Publicação: 23/10/2008. Julgando recursos, ou pedidos de habeas corpus, por suas turmas criminais: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC 13487/RJ**. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Data de Publicação: 27/05/2002; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **REsp 825.340/MG**. Relator: Min. Felix Fischer. Data de Julgamento: 17/08/2006; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **HC 135.142/MS**. Relator: Min. Jorge Mussi. Data de Publicação: DJe 04/10/2010; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no Ag 1372909/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. Data de Julgamento: 16/04/2013; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **AgRg no REsp 1519531/SP**. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Data de Julgamento: 23/06/2015. Data de Publicação: 03/08/2015; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no AREsp 1142400/SP**. Relator: Min. Felix Fischer. Data de Julgamento: 15/03/2018. Data de Publicação: 27/03/2018.

trabalho humano e na livre iniciativa.” (art. 170). Ao mesmo tempo em que estabelece essa divisão, o texto constitucional impõe e, além disso, estimula a interação entre estas esferas. Afinal, a promoção do desenvolvimento nacional é um dos objetivos da República (art. 3º, II), competindo ao Presidente da República, com o auxílio de seus Ministros, exercer a direção superior da administração federal (art. 84, II), cabendo ao Estado fiscalizar, incentivar e planejar a atividade econômica, que deve incidir sobre o setor público e influenciar o setor privado (art. 174); em algumas situações, é atribuição do Estado realizar diretamente a exploração da atividade econômica, e não somente regulá-la (art. 173). Além disso, cabe ao Estado, por meio de seus entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, legislar sobre matérias que repercutem no exercício de atividades privadas (artigos 22 a 24).

Essa necessária interação é limitada por regras previstas em diversos subsistemas jurídicos, inclusive pelo Direito Penal, que prescreve delitos que visam coibir determinados comportamentos considerados especialmente nocivos, que podem se desenvolver no âmbito desta interrelação. São exemplos destes crimes aqueles previstos no capítulo II-B do Código Penal, que abordam condutas praticadas nos processos licitatórios e de contratos administrativos, bem como os dispostos no Decreto Lei nº 201/1967, que estabelece crimes praticados por Prefeitos (art. 1º). Também o são alguns dos tipos previstos no título do Código Penal que trata dos crimes contra a administração pública, como os delitos de corrupção passiva (art. 317) e ativa (art. 333) e de advocacia administrativa (art. 321). Estes tutelam, especialmente, os limites que devem ser observados para o *exercício de influência* de agentes privados sobre as condutas, comissivas ou omissivas, praticadas por funcionários públicos, relacionados ao cargo que exercem. A tomada de decisão do funcionário público, por exemplo, não pode ser influenciada pelo recebimento de vantagens indevidas (art. 317, *caput* e parágrafo primeiro), ou ainda que não exista uma contrapartida ilícita, essa influência não pode conduzir o funcionário a infringir deveres funcionais relacionados a ato de seu ofício (art. 317, parágrafo segundo).

O julgamento do caso Collor expõe as dificuldade de definição, em sentido jurídico-penal, dos limites para o exercício de influência de agentes privados sobre funcionários públicos em geral, mas especialmente sobre aqueles que desempenham funções dotadas de ampla discricionariedade. Esse problema é acentuado no âmbito da atividade política, porque aqueles que concorrem a mandatos eletivos podem ser financiados, em suas campanhas eleitorais, por particulares (artigos 20 e 23 da Lei nº 9.504/1997), no caso, pessoas físicas (e não mais pessoas jurídicas, após as modificações introduzidas pela Lei nº 13.165/2015).

Três variáveis impactam na configuração do delito de corrupção passiva, na forma do

caput, relacionadas, respectivamente, aos *inputs* que podem ser proporcionados pelo agente privado (*quid*), utilizados para exercer influência sobre o agente público, aos potenciais *outputs* proporcionados pelo funcionário público, que venham a beneficiar o agente privado (*quo*), e aos *termos do ajuste ilícito* pactuado entre os agentes público e privado (*quid pro quo*): (1) Quais vantagens solicitadas, aceitas ou recebidas podem ser consideradas indevidas?; (2) Qual deve ser a relação entre a conduta objeto de mercancia pelo funcionário público e as funções por ele desempenhadas em razão de seu cargo?; e quanto às condições de realização de um pacto ilícito: (3.1) Quando deve ser estabelecida a relação entre a vantagem indevida e a conduta a ser praticada ou omitida por funcionário público?; e para os casos em que o recebimento da vantagem precede a prática ou omissão da conduta objeto de venalidade (corrupção antecedente): (3.2) Qual deve ser o grau de determinação da conduta mercadejada no momento da pactuação?

No julgamento da Ação Penal 307, concentrou-se a análise sobre o segundo elemento, entendendo-se que a conduta objeto de venalidade deve-se encontrar no âmbito de atribuições legais do agente público. Os demais aspectos foram analisados com menor detalhamento, enunciando-se, para a corrente vencedora, que o ato de ofício mercadejado deve ser definido no momento da pactuação ilícita, o qual deve, a este tempo, estar especificamente determinado. Ou seja, o vínculo entre a vantagem indevida e o ato de ofício deve ser preciso, caracterizando uma *relação estática*; portanto, este nexos não poderia ser indeterminado, o que representaria uma *relação dinâmica*.

2.4 CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA BRASILEIRA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO SÉCULO XXI

Os anos 1990 foram marcados pela desintegração da União Soviética e o fim da Guerra Fria, da qual os Estados Unidos da América (EUA) emergiu como vitorioso. A hegemonia global, que até então era dividida entre as esferas de influência das duas superpotências, passou a ser exercida unilateralmente pelo país americano. Era prevalente o ideário neoliberal, um sistema de valores filosóficos, econômicos e políticos que, após ter sido gestado ao longo daquele século, alcançou o poder central dos EUA e da Inglaterra nos anos 1980, em sucessão à crise inflacionária característica da década precedente. Com o fim da dualidade geopolítica e a intensificação do processo de globalização, as práticas e valores neoliberais passam a ser recomendados para outros Estados, especialmente enquanto diretrizes de política econômica e

institucional (“Consenso de Washington”)⁴⁵⁹, cuja internalização assegurava a estes países acesso a crédito externo, proporcionada por instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. A adoção destas recomendações era indispensável à concessão e refinanciamento destes empréstimos⁴⁶⁰, que também foram tomados pelo Brasil naquele período. No campo econômico, o sistema de valores neoliberais se constituía a partir da crença de que somente as forças de mercado eram capazes de conduzir as nações ao desenvolvimento; nesta lógica, maior seria o crescimento, quanto menor fosse a intervenção do Estado na ordem econômica. Pregava-se, assim, a necessidade de redução do corpo burocrático do Estado, a privatização de empresas estatais, a alienação de ações de sociedades de economia mista, o abandono de políticas comerciais setorializadas, como também das políticas industriais. No campo da política fiscal, defendia-se o paradigma da austeridade, materializada na busca pelo alcance de superávits primários, ainda que às custas da promoção de políticas sociais relevantes. Em suma, ao Estado se atribuiu a consecução de apenas algumas atividades próprias de sua essência, como a política de justiça e segurança. De protagonista do processo de modernização, entre 1930 e 1980, o Estado passou a ser enxergado como um empecilho à consecução deste fim.⁴⁶¹

Esta mudança de paradigmas alterou profundamente a *ideia sobre a corrupção* e, conseqüentemente, as respostas que se propunham a este fenômeno. Tais recortes estão bem demarcados na literatura sobre o tema.

2.4.1 Mudanças de paradigma: as discussões sobre o fenômeno da corrupção (1964-2000)

Uma primeira etapa de estudos teóricos sobre a corrupção surge no começo dos anos 1960, promovida especialmente por sociólogos, internacionalistas e economistas, que investigavam as relações entre desenvolvimento econômico⁴⁶² e corrupção, notadamente em

⁴⁵⁹ MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 55.

⁴⁶⁰ LEDENEVA, Alena. A Critique of the Global Corruption “Paradigm”. In: KUBIK, Jan; LINCH, Amy (Eds.). **Post-communism from within: social justice, mobilization, and hegemony**. New York: New York University Press, 2013. p. 297.

⁴⁶¹ Por todos, v. HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005; DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

⁴⁶² O surgimento da “economia do desenvolvimento” está diretamente vinculado às tentativas de emancipação política e econômica surgidas no processo de descolonização e ascensão de uma retórica nacionalista e anti-imperialista nos países subdesenvolvidos, nos quais “o exemplo da rápida industrialização da econômica soviética exercia uma poderosa atração”, de modo que era necessário aos economistas ortodoxos a formulação de teorias que propugnassem “alguma forma de industrialização planejada, forçada, que pudesse dar esperanças de elevação dos padrões de vida às economias do Terceiro Mundo, assegurando que esses países conservassem as instituições

países subdesenvolvidos da América Latina e Leste Asiático. Sua inquietação central era discutir se ela era benéfica ou contraproducente ao processo de modernização.⁴⁶³ Tratava-se de um grupo de autores heterogêneos, cujas filiações políticas ocupavam todo o espectro ideológico.⁴⁶⁴

Em geral, entendia-se que a corrupção era um comportamento socialmente danoso, mas que em específicas situações poderia gerar efeitos benéficos, associados à superação de entraves burocráticos. Para Nathaniel Leff, por exemplo, a corrupção poderia reduzir incertezas nas relações público-privadas, incrementar a eficiência, por meio do direcionamento da política pública, e aumentar o investimento e a inovação.⁴⁶⁵ Apesar destas considerações, todos os autores sublinhavam que o fenômeno era, precipuamente, negativo, como Joseph Nye, que apontava como alguns desses fatores a perda de recursos e investimentos estrangeiros, as distorções na alocação de recursos (contrapondo-se a Leff), a perda de legitimidade do governo, a instabilidade política, a possibilidade de que o excesso de corrupção desse azo a revoluções sociais e golpes militares e à redução da capacidade administrativa do governo.⁴⁶⁶

Samuel Huntington, o mais citado destes autores, pressupunha que a corrupção era “[...] uma medida da ausência de institucionalização política eficiente [...]”⁴⁶⁷, o que apontava sua incompatibilidade para o desenvolvimento político ante a debilitação que causava à burocracia. Assim, naqueles países, a condenação da corrupção corresponderia, em verdade, à crítica ao atraso. Em um excerto muito difundido, afirmava em três hipóteses que, em sociedades tradicionais, em tese incorruptíveis, “[...] uma certa dose de corrupção é um lubrificante ótimo para acelerar a caminhada para a modernização [...]”, em sociedades mais desenvolvidas, mas pouco corruptas, “um pouco de corrupção” seria até benéfico, mas sociedades onde essas práticas estivessem muito difundidas, “mais corrupção” somente

jurídicas, econômicas e governamentais que garantissem investimentos seguros, lucrativos para as grandes empresas do mundo industrializado capitalista.” Cf. HUNT, Emery Kay.; LAUTZENHEISER, Mark. **História do pensamento econômico**. 3. ed. Tradução de André Arruda Villela. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 409-410.

⁴⁶³ LEFF, Nathaniel. Economic Development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964. p. 8-11.

⁴⁶⁴ Por exemplo, Samuel Huntington era um conservador e importante quadro do Partido Republicano, cujas ideias influenciaram os governos militares no Brasil; Joseph Nye, um liberal, vinculado ao Partido Democrata e posteriormente ao governo Clinton; Colin Leys, um economista marxista; John C. Scott, era antropólogo e vinculado a causa anticoloniais.

⁴⁶⁵ LEFF, Nathaniel. Economic Development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964. p. 9-11.

⁴⁶⁶ NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, 1967. p. 421-432.

⁴⁶⁷ HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975 [1968]. p. 72.

agravaria os seus malefícios.⁴⁶⁸ Na mesma direção, para Nye, como regra geral, os custos da corrupção superarão os seus benefícios em países subdesenvolvidos.⁴⁶⁹

Divergências à parte, estes autores eram uníssonos quanto à necessidade de que o fenômeno da corrupção fosse analisado por lentes objetivas, superando as visões moralistas⁴⁷⁰, culturalistas⁴⁷¹ e de matiz religiosa (venalidade enquanto profanação, heresia, dizia Leff⁴⁷²) que, até aquele momento, dominavam o discurso sobre o tema. Em outra vertente, Leys, criticava os estudos comparativos entre padrões morais identificados em nações desenvolvidas e em sociedades tradicionais, as quais apresentavam um viés colonialista sobre o problema, à medida em que, mediante estes paralelismos, buscavam ensinar ao mundo subdesenvolvido qual o padrão adequado de moralidade pública, manifestando um sentimento colonialista de superioridade moral.⁴⁷³

Utilizavam como fontes de pesquisa estudos antropológicos, relatos históricos comparativos e dados econômicos.⁴⁷⁴ Ressaltando a historicidade do fenômeno, James C. Scott, já no início dos anos 1970, indicou que os padrões de corrupção se relacionariam com o tipo do sistema político adotado e com as mudanças socioeconômicas, uma vez que, embora cada padrão de corrupção seja único em dado tempo e lugar, ela poderia refletir, em maior ou menor grau, experiências de outros países em momentos distintos.⁴⁷⁵ Essa diversidade de fontes,

⁴⁶⁸ HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975 [1968]. p. 82.

⁴⁶⁹ NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, 1967. p. 427.

⁴⁷⁰ Nesse sentido, para Nye: “Corruption in developing countries is too important a phenomenon to be left to moralists.” (Ibidem, p. 217). Em igual direção, v. LEYS, Colin. What is the problem about corruption? **The Journal of Modern African Studies**, v. 3, n. 2, 1965. p. 215-217; HUNTINGTON, op. cit., p. 75-76.

⁴⁷¹ Sobre a relação entre a corrupção e cultura, em países subdesenvolvidos, Huntington afirma: “A adesão inicial a valores modernos por um grupo num país em transição assume frequentemente uma forma extrema. Os ideais de honestidade, probidade, universalismo e mérito muito vezes tornam-se tão exacerbados que indivíduos e grupos passam a condenar, na sua própria sociedade, como corruptas práticas que são aceitas como normais e até mesmo legítimas em sociedades mais modernas.” (HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975 [1968]. p. 75).

⁴⁷² LEFF, Nathaniel. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964. p. 9.

⁴⁷³ LEYS, Colin. What is the problem about corruption? **The Journal of Modern African Studies**, v. 3, n. 2, 1965. p. 217.

⁴⁷⁴ Para exemplos sucessivos das três hipóteses, v. SCOTT, James C. **Comparative political corruption**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972. p. 7-19; LEYS, Colin. What is the problem about corruption? **The Journal of Modern African Studies**, v. 3, n. 2, 1965. p. 226-227; HUNTINGTON, op. cit., p. 72-79.

⁴⁷⁵ SCOTT, op. cit., p. 3. Nesta direção, Leys apontava que as da elite britânica no início do século XIX, vistas hoje como corruptas, àquele tempo não eram assim consideradas, e que houve uma fase de transição na qual tais práticas passaram a ser vistas como corruptas (LEYS, op. cit., p. 226-227)

própria do campo das ciências sociais, cairia em desuso nas décadas seguintes com a hegemonização de métodos econométricos e a supressão das pesquisas históricas.

Alguns desses autores deixavam claras as preocupações concretas que os orientavam, como Leff e Huntington, que se debruçavam sobre o problema das interações corruptas por empresários estrangeiros junto a funcionários públicos de países subdesenvolvidos. Assim, para Leff, o combate à corrupção seria uma forma da elite governante desses países em impedir ou controlar o acesso de setores desarticulados, como estes empresários, às decisões públicas.⁴⁷⁶ Huntington, menos otimista, sublinhava que a atuação de empresas estrangeiras em países em modernização tenderia a aumentar a corrupção, porque estes empresários não teriam escrúpulos em violar as normas locais.⁴⁷⁷

Em síntese, para estes autores, o debate sobre as causas e consequências da corrupção não deveriam obstruir reflexões sobre temas que, de seu ponto de vista, eram mais relevantes, como as questões econômicas associadas ao desenvolvimento⁴⁷⁸. Nesse cenário, diz Huntington, seriam contraproducentes as teses que identificam a corrupção com a política, pois “essa mentalidade anticorrupção fanática produz efeitos finais semelhantes aos da própria corrupção”, por negarem a autonomia da política, haja vista que uma (anticorrupção) “substitui os valores políticos pelos técnicos”, enquanto outra (corrupção) “substitui os objetivos públicos pelos particulares”.⁴⁷⁹

Essa abordagem foi perdendo força à medida em que se alterou o consenso global pela busca do desenvolvimento a partir do Estado, em meados dos anos 1970, iniciando-se um período de transição nas pesquisas sobre o tema, em que a economia ganhou paulatinamente o papel de ciência reitora sobre a discussão. Esse período, que se estende aproximadamente de 1975 a 1995, é marcado pelas influentes contribuições de Edward Banfield, Susan Rose-Ackerman e Robert Klitgaard. Ainda se verificava, todavia, a influência de outras áreas do conhecimento, como a ciência política, e de outros métodos de pesquisa, como os estudos de casos de experiências de controle da corrupção. Essa abordagem multifacetada perderá espaço, nos anos 1990, para as pesquisas quantitativas eminentemente econométricas.⁴⁸⁰

⁴⁷⁶ LEYS, Colin. What is the problem about corruption? *The Journal of Modern African Studies*, v. 3, n. 2, 1965. p. 9.

⁴⁷⁷ HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975 [1968]. p. 80.

⁴⁷⁸ LEFF, op. cit., p. 14.

⁴⁷⁹ HUNTINGTON, op. cit., p. 76.

⁴⁸⁰ Em sentido crítico à hegemonização das pesquisas quantitativas pelo “mainstream” teórico das ciências sociais dos anos 1990, v. VERGARA, Camila. **Systemic corruption: constitutional ideas for an anti-oligarch republic**. New Jersey: Princeton, 2020. p. 13-14.

É de Banfield a formulação da teoria “principal-agent”, que desenhou para aplicação tanto a organizações privadas como públicas. Ela é definida pela relação de representação de interesses outorgada por alguém (*principal*) a um agente (*agent*), que tem o dever de agir em acordo com as vontades do *principal*. Se o *agent* trai a confiança de seu representante, ele é pessoalmente corrupto; se mediante isto viola uma lei, é legalmente corrupto. No exercício desta representação, o *agent* sempre atuará com um certo grau de discricionariedade. Ele agirá concretamente com maior discricionariedade à medida em que os interesses do *principal* exerçam menos influência sobre ele.⁴⁸¹ Os agentes governamentais sempre teriam um grau expressivo de discricionariedade, pois seria difícil a identificação de seus objetivos, porque eles eram, em muitas situações, vagos, ambíguos e contraditórios.⁴⁸² O autor abordava o tema por um viés objetivo, privando-se de condenar ou fazer apologia ao fenômeno⁴⁸³, de modo que buscou a sistematização de critérios capazes de apontar as situações em que se poderia favorecer a utilização de práticas corruptas. Um homem inserido em seu tempo⁴⁸⁴, Banfield elencava o “dramático” aumento do escopo e da escala do governo como um dos fatores explicativos ao incremento da corrupção.⁴⁸⁵

Susan Rose-Ackerman irá aproveitar o modelo *agent-principal* de Banfield, restringindo sua análise ao poder público, e centrando sua discussão sobre os incentivos estruturais à corrupção, buscando se afastar de discussões afeitas à moralidade pessoal.⁴⁸⁶ Assim, para ela, corruptos são os pagamentos feitos por um terceiro interessado em influenciar a tomada de decisões governamentais (*agent*), que não são conhecidos pelos superiores, e que são definidos como ilegais.⁴⁸⁷ A partir de uma análise orientada pela combinação de métodos qualitativos e quantitativos, Rose-Ackerman criticará os autores da década precedente, inseridos no marco teórico das discussões sobre modernização, afirmando que a corrupção é disfuncional, dispendiosa (por requerer custos para a manutenção de segredos e despesas para combatê-la), gerando uma desigualdade distributiva e, além disto, seria impossível contê-la a

⁴⁸¹ BANFIELD, Edward. Corruption as a Feature of Governmental Organization. **Journal of Law and Economics**, v. 18, n. 3, 1975. p. 587-588.

⁴⁸² Ibidem, p. 595.

⁴⁸³ Ibidem, p. 603.

⁴⁸⁴ Foi um importante quadro do Partido Republicano, tendo aconselhado os Presidentes Ford, Nixon e Ronald Reagan. Seu discípulo James Q. Wilson formulou a *teoria das janelas quebradas*, de influente expressão na criminologia.

⁴⁸⁵ BANFIELD, op. cit., p. 603.

⁴⁸⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. Nova Iorque: Academic Press, 1978. p. 5.

⁴⁸⁷ Sobre as restrições aos conceitos de corrupção centradas na ilegalidade, v. HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015.

casos “desejáveis”, ante sua tendência de espraiamento.⁴⁸⁸ A autora inaugurou um importante campo de análise ao incluir em seu escopo de pesquisa as contribuições de campanha e os *lobbies* de grupos de pressão como formas de exercício de influência.⁴⁸⁹

Em 1988, Robert Klitgaard publicou o influente *Controlling Corruption*, obra em formato de manual que buscava orientar a elaboração de programas práticos de controle da corrupção, inspirado por experiências bem-sucedidas em Hong Kong e Singapura. Partia do modelo *Principal-Agent-Client*, formulado a partir das contribuições de Banfield e Rose-Ackerman, na qual o *principal* seria um burocrata de hierarquia superior, o *agent* um subordinado e o *cliente* o “contribuinte”⁴⁹⁰, constituindo um modelo orientado pela economia, para a verificação de incentivos e desincentivos a práticas corruptas, diante de riscos (jurídicos e morais) à transposição de limites normativos e éticos.⁴⁹¹ Seu foco, portanto, recaía sobre a “corrupção burocrática” e não sobre a corrupção política, abordando-a por um viés individualista. Avaliando, em geral, as condições que propiciariam o aparecimento da corrupção, apontou que o problema seria mais presente em países em desenvolvimento, uma vez que nestes, por exemplo, o Estado é grande, cumprindo diversas funções centrais que nos países desenvolvidos seriam exercidas pelo setor privado.⁴⁹² Klitgaard também traça algumas considerações político-criminais ao enfrentamento à corrupção, como avaliar a conveniência na alteração do ônus da prova, para atribuir ao funcionário o papel de provar sua inocência.⁴⁹³ A exposição midiática dos acusados, com o deliberado objetivo de manchar sua reputação, é uma das políticas que o autor considera adequada, pois ela incrementaria os riscos morais associados a práticas corruptas.⁴⁹⁴ Em artigo posterior, de 1991, Klitgaard defendeu que o “nível ótimo” de corrupção não é zero, porque as campanhas anticorrupção são dispendiosas, de modo que seus custos não podem superar os seus potenciais benefícios.⁴⁹⁵

⁴⁸⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. Nova Iorque: Academic Press, 1978. p. 7-8.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁹⁰ Criticando o modelo *principal-agent-client*, Mark Philip apontou: “If we assume that people act self-interestedly and think of politics as a realm in which the interests of those holding public office are potentially divergent from the interests of the public at large, then we produce an explanation of corrupt behaviour by reference to the conditions under which self-interest can be pursued by public office holders with impunity. Probity in public office, then, is explained by the absence of monopoly and discretion and the existence of high levels of account ability – that is, we get probity when the principal-agent problem is diminished to zero, since behaviour is rendered observable.” PHILIP, Mark. The definition of political corruption. *In*: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015. p. 18.

⁴⁹¹ KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Los Angeles: University of California Press, 1988. p. 69.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 10.

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 86.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 98.

⁴⁹⁵ *Idem*. Political corruption: strategies for reform. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 4, 1991. p. 86-100.

Os trabalhos de Rose-Ackerman e Klitgaard, constituídos a partir modelo *principal-agent-client* e sua consequente busca por reduzir a discricionariedade dos tomadores de decisão, serão a base teórica do consenso neoliberal contra a corrupção que se moldaria na segunda metade dos anos 1990.⁴⁹⁶ Deste momento em diante, as pesquisas se concentrarão, a partir de métodos econométricos, em identificar correlações entre variáveis de mensuração da corrupção (especialmente os índices da Transparência Internacional) com indicadores socioeconômicos e institucionais. Os principais trabalhos foram produzidos por funcionários ou pesquisadores vinculados a instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

O pioneiro artigo *Corruption and Growth* de Paulo Mauro, executivo do FMI, representou este ponto de viragem.⁴⁹⁷ Partindo do paradigma da *nova economia institucional*, desenvolvida por Douglas North, o autor buscou identificar correlações entre índices institucionais (como corrupção e eficiência judiciária) com indicadores de desenvolvimento econômico. Dentre suas principais conclusões estavam as de que a corrupção diminui o investimento privado e reduz o crescimento econômico e que é a eficiência burocrática que leva ao incremento destes indicadores.⁴⁹⁸

Três trabalhos posteriores, de Vito Tanzi, Shang-Jin Wei e Abert Ades/Rafael Di Tella irão explorar as relações entre corrupção, discricionariedade decisória e modelos de Estado, a partir do conceito de *rent-seeking* (“extração de renda”)⁴⁹⁹, que correlaciona a

⁴⁹⁶ KROEZE, Ronald. The rediscovery of corruption in western democracies. In: MENDELOW, Jonathan; PELEG, Ilan (Eds.). **Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective**. Laham: Lexington Books, 2016. p. 27.

⁴⁹⁷ TREISMAN, Daniel. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? **Annual Review of Political Science**, 2007. p. 212; SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, 2005. p. 38.

⁴⁹⁸ MAURO, Paulo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, 1995. p. 695-705. Em avaliação à pesquisa de Paulo Mauro e não identificando correlação entre crescimento e corrupção, v. MÉNDEZ, Fabio; SEPÚLVEDA, Facundo. Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence. **European Journal of Political Economy**, v. 22, n. 1, 2006. p. 96; SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, 2005. p. 39. Também não identificando esta correlação, em pesquisa circunscrita ao leste asiático, v. HUANG, Chiung-Ju. Is corruption bad for economic growth? Evidence from Asia-Pacific countries. **The North American Journal of Economics and Finance**, v. 35, 2016. p. 247-256. Sobre os problemas dos índices de percepção da corrupção, v. TREISMAN, Daniel. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? **Annual Review of Political Science**, 2007. p. 211-244.

⁴⁹⁹ Vito Tanzi, sobre o tema: “As already mentioned, in a corrupt environment, able individuals allocate their energies to rent seeking and to corrupt practices and not to productive activities. In some cases, the resulting activities have a negative value added.” Cf. TANZI, Vito. **Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures**. IMF Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998. p. 33. No Brasil, se filiando a esta corrente de pensamento e defendendo a “redução da burocracia” como resposta, v. SILVA, Marcos Fernandes G. da Silva. Corrupção e desempenho econômico. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 63-78. Para uma crítica ao conceito de *rent-seeking*, v. BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito

discricionariedade do funcionário público à possibilidade de obtenção de valores para finalidades pessoais. O objetivo dos trabalhos é, assim, identificar onde se concentrariam essas oportunidades para *rent-seeking* no Estado, a fim de propor mudanças em sua estrutura burocrática. Algumas destas áreas identificadas como propensas à corrupção estariam em regulações e autorizações, regras especiais no sistema tributário, compras públicas, subsídios, decisões urbanísticas, licenças ambientais, no financiamento de partidos, em projetos de investimento⁵⁰⁰, nas políticas industriais e tarifárias⁵⁰¹ e na exploração de produtos naturais, como petróleo, gás e minérios.⁵⁰² Assim, a corrupção floresceria nos “labirintos governamentais regulatórios”, que criariam oportunidades para a extração de rendas.⁵⁰³

Analisando especificamente o setor de exploração de petróleo, Ades e Di Tella avaliaram que, quanto menor a concorrência econômica, maior seria a corrupção, o que se verificaria nos países que adotavam políticas protecionistas nestes mercados; em contrapartida, a concorrência de empresas domésticas com outras internacionais reduziria as oportunidades de corrupção.⁵⁰⁴ Para Wei, países com políticas industriais mais ativas teriam maiores índices de corrupção.⁵⁰⁵ Frente a este cenário, como o crescimento da corrupção estaria intimamente vinculado com o aumento da participação do Estado na economia, Tanzi argumenta que a luta contra a corrupção está intimamente vinculada à reforma do Estado, pois não seria possível reduzir a corrupção sem modificar a sua forma de operação.⁵⁰⁶ As soluções passariam, deste modo, por propostas de desburocratização, desregulamentação, enxugamento da máquina pública, privatizações, liberalização comercial e desincentivo à política industrial e de oferta de subsídios.⁵⁰⁷ Em uma consideração mais ampla, Tanzi aponta que a desilusão das populações de alguns países em transição e outros em desenvolvimento não poderia ser creditada às instituições de mercado e ao processo democrático, mas à “corrupção desenfreada” que prevaleceria nestes países.⁵⁰⁸

administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 88-89.

⁵⁰⁰ TANZI, op. cit., p. 10.

⁵⁰¹ WEI, Shang-Jin. Corruption in economic development: Beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle? **Policy Research Working Paper 2048**, World Bank, 1999. p. 17-18.

⁵⁰² ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, Competition, and Corruption. **The American Economic Review**, v. 89, n. 4, 1999. p. 992.

⁵⁰³ WEI, op. cit., p. 17-18.

⁵⁰⁴ ADES; DI TELLA, op. cit., p. 992.

⁵⁰⁵ WEI, op. cit., p. 18.

⁵⁰⁶ TANZI, Vito. **Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures**. IMF Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998. p. 34.

⁵⁰⁷ WEI, Shang-Jin. Corruption in economic development: Beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle? **Policy Research Working Paper 2048**, World Bank, 1999. p. 18,

⁵⁰⁸ TANZI, op. cit., p. 33.

Na mesma direção, Kaufmann e Siegelbaum, em estudo sobre os processos de privatização de empresas públicas no curso nos anos 1990, irão argumentar que, de fato, existiria uma correlação entre privatizações e redução da corrupção, por meio da supressão das oportunidades de extração de renda (*rent-seeking*), embora reconheçam que parte expressiva destas privatizações foi realizada sem transparência e competitividade. Isso, no entanto, não significaria que as privatizações seriam ruins, porque mesmo as que se realizaram em “encarnações relativamente corruptas” contribuirão, no longo prazo, para a construção de um sistema econômico menos corrupto, mais livre e democrático. As privatizações, assim, deveriam continuar, embora com modificações de seus métodos para assegurar uma redução da corrupção no futuro. O rechaço dos autores às privatizações se limitava à forma de sua consecução, uma vez que, por menos transparente que elas tivessem sido, seria melhor a privatização que sua ausência.⁵⁰⁹

Portanto, foi neste contexto em que circulou o debate de ideias sobre o fenômeno da corrupção. Observou-se a gradual transição do paradigma modernizante para o neoliberal. Em outros termos, do Estado como promotor do desenvolvimento econômico, para o Estado enquanto refreador deste processo. Assim, a corrupção ganhou centralidade, como nunca, na construção de uma visão sobre a estrutura do Estado e as funções que lhe cabiam desempenhar. Corrupção e crescimento econômico seriam variáveis inversamente correlacionadas e as explicações do atraso dos países periféricos seriam creditadas a este fenômeno, nublando a observação de outras causas e fatores. A abordagem do tema seria focada no indivíduo, tanto a partir da teoria *principal-agent-client*, como a partir do conceito de *rent-seeking*⁵¹⁰, que foram amalgamadas pelos autores citados há pouco. Fenômenos estruturais relacionados à qualidade da democracia e à capacidade do Estado em se desenvolver soberanamente, ao passo em que provê bens e serviços à sociedade, foram limados desta discussão. A única resposta possível que derivava destas formulações era a necessidade de redução das áreas de atuação do Estado⁵¹¹ e de seu corpo burocrático⁵¹², para que se conferisse às empresas ampla liberdade de concorrência e aos capitais livre circulação.

⁵⁰⁹ KAUFMANN, Daniel; SIEGELBAUM, Paul. Privatization and Corruption in Transition Economies. **Journal of International Affairs**, v. 50, n. 2 (Privatization: Political and Economic Challenges), 1997. p. 456-458.

⁵¹⁰ Esses conceitos, para Mark Philip, se aproximam da sugestão de que a política é uma força inevitavelmente corrupta. Cf. PHILIP, Mark. The definition of political corruption. In: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015. p. 19.

⁵¹¹ Em alinhamento a estas propostas, v. ROSE-ACKERMAN, Susan. Democracy and ‘grand’ corruption. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, 1996. p. 372.

⁵¹² Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Os autores de viés modernizante, com seus erros e acertos, passaram a ser estigmatizados no debate público como apologistas à corrupção, o que, como se verificou, não corresponde à realidade. Seu campo de visão partia, em certa medida, de preocupações verificadas nos países em desenvolvimento e tinham capacidade crítica sobre importantes traços do discurso contra a corrupção já vigentes naquele período, como o moralismo, a demonização da política e o colonialismo. Por evidente, eram autores inseridos em seu tempo, de modo que o olhar sobre seus textos deve considerar o debate de ideias e os paradigmas então vigentes. Todo o prisma de análise fundamentado nas ciências humanas, que buscava enxergar o fenômeno a partir das sínteses desses fatores, perdeu espaço para as técnicas econométricas, em pesquisas desenvolvidas por economistas vinculadas a instituições interessadas⁵¹³ nos projetos de redução do Estado, liberalização econômica e austeridade fiscal.

De fato, não há problema no fomento do pesquisas por entidades interessadas. O revés está em tomá-las como produto de uma formulação neutra, despida de interesses e pressupostos ideológicos. Foi a partir destas concepções, fundamentadas em pesquisas desta origem e natureza, que se desenhou o processo de internacionalização da produção normativa em matéria de corrupção, a qual foi paulatinamente integrada – em suas regras e, até de modo mais importante, em seus *valores* –, ao plano nacional, por meio da ratificação de tratados e acordos e da participação do país em espaços supranacionais de debates e deliberações, que visavam conformar as instituições e práticas nacionais àqueles paradigmas. Importou-se, assim, paradigmas de uma política (e de uma retórica) anticorrupção construídas por instituições decisivas à operação de práticas e valores neoliberais. Estas diretrizes foram internalizadas sem maior oposição, sob a expectativa de que pudessem contribuir para o refreamento da corrupção no Brasil. Antes cabe tratar da internacionalização deste paradigma.

2.4.2 A Internacionalização do Combate à Corrupção

Tendências internacionalizantes no combate à corrupção já eram verificadas há algumas décadas. Em 1977, os Estados Unidos editou o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) criminalizando as práticas de suborno e tráfico de influência em transações comerciais internacionais, na esteira da investigação de casos de corrupção⁵¹⁴ (“Lockheed” e “United

⁵¹³ Sobre o papel do FMI e do Banco Mundial neste processo, v. HOUGH, Dan. **Corruption, Anti-corruption and governance**. Palgrave Mcmillan, 2013. p. 27-29.

⁵¹⁴ Sobre o escândalo Lockheed, vinculado à empresa de defesa aérea estadunidense, v. KROEZE, Ronald. Lockheed (1977) and Flick (1981-1986). Anticorruption as a pragmatic practice in the Netherlands and Germany.

Fruit”) em relações comerciais internacionais. Com a sua aprovação, os Estados Unidos pressionaram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para que legislações análogas fossem adotadas por outros países, uma vez que as empresas estadunidenses recebiam perder competitividade internacional no contexto da Guerra Fria.⁵¹⁵ O tema foi, então, levado à Organização das Nações Unidas (ONU), que hesitou, por quase duas décadas, em ratificar o seu conteúdo.⁵¹⁶ Os demais países também não aceitaram criar leis semelhantes. Na prática, o FCPA foi muito pouco aplicado nos anos 1970 e 1980.⁵¹⁷

Isso mudou nos anos 1990, na esteira do paradigma neoliberal de enfrentamento à corrupção. Em 1993, foi fundada a Transparência Internacional (TI) por Peter Eigen, antigo diretor do Banco Mundial, e em 1995 lançado o *Corruption Perception Index* (CPI), um índice de mensuração da corrupção baseado em sua percepção, que influenciou a sociedade civil e as organizações internacionais, tornando a TI uma instituição moralmente respeitada.⁵¹⁸ É nesse contexto que se renovam os esforços para criminalização da corrupção em transações internacionais. Os marcos importantes nessa transição foram o discurso de James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial (1996)⁵¹⁹, e a Convenção da OCDE Contra o Suborno Transnacional (1997). As discussões também se desenvolveram em outras instituições multilaterais, levando à edição de cinco convenções de enfrentamento à corrupção entre 1996 e 2003, sendo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês) a mais importante destas.⁵²⁰ Diante do esfacelamento do bloco soviético e consequente

In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history**: from antiquity to the modern era. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 167-180.

⁵¹⁵ MAROTO CALATAYUD, Manuel. Criminal Responsibility of Political Decision-Makers and Bribery-Related Offences: A Brief Comparative Analysis of Some Prominent Aspects. *In*: ZIMMERMANN, Frank (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers**. A Comparative Perspective. Cham: Springer, 2017. p. 267; GUTTERMAN, Ellen; LOHAUS, Mathis. What is the “anti-corruption” norm in global politics? *In*: KUBBE, Ina; ENGELBERT, Annika (Eds.). **Corruption and Norms**: Why Informal Rules Matter. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 254.

⁵¹⁶ KROEZE, op. cit., p. 25.

⁵¹⁷ HOUGH, Dan. **Corruption, Anti-corruption and governance**. Palgrave Mcmillan, 2013. p. 25-26.

⁵¹⁸ KROEZE, op. cit., p. 27.

⁵¹⁹ Em 1996, James Wolfensohn, então Presidente do Banco Mundial, declarou na abertura do encontro anual da entidade, demarcando as linhas de enfrentamento internacional da corrupção a partir daquele momento: “If the new compact is to succeed, we must tackle the issue of economic and financial efficiency. But we also need to address transparency, accountability, and institutional capacity. And let's not mince words: we need to deal with the cancer of corruption.” (WOLFENSOHN, James. **People and development**: annual meetings address by James D. Wolfensohn, President (English). Presidential speech Washington, D.C: World Bank Group, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/35vrHKw>. Acesso em: 01 ago. 2022).

⁵²⁰ No mesmo sentido v. SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Breves anotações sobre os crimes de corrupção passiva e corrupção privada na legislação penal espanhola. *In*: PASCHOAL, Janaina Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Coord.). **Livro homenagem a Miguel Reale Junior**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico. 2014. p. 3.

integração desses países à economia global⁵²¹, como também em razão da transição de diversos países latino-americanos e africanos à democracia, este conjunto de normas mostrava-se consentâneo com a política de neoliberalização das economias nacionais.⁵²² Gerou-se, assim, uma “cascata de normas” de políticas anticorrupção, que representam um modelo de conformação de regras e diretrizes desta natureza a um programa político-econômico de cunho neoliberal, que, na crítica de Ellen Gutterman e Mathis Lohaus, se limita à proposição de reformas que não desafiam atores poderosos ou problemas estruturais.⁵²³

Se a princípio as discussões centravam-se na repressão a atos indevidos praticados em transações comerciais internacionais, estas não tardaram a se debruçar sobre condutas de agentes públicos no plano interno às nações. Assim, tais instituições, como a ONU, organizaram grupos de trabalho que visam ao acompanhamento da adoção pelos Estados das recomendações traçadas na UNCAC, aferindo se estes estão, efetivamente, internalizando tais programas em seus ordenamentos jurídicos. Houve forte pressão diplomática e comercial para a internalização destas normas pelos Estados nacionais. Visando à homogeneização da legislação anticorrupção, recomendou-se, por exemplo, a criminalização do enriquecimento ilícito de funcionário público, a adoção de determinados critérios de imputação penal, como a desnecessidade de que a “vantagem indevida” nos crimes de corrupção tenha natureza patrimonial, a possibilidade de incriminação de “pagamentos de facilitação” (quando o agente privado busca estreitar laços junto ao funcionário) e a importância de que os crimes de corrupção se estendam a parlamentares.⁵²⁴

Estes instrumentos influenciaram o processo de incriminação de novas condutas, contribuindo para a uniformização da legislação criminal em alguns países. É possível citar, por exemplo, as reformas na legislação dos tipos penais ocorridas em Portugal (Lei n.º 32/2010),

⁵²¹ Cf. LEDENEVA, Alena. A Critique of the Global Corruption “Paradigm”. In: KUBIK, Jan; LINCH, Amy (Eds.). **Post-communism from Within: Social Justice, Mobilization, and Hegemony**. Nova Iorque: New York University Press, 2013. p. 297-298: “The corruption ‘paradigm’ predominant in the literature on post-communism since the mid-1990s is the result of a process through which international organizations specified expectations of governing standards and fostered and assessed their achievement.”

⁵²² MAROTO CALATAYUD, Manuel. Criminal Responsibility of Political Decision-Makers and Bribery-Related Offences: A Brief Comparative Analysis of Some Prominent Aspects. In: ZIMMERMANN, Frank (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers. A Comparative Perspective**. Cham: Springer, 2017. p. 266-267; WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya, 2018. p. 113.

⁵²³ GUTTERMAN, Ellen; LOHAUS, Mathis. What is the “anti-corruption” norm in global politics? In: KUBBE, Ina; ENGELBERT, Annika (Eds.). **Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 244.

⁵²⁴ Conforme um dos relatórios de acompanhamento da implementação da UNCAC. UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. **Implementation Review Group Fifth Session**. Viena: UN, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2FEaK5U>. Acesso em: 14 set. 2020. p. 8-9.

na Espanha (Ley Orgánica nº 5/2010)⁵²⁵, na Itália (Legge nº 190/2012)⁵²⁶ e na Alemanha (48ª Emenda ao Código Penal/2014). Os três primeiros países modificaram substancialmente a estrutura de todos os delitos de corrupção, realizando, dentre outras alterações, a incriminação autônoma do recebimento de vantagens em razão da função ou de seu exercício, sem a necessidade de que tal vantagem se vincule ao agente público por meio de um ato inserido em suas atribuições funcionais.⁵²⁷ A Alemanha, por sua vez, alterou o tipo de corrupção de parlamentares (§ 108e StGB), expandindo seu âmbito de incriminação visando atender a recomendações da UNCAC.⁵²⁸

2.4.3 A Internalização: reflexos na Política Criminal Brasileira

No Brasil, o ponto de inflexão da política anticorrupção foi a ratificação e internalização da convenção da OCDE, no ano 2000 (Decreto nº 3.678/2000). A partir daí, incrementou-se decisivamente a repressão à corrupção. No plano normativo foram ratificadas e internalizadas outras convenções internacionais de enfrentamento à corrupção⁵²⁹, criaram-se novos tipos penais⁵³⁰, ampliaram-se as penas dos crimes de corrupção passiva e corrupção

⁵²⁵ Cf. SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Breves anotações sobre os crimes de corrupção passiva e corrupção privada na legislação penal espanhola. In: PASCHOAL, Janaina Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Coord.). **Livro homenagem a Miguel Reale Junior**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico. 2014. p. 5-11; SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 153-154.

⁵²⁶ Cf. VIGANÒ, Francesco. I delitti di corruzione pubblica nell'ordinamento italiano de lege lata e ferenda. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, v. 25, n. 134, ago. 2017. p. 32 et seq.; MANES, Vittorio. Corruzione senza tipicità. **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, v. 61, n. 3, 2018.

⁵²⁷ Em Portugal, Art. 372 do Código Penal; na Espanha, art. 422 do Código Penal, na Itália, art. 318 do Código Penal.

⁵²⁸ ZIMMERMANN, Frank. Criminal Liability of Political Decision-Makers in Germany. In: ZIMMERMANN, Frank. (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers. A Comparative Perspective**. Cham: Springer, 2017. p. 91-111. Sobre a resistência dos parlamentares alemães à ratificação da UNCAC, que somente se deu em 2014: WOLF, Sebastian. Political Corruption as a Regulatory Problem in Germany. **German Law Journal**, v. 14, n. 9, 2013. p. 1635. A respeito do conteúdo da reforma v. GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, v. 25, n. 134, ago. 2017. p. 160-161. Uma modificação na legislação mais ampla já havia ocorrido em 1997, abrangendo todos os funcionários públicos, com exceção dos parlamentares, como descrito em WASSMER, Martin Paul. Tratamiento jurídico-penal de la corrupción política y administrativa: Alemania. **Revista Penal**, Valencia, n. 3, jan. 1999. p. 123-127.

⁵²⁹ Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada pela Organização dos Estados Americanos – OEA (internalizada através do Decreto nº 4.410/2002) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (internalizada através do Decreto nº 5.687/2006).

⁵³⁰ Os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B do Código Penal) e tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C do Código Penal) foram inseridos no ordenamento jurídico nacional por meio da Lei nº 10.467/2002, com vistas a atender as recomendações contidas na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, proposta pela OCDE.

ativa⁵³¹, modificaram-se os critérios para progressão de regime em crimes cometidos contra a administração pública⁵³², foram alteradas as regras relativas à prescrição⁵³³, criaram-se novas hipóteses de inelegibilidade – em razão de julgamentos que podem ocorrer em tribunais de segunda instância – para crimes cometidos contra a administração pública⁵³⁴, foram criadas a lei para enfrentamento das organizações criminosas (Lei nº 12.840/2013), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei “Anticrime”⁵³⁵, dentre outras alterações empreendidas no ordenamento jurídico⁵³⁶.

A partir de 2003, no âmbito do Poder Executivo, foram envidados diversos esforços para o enfrentamento da corrupção e da criminalidade econômica em geral. Nessa direção, assegurou-se ampla autonomia ao Ministério Público Federal, mediante a nomeação ao cargo de Procurador-Geral da República do membro da carreira mais votado por seus pares, em eleição interna. Fortaleceu-se a Polícia Federal, com a destinação de mais verbas orçamentárias à instituição. Conferiu-se nova feição à Controladoria-Geral da União (CGU)⁵³⁷ e foram criados o Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça (DRCI/MJ)⁵³⁸.

Criou-se, ainda, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), uma rede de articulação inicialmente voltada à repressão aos crimes de lavagem de dinheiro, mas que, em 2006, englobou em seu escopo o tema da corrupção, alterando seu nome para ENCCLA. Esse grupo de trabalho permitiu a integração de diversos atores institucionais, dos

⁵³¹ Por meio da Lei nº 10.763/2003 aumentaram-se as penas dos crimes de corrupção passiva, *caput*, e corrupção ativa, *caput*, de 1 (um) a 8 (oito) anos para 2 (dois) a 12 (doze) anos.

⁵³² Também na Lei nº 10.763/2003, acrescentando o § 4º ao art. 33 do Código Penal, em que se condiciona a progressão de regime, somente nos casos de crimes cometidos contra a administração pública, à reparação do dano ou à devolução do produto do ilícito. Trata-se de norma penal de duvidosa constitucionalidade, haja vista que impõe a privação de liberdade em razão de mero inadimplemento de obrigação patrimonial.

⁵³³ Através da Lei nº 12.234/2010, com fundamento no discurso de que a delinquência praticada pelos seguimentos sociais hegemônicos ficaria impune.

⁵³⁴ Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, igualmente de duvidosa constitucionalidade por possuir aparente conflito com a garantia constitucional de presunção de inocência (art. 5º, LVII da Constituição Federal).

⁵³⁵ Mediante a Lei nº 13.964/19. Em relação ao tipo de criminalidade tratada nesta pesquisa, as modificações legislativas que incrementaram a repressão penal parecem se limitar às alterações relacionadas a aspectos patrimoniais penais, como as regras relativas a perda do produto ou proveito do crime (inserção do art. 91-A no Código Penal) e o aumento da pena do crime de concussão (art. 316, *caput*, do Código Penal), de 2 (dois) a 8 (oito) anos para 2 (dois) a 12 (doze) anos.

⁵³⁶ Diversas outras proposições tramitam nas casas legislativas, com destaque para o projeto que criminaliza o “caixa dois” eleitoral (PLS 1.865/2019). Sobre o tema, v. ANDRADE, Alfredo Ermírio de Araújo; SANTOS, Luis Henrique Pichini; RIECHELMANN JR., Marco Antônio. Corrupção política e a proposta de criminalização do caixa dois eleitoral no Projeto “Anticrime”. **Boletim IBCCrim**, v. 27, n. 326, p. 6-8, jan. 2020.

⁵³⁷ A instituição antes se chamava Corregedoria-Geral da União e havia sido criada pela MPV nº 2.143-31, de 02.04.2001

⁵³⁸ Cf. HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

três poderes da República, do Ministério Público e da sociedade civil, para formulação conjunta de estratégias de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro. Anualmente, o grupo estabelece metas para a aprovação de determinadas medidas, muitas vezes relacionadas às legislações ou recomendações de entidades supranacionais⁵³⁹. A referência a estes instrumentos internacionais é recorrente em seus relatórios, denotando o engajamento de seus atores na criminalização de novas condutas (como o crime de enriquecimento ilícito). Como sugere Fabiana Alves Rodrigues, a reiteração do discurso sobre combate à corrupção reverberou no interior do sistema de Justiça, mediante a construção de “missões institucionais convergentes a esse ideário”, tendo havido um realinhamento do papel do Poder Judiciário, que passou a se aproximar de instituições que não possuem o dever de imparcialidade no âmbito processual penal, como o Ministério Público e as Polícias.⁵⁴⁰

Parece razoável supor que o ENCCLA, enquanto um espaço privilegiado para a troca de informações e experiências entre agentes públicos destas três esferas, acelerou o movimento de aproximação e cooperação entre estas instituições.⁵⁴¹ Nessa direção, partiu do ENCCLA, em 2005, a proposta de regulamentação das “Forças-Tarefas”, modelo organizacional que reúne diferentes órgãos para atuar cooperativamente em determinado caso concreto. Uma das primeiras experiências da utilização deste modelo se deu na Força-Tarefa CC5, no âmbito do caso Banestado, no Paraná.⁵⁴² O mesmo formato foi replicado em outros casos importantes, como as operações Satiagraha (2008), Castelo de Areia (2009) e, mais recentemente, na Operação Lava Jato.⁵⁴³ Fábio Kerche e Marjorie Marona argumentam que, neste último caso, a atuação excessivamente próxima entre estes três órgãos levou a uma “fusão institucional”, que

⁵³⁹ Cf. MURATA, Ana Maria Lumi Kamimura. A ENCCLA como política pública: prevenção e repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro. *Duc In Altum – Cadernos de Direito*, v. 13, n. 29, 2021.

⁵⁴⁰ RODRIGUES, Fabiana Alves. *Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020. p. 40-41.

⁵⁴¹ Nessa direção, Sarah Kaczmarek e Abraham Newman indicam que o papel de agências burocráticas e outros órgãos governamentais nacionais nos esforços pela internalização de normativas anticorrupção costuma ser subestimado. Cf. KACZMAREK, Sarah; NEWMAN, Abraham. The long arm of the law: extraterritoriality and the national implementation of foreign bribery legislation. *International Organization*, v. 65, n. 4, 2011. p. 765-766.

⁵⁴² PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, Vladimir. *Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

⁵⁴³ DE SANCTIS, Fausto. Anti-corruption in Brazil: Criticisms and developments. In: POHLMANN, Markus *et al* (Eds.). *Bribery, Fraud, Cheating: How to Explain and to Avoid Organizational Wrongdoing*. Wiesbaden: Springer, 2020. p. 93-94; Para uma lista ampla de operações realizadas, v. WARDE, Walfrido. *O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. Rio de Janeiro: Leya, 2018. p. 133-134.

resultou na sobreposição das atividades de investigação, acusação e julgamento, subvertendo o modelo acusatório.⁵⁴⁴

Outra característica da internacionalização das políticas anticorrupção foi a implementação da regra de extraterritorialidade do FCPA, regulamentada em 1998 com vistas à implementação da Convenção da OCDE, que autorizou o processamento de indivíduos e empresas detentoras de ações na bolsa de valores daquele país ou investimentos em seus bancos, mesmo que a conduta tenha ocorrido em outra jurisdição.⁵⁴⁵ Foi com base nesta regra que empresas brasileiras foram processadas por órgãos estadunidenses, no contexto de práticas ilegais identificadas na Operação Lava Jato. Por esta razão, critica-se a regra de extraterritorialidade, identificando-se no FCPA um instrumento de “guerra comercial”.⁵⁴⁶

No mesmo contexto, Alysson Mascaro avalia que a internacionalização do combate à corrupção influenciou não somente sobre normas e procedimentos, mas sobre a própria discursividade dos agentes jurídicos e policiais, diante de uma intensificação dos intercâmbios culturais destes funcionários com instituições estrangeiras.⁵⁴⁷ Esta experiência, diz o autor, leva os magistrados a orientarem sua prática judiciária a partir de critérios epistemológicos advindos da cultura jurídica estrangeira, especialmente o emprego de analogias e de hermenêutica principiológica própria dos países de *common law*.⁵⁴⁸

O processo de internacionalização do Direito Penal provoca tensões entre as normas internacionais e a ordem jurídica interna. Ana Elisa Bechara demonstra que uma das expressões desse fenômeno é o da utilização de diretrizes e regras não internalizadas, emanadas por entidades supranacionais, como vetores de interpretação de normas penais. Isto ocorre,

⁵⁴⁴ KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

⁵⁴⁵ Cf. GUTTERMAN, Ellen; LOHAUS, Mathis. What is the “anti-corruption” norm in global politics? *In*: KUBBE, Ina; ENGELBERT, Annika (Eds.). **Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 265.

⁵⁴⁶ Cf. WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya, 2018; FERNANDES, Luis Eduardo Fernandes. Apontamentos iniciais para a crítica da economia política do “lavajatismo”: neoliberalismo e mercantilização do “combate à corrupção”. *In*: Encontro Nacional de Economia Política, 25., Salvador, 2020. As contradições do capitalismo contemporâneo e a virada conservadora, 2020. Ainda nessa direção, o comunicado do então Procurador-Geral estadunidense, Jeff Sessions, em que declarou o estabelecimento de uma política anticorrupção voltada especificamente contra empresas chinesas que competem em mercados disputados com companhias estadunidenses, batizada “China Initiative”. A política consiste em priorizar e identificar tais empresas chinesas, lançando mão dos instrumentos do FCPA contra elas, no que deixa nítida a utilização da política anticorrupção como uma pragmática política concorrencial relacionada à abertura e manutenção de mercados de empresas daquele país. Cf. GUO, Bingna; KENDALL, Michael; LEW, Darryl. DOJ's New “China Initiative” Places Chinese Companies Under the FCPA. **White & Case**, 20 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2X5Borg>. Acesso em: 01 ago. 2022.

⁵⁴⁷ MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 55.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p. 137.

especialmente, no campo dos elementos normativos do tipo, cuja atribuição de sentido se faz mediante um processo de remissão valorativa de seu conteúdo a regras jurídicas ou extrajurídicas. O problema ocorre quando o conteúdo desses elementos é preenchido por normas ou diretrizes internacionais, que não passaram pelo escrutínio do legislador nacional a fim de se verificar a sua adequação ao ordenamento interno e sua legitimidade jurídico-penal. Estas normas supranacionais, diz a autora, costumam refletir os interesses dos atores internacionais que as promovem, pecando, com frequência, em definir com clareza o seu conteúdo. Deste modo, o emprego dessas fórmulas para fins de “complementação hermenêutica”⁵⁴⁹ de normas de direito interno conduz a uma excessiva abertura normativa dos tipos penais, que subverte a sua função de garantia e limitação, o que não se pode sacrificar em razão de “interesses político-econômicos situados fora dos limites materiais de justificação da intervenção penal”⁵⁵⁰. Portanto, se essa remissão valorativa se dirige a instrumentos de *soft law*, a decisão sobre os contornos do tipo penal seria determinada por uma “fonte não democraticamente legitimada”⁵⁵¹, de modo que o problema se expressa não somente enquanto uma questão afeita à atividade hermenêutica, mas também à liberdade política do Estado nacional para definir os seus interesses em matéria jurídico-penal.⁵⁵²

Justamente nesta direção, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (5ª CCR), órgão incumbido de uniformizar a atuação dos membros da instituição nesta matéria⁵⁵³, elaborou a Nota Técnica nº 01/2016, na qual se argumentou que o delito de tráfico de influências⁵⁵⁴, previsto no art. 332 do Código Penal, pune não somente aquele que obtém vantagens detendo uma *suposta* influência sobre agente público (“venda de fumaça”), mas também aquele que possui *real* ingerência sobre o funcionário. Ocorre que o elemento normativo “a pretexto de influir” sempre foi compreendido por doutrina e jurisprudência como a venda *ficta, irreal* de influência. A Nota, no entanto, defende que é necessária a adequação da interpretação do tipo penal, a fim de que ela compreenda também a venda *real* de influência, uma vez que a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção,

⁵⁴⁹ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 272.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, p. 279.

⁵⁵¹ *Ibidem*, p. 275.

⁵⁵² *Ibidem*, p. 272-295.

⁵⁵³ Sobre a 5ª CCR, v. KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus**: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022; SANTIAGO, Milena Brentini. O Ministério Público Federal e sua “vocação” de combate à corrupção. **Revista de Ciências Sociais (RCS)**, v. 53 n. 2, 2022. p. 127-132.

⁵⁵⁴ Código Penal. “Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.”

em seu artigo 18, prevê a criminalização do abuso de “influência real ou suposta”. O argumento ali exposto foi, portanto, de que o Brasil, enquanto signatário da referida Convenção deveria interpretar o tipo penal previsto na ordem interna a partir do conteúdo apresentado na norma internacional. Concluiu-se na Nota que “[...] os órgãos de investigação internos assim como os aplicadores do direito nacionais devem utilizar-se de base normativa internacional para alcançar o espectro interpretativo mais adequada à efetiva punição dos delitos.”⁵⁵⁵

Vê-se por todos esses exemplos que a política criminal para controle da corrupção encontra-se intimamente vinculada aos padrões internacionais referidos, mas também ao contexto mais amplo de avanço do Direito Penal que é característico das sociedades pós-industriais.⁵⁵⁶ Como se demonstrou, seu controle encontra-se em progressiva expansão⁵⁵⁷, materializada na ampliação dos espaços de proibição e no avanço da intervenção penal sobre comportamentos anteriormente permitidos.⁵⁵⁸ No plano da dogmática, este programa se manifesta de diferentes formas, sendo disso exemplos a antecipação da intervenção penal, a criminalização de condutas de perigo abstrato e a flexibilização dos critérios de imputação.⁵⁵⁹ Abandona-se, progressivamente, o bem jurídico como critério de determinação do conteúdo material dos delitos, possibilitando a incriminação de infrações de dever⁵⁶⁰. Ainda, os *standards* probatórios necessários à formação da opinião dos magistrados quanto à culpa dos acusados são mitigados.

No campo processual penal, passa-se a utilizar de novas técnicas de investigação, usualmente mais invasivas.⁵⁶¹ No âmbito da Operação Lava Jato, por exemplo, empregou-se extensivamente instrumentos, como conduções coercitivas, prisões preventivas, medidas de busca e apreensão, quebras de sigilo bancário, fiscal, telefônico e de dados e, especialmente, colaborações premiadas.⁵⁶² Uma outra característica marcante destas práticas é o papel desempenhado pelos meios de comunicação, que se relaciona com as medidas processuais de

⁵⁵⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 01/2016 - 5ª CCR**. Brasília, DF: MPF, 10 jan. 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%2001_2016.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022. p. 5.

⁵⁵⁶ SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

⁵⁵⁷ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A ideia penal sobre a corrupção no Brasil. Da seletividade pretérita à expansão de horizontes atual. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 19, n. 89, 2011.

⁵⁵⁸ Cf. BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Bem jurídico-penal**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 213.

⁵⁵⁹ HASSEMER, Winfried. Rasgos y crisis del derecho penal moderno. **Anuario de derecho penal y ciencias penales**, Madrid, v. 45, n. 1, 1992. p. 240 et seq.

⁵⁶⁰ BECHARA, op. cit., p. 275-296.

⁵⁶¹ Em sentido crítico, v. HASSEMER, Winfried. ¿Por qué y con qué fin se aplican las penas?: sentido y fin de la sanción penal. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, n. 3, jan. 1999. p. 330-331.

⁵⁶² RODRIGUES, Fabiana Alves. **Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020. p. 144-241.

investigação à medida em que elas eram, ao menos da Operação Lava Jato, acompanhadas com proximidade pela imprensa. A exposição dos acusados conduzia a sua estigmatização frente à sociedade.⁵⁶³ Não seria exagerado afirmar, portanto, que o enfrentamento à corrupção foi “espetacularizado”.⁵⁶⁴

Tal programa encontra-se em constante tensão com as garantias fundamentais que estruturam o Estado de Direito, como a dignidade da pessoa humana, a taxatividade penal, a privacidade dos cidadãos e a presunção de inocência.⁵⁶⁵ De outro lado, frequentemente conflitam com os princípios que orientam o moderno Direito Penal, como a ofensividade, a subsidiariedade⁵⁶⁶ e a culpabilidade, dando azo a críticas de que a expansão penal neste campo ocorre, em determinadas situações, de forma ilegítima.

Em conclusão, observa-se que a discussão de ideias sobre o tema da corrupção, desenvolvido na segunda metade do último século, veio a se materializar, na passagem do milênio, em uma política criminal internacional e expansiva de combate à corrupção, orientada por valores ideológicos não declarados, que defendem a redução do papel do Estado como forma de reduzir alegadas oportunidades de corrupção.⁵⁶⁷ Mediante instrumentos de pressão econômica e diplomática, essas normas foram paulatinamente internalizadas da ordem jurídica interna de diversos países. No caso brasileiro, tais diretrizes orientaram o discurso e as práticas institucionais de agentes públicos empenhados na formulação da política nacional de combate à corrupção. Esta agenda foi promovida no âmbito do Poder Executivo, mas também em outras instâncias burocráticas, como o grupo de trabalho da ENCCLA, cujas sugestões de incremento dos instrumentos preventivos e repressivos do combate à corrupção eram extraídos de atos normativos e diretrizes formuladas no plano supranacional. Esse material, assim, influenciou decisivamente o realinhamento institucional e a própria discursividade destes agentes. Tal influência se projeta, inclusive, em propostas de reinterpretação dos tipos penais de direito interno à luz de normas estrangeiras. Esses elementos não são capazes de explicar, por si só,

⁵⁶³ No contexto da *Mani Pulite*, v. MANES, Vittorio. Il contrasto alla corruzione: l'esperienza italiana - dalle indagini 'Mani Pulite' alle attuali esigenze di tutela. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 10, n. 42, 2011. p. 45.

⁵⁶⁴ Cf. WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção**: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: Leya, 2018. Fieschi e Heywood se referem à “novelização” (“soap-operatisation”) do combate à corrupção. Cf. FIESCHI, Catherine; HEYWOOD, Paul. Trust, cynicism and populist anti-politics. **Journal of Political Ideologies**, v. 9, n. 3, 2004. p. 289.

⁵⁶⁵ Cf. BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito & Práxis**, v. 10, n. 3, 2019. p. 1783.

⁵⁶⁶ Cf. ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Subsidiariedade do sistema penal e corrupção. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 27, n. 322, p. 15-16, set.. 2019.

⁵⁶⁷ CÁRDENAS, Ana Victoria Vásquez; BRAND, Mario Montoya. Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno. Hacia la búsqueda del concepto corrupción. **Estudios de Derecho**, v. 68, n. 152, 2011. p. 251-252.

fenômenos de origem multifacetada como a Operação Lava Jato⁵⁶⁸, mas certamente constituem um avanço nesta direção. Repensar a relação entre as fontes jurídicas internacionais e as práticas e regras de direito interno mostra-se importante à luz deste cenário.

2.5 O CASO “MENSALÃO” (AÇÃO PENAL Nº 470)⁵⁶⁹

O mais relevante escândalo de corrupção após o *impeachment* de Fernando Collor foi o caso “Mensalão”. Em 2005, acuado por denúncias que o vinculavam a esquema de corrupção nos Correios, o Deputado Federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) afirmou à imprensa⁵⁷⁰ que representantes do Partido dos Trabalhadores (PT), que então ocupava a Presidência da República, estariam pagando “mesadas” a parlamentares de partidos da base aliada para que estes votassem de acordo com os interesses do governo na Câmara dos Deputados. O termo “mensalão” foi cunhado pelo próprio Roberto Jefferson, sendo amplamente divulgado nos meios de comunicação desta maneira. Em 2006, a Procuradoria-Geral da República, representada por Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, apresentou denúncia⁵⁷¹, a qual foi parcialmente recebida no ano seguinte⁵⁷².

O julgamento foi realizado pelo Plenário do STF⁵⁷³, entre agosto e dezembro de 2012, de modo que a ação penal foi julgada continuamente ao longo de quatro meses, em sessões televisionadas em tempo real. Quase quarenta pessoas foram julgadas, por diversas imputações, como corrupção passiva e ativa, peculato, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e gestão temerária de instituição financeira. Diante da complexidade do caso, a apreciação das imputações foi segmentada por núcleos identificados na denúncia, caminhando-se gradualmente na análise do todo.

Para os fins desta pesquisa, interessa examinar as imputações dos crimes de corrupção passiva e ativa, buscando identificar os critérios que nortearam a decisão dos onze

⁵⁶⁸ Nessa direção, v. KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

⁵⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012.

⁵⁷⁰ PRETE, Renata Lo. Entrevista de Roberto Jefferson à Folha revelou o esquema do mensalão. **Folha de S. Paulo**, 12 fev. 2020. Disponível em; <https://www1.folha.uol.com.br/folha-100-anos/2020/02/entrevista-de-roberto-jefferson-a-folha-revelou-o-esquema-do-mensalao.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2022.

⁵⁷¹ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/mensalao.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

⁵⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq 2245**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 28/08/2007.

⁵⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012.

magistrados⁵⁷⁴, traçando as semelhanças e dissonâncias entre seus votos, bem como a relação deste julgamento com as diretrizes estabelecidas no exame do caso Collor. Assim como no estudo deste último, serão descritas as circunstâncias fáticas que estavam sob julgamento. Elas permitem identificar as dificuldades concretas enfrentadas pelos julgadores para determinar a subsunção de certos fatos aos elementos normativos dos tipos de corrupção passiva e ativa e, assim, aos critérios estipulados para a sua realização. A análise da situação concreta permite, ainda, reconhecer tipos específicos de controvérsias e, conseqüentemente, as repostas do Poder Judiciário para estas situações. Por exemplo, as funções exercidas por um parlamentar, cerne do julgamento do Mensalão, não são as mesmas de um Presidente da República, que estava sob exame no caso Collor.

O estudo do caso Mensalão é rico, sob este ângulo, por atribuir o crime de corrupção a funcionários que exercem funções distintas, tanto a parlamentares, como a agentes que ocupam cargo de direção em sociedade de economia mista.

Assim, os critérios de imputação delineados para o tipo penal de corrupção passiva e ativa – em razão da função, ato de ofício etc. – são aplicados de maneira particular a depender da hipótese sob análise. De certo modo, a identificação destes critérios (e de sua prova) é relacional, ou seja, irá variar com as particularidades do caso concreto. Esta problemática já havia sido descrita no caso Collor, quando se contrapunha a amplitude do plexo de atribuições e a discricionariedade de atuação entre funcionários públicos subordinados e aqueles que ocupam cargos de cúpula. Se é verdade que esta dificuldade é inerente a todos os tipos penais, em razão do caráter abstrato e geral das normas criminalizantes, no delito de corrupção passiva ela parece se acentuar como consequência da baixa determinação do elemento normativo “em razão da função”, bem como da ausência de segmentação do delito para algumas funções públicas específicas, como os parlamentares (a Alemanha, por exemplo, optou pela criminalização autônoma destes agentes públicos). Não à toa, passados quase trinta anos da análise sistemática destes elementos normativos pelo Poder Judiciário, ainda não se alcançou um consenso quanto a sua interpretação.

A denúncia formulada pela Procuradoria-Geral imputou crimes de corrupção passiva e ativa em três situações: (i) no processo licitatório para prestação de serviços de publicidade à Câmara dos Deputados; (ii) na autorização de repasses por funcionário do Banco do Brasil a empresa de publicidade contratada pela instituição financeira; e (iii) no “mensalão propriamente

⁵⁷⁴ O Ministro Cézar Peluso deixou o Supremo, em razão de sua aposentadoria, no curso da AP 470, tendo participado apenas de uma parte do julgamento. Seu substituto, o Ministro Teori Zavascki, não participou do julgamento principal, somente apreciando alguns recursos posteriormente apresentados.

dito”, ou seja, no alegado repasse sistemático de verbas a parlamentares para que estes mantivessem fidelidade aos interesses do governo.

No primeiro caso, imputou-se corrupção passiva ao Deputado Federal João Paulo Cunha (PT-SP), por ele ter alegadamente, na condição de Presidente da Câmara dos Deputados, recebido dinheiro em espécie para praticar atos de seu ofício, com o fim de favorecer uma empresa de publicidade (SMP&B), vinculada ao publicitário Marcos Valério, em licitação realizada por aquela casa legislativa. No segundo, Henrique Pizzolato teria recebido cheque para, na condição de Diretor de Marketing do Banco do Brasil, sociedade de economia mista, autorizar indevidamente a transferência antecipada de valores a uma empresa de publicidade (DNA Participações), também relacionada a Marcos Valério, que prestava serviços ao banco. Nestes casos, os corruptores ativos seriam os sócios destas empresas de publicidade. No terceiro caso, afirmou-se que parlamentares de partidos da base aliada ao governo (PP, PL, PTB e PMDB), que ocupavam posições de proeminência nas respectivas estruturas partidárias, teriam recebido vantagens indevidas para garantir o apoio de seus correligionários a projetos de interesse do governo, como a aprovação das leis que resultaram nas reformas da previdência e tributária. Os corruptores ativos, além dos publicitários, seriam dirigentes do Partido dos Trabalhadores. Afirmou-se que os valores distribuídos aos parlamentares seriam provenientes de desvios de recursos auferidos nas contratações das empresas publicitárias junto à Câmara dos Deputados e ao Banco do Brasil (peculato), mediante processos de lavagem de dinheiro empreendidos com o auxílio de executivos de instituições financeiras (Banco Rural e Banco BMG), envolvendo a contratação de empréstimos alegadamente simulados ou fraudulentos.

Nas duas primeiras situações, as defesas afirmaram, em linhas gerais, que eventuais valores recebidos eram destinados ao pagamento de despesas de campanha, como a contratação de pesquisa pré-eleitoral, ou a outros dirigentes partidários para finalidades desconhecidas, e que estas vantagens não teriam sido entregues em contraprestação à sua atuação funcional. O Presidente da Câmara dos Deputados acrescentou que o procedimento licitatório foi conduzido por outros funcionários da casa legislativa e que não detinha poderes para direcionar o seu resultado. Também afirmou que não houve prova de que ele teria interferido para beneficiar a empresa vencedora. O Diretor do Banco do Brasil alegou que as decisões relacionadas aos contratos de publicidade eram tomadas colegiadamente e que, assim, não teria capacidade para antecipar o pagamento de valores de forma discricionária. No terceiro caso, afirmou-se que as vantagens direcionadas aos dirigentes partidários serviriam para ressarcir despesas eleitorais pretéritas ou para firmar coligações visando as eleições municipais vindouras. Àquele período, havia a possibilidade de transferência de recursos entre partidos políticos, sendo esta a

justificativa para a realização dos repasses. Como as transferências não foram regularmente contabilizadas, estava-se diante da prática de “caixa dois” de despesas eleitorais, o que poderia, em tese, configurar o delito previsto no art. 350 do Código Eleitoral (falsidade ideológica eleitoral).

Para os propósitos deste trabalho, é relevante a análise de três controvérsias quanto à interpretação dos elementos normativos dos crimes de corrupção, presentes no julgamento da AP 470. A primeira diz respeito à relação havida entre a função desempenhada pelo funcionário público e a conduta objeto de venalidade. A segunda, sobre o grau de especificação que deve possuir o ato mercadejado quando da pactuação ilegal. A terceira se volta à prova necessária à confirmação do nexó entre o recebimento de vantagem e a prática de condutas relacionadas à função do agente público, é dizer, discutir quais foram os critérios utilizados para determinar se uma vantagem foi paga em razão do exercício da função e não por outros motivos, o que foi alegado pelas defesas.

A necessidade de se vincular uma vantagem indevida a um ato de ofício, ainda que não efetivamente praticado, foi referenciado em praticamente todos os votos, ainda que de formas diversas, o que demonstra certa deferência à jurisprudência estabelecida no caso Collor. Apenas o voto do Ministro Marco Aurélio não analisou detidamente esta questão. O Ministro Luiz Fux, por sua vez, afirma em certos trechos que o crime de corrupção passiva se configura quando a vantagem indevida possa vir a “a influir na prática de ato de ofício”.⁵⁷⁵ Em outros, contudo, diz bastar “[...] que a causa da vantagem seja a titularidade de função pública”, de modo que seria “[...] dispensável a indicação de um ato de ofício concreto praticado em contrapartida ao benefício auferido, bastando a potencialidade de interferência no exercício da função pública.”⁵⁷⁶ O recebimento de vantagens indevidas por funcionário público retiraria sua isenção e seria suficiente à caracterização do delito, de modo que a titularidade da função serviria como critério de imputação relacionado à expressão “em razão da função”. De todo modo, no caso relativo ao pagamento de vantagens a parlamentares, o Ministro Fux identificou a prática de atos de ofício, que consistiria “[...] no comportamento dos parlamentares em continuarem a fazer parte da base aliada mediante paga.”⁵⁷⁷

O Ministro Joaquim Barbosa, relator do processo, indicou atos de ofício dos funcionários públicos, que teriam sido praticados mediante pagamento de vantagens indevidas,

⁵⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). AP 470. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 1523.

⁵⁷⁶ Ibidem, p. 4053.

⁵⁷⁷ Ibidem, p. 4081-4082.

nas três imputações de corrupção passiva. Todavia, no tópico relativo à imputação contra os parlamentares, ao traçar as premissas teóricas que adotaria, citou o trecho do voto do Ministro Ilmar Galvão, na Ação Penal 307, no qual é afirmado que é suficiente à caracterização do delito de corrupção passiva que o “[...] ato subornado caiba no âmbito dos poderes de fato inerentes ao exercício do cargo do agente.”⁵⁷⁸ Como afirmado na pesquisa, neste trecho o Ministro Ilmar trata de uma hipótese subsidiária, que não foi abordada pelos demais magistrados que compuseram a corrente vencedora neste julgamento. Ademais, relacionar a vantagem ao âmbito dos “poderes de fato inerentes ao exercício do cargo” do agente público é certamente distinto de vinculá-la a um “ato de ofício” do funcionário.

Como se percebe, embora o ato de ofício tenha sido referenciado como critério de imputação em praticamente todos os votos, a interpretação de seu conteúdo variou entre os magistrados. O conceito mais estrito, que enxerga no ato de ofício aquele formalmente previsto no rol de atribuições do funcionário público, foi adotado pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Cármen Lúcia e Celso de Mello.⁵⁷⁹ Para este, Decano do tribunal e único a participar do julgamento dos casos Collor e Mensalão, a pactuação ilícita deveria se dar “[...] na perspectiva um ato enquadrável no conjunto de suas atribuições legais.”

Conceitos mais abrangentes foram propostos pelos Ministros Joaquim Barbosa, Ayres Britto, Gilmar Mendes, Luiz Fux e Rosa Weber. Para o relator, o termo ato de ofício “[...] deve ser representado no sentido comum, como o representam os leigos, e não em sentido técnico-jurídico.”⁵⁸⁰ Em linha semelhante, para o Ministro Ayres Britto a expressão deve ser captada em “sentido coloquial”.⁵⁸¹ Segundo o Ministro Gilmar Mendes, citando obra do jurista Paulo José da Costa Junior, o termo não deve ser empregado no sentido técnico de ato administrativo, mas enquanto “[...] qualquer conduta posta em prática pelo funcionário público no exercício de suas funções.”⁵⁸² Os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber não exploraram detidamente a questão, mas é possível depreender de seus votos uma leitura menos rígida a respeito do conceito de ato de ofício, quando afirmam no caso dos parlamentares, por exemplo e respectivamente, que “o ato de ofício praticado consistiu no comportamento dos parlamentares em continuarem a fazer parte da base aliada” e que o pagamento de vantagens indevidas serviu ao angariamento de “[...] apoio político [...] passível de se consubstanciar em diversos atos, entre eles o voto

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 3680.

⁵⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 3279; 2210; 1869; 2443.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, p. 3680.

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 4505.

⁵⁸² *Ibidem*, p. 2316-2317.

parlamentar.”⁵⁸³ Os Ministros Dias Toffoli e Marco Aurélio não se detiveram especificamente quanto a este aspecto.

Assim, definir que o critério de imputação deve ser a venalidade em torno de um ato de ofício não assegura a precisa delimitação de quais espécies de condutas relacionadas à função do agente público devem ser objeto de mercancia para que haja a caracterização do tipo penal de corrupção passiva. Em outras palavras, mesmo o estabelecimento do critério do ato de ofício, em tese mais restritivo, não assegura uma distinção clara entre as zonas de permissão e de proibição associadas ao tipo penal. Ou seja, afirmar que a venalidade deve se dar na perspectiva de um ato de ofício é, por si só, insuficiente para aclarar o âmbito de incidência da norma proibitiva, se não for definido qual é o seu conteúdo.

É possível identificar uma série de sentidos atribuíveis à expressão, que acarretam diferentes compreensões sobre a zona de proibição estabelecida pelo delito, que podem seguir a seguinte gradação: (i) atribuições legalmente disciplinadas; (ii) ações compreendidas no âmbito dos poderes de fato do funcionário, deduzíveis de atribuições relacionadas a sua função; (iii) qualquer ação desempenhada pelo funcionário, decorrente do exercício de sua função; (iv) ação decorrente dos poderes de fato conferidos pela detenção de função pública, mas não relacionadas a ela; (v) mero fato de o agente ostentar a condição de funcionário público.

Os dois últimos sentidos não foram empregados no julgamento da AP 470 e servem apenas para a apresentação da controvérsia. A primeira categoria estabelece, como fonte para delimitação do conceito, atos normativos formais, que definem as específicas atribuições dos funcionários públicos. Pela última, o funcionário não poderia receber qualquer vantagem, ainda que esta não seja referível a sua função, porque isto comprometeria a moralidade do agente e a credibilidade do Estado. Aproxima-se, embora não se confunda, com a figura do enriquecimento ilícito, prevista na Lei de Improbidade Administrativa.⁵⁸⁴ São, assim, hipóteses dotadas de maior objetividade.

Nas demais, infere-se um subjetivismo necessário à delimitação de quais são os “poderes de fato” praticáveis por um agente, relacionados ao exercício de sua função ou alheios a ela. O preenchimento do conteúdo normativo depende de um prognóstico do julgador quanto às efetivas capacidades do agente público, turvando o âmbito de proibição alcançado pela norma. Se a conduta visada for omissiva, o cenário torna-se ainda mais incerto, porque deverá

⁵⁸³ Ibidem, p. 4082; 1289.

⁵⁸⁴ Lei nº 8.429/1992. “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]”

ser identificada uma ação que o funcionário deixou de praticar que não está prevista em um rol previamente estabelecido. A imputação geralmente vem sob a forma de um pretenso dever de fiscalização inerente à função exercida pelo funcionário. E, no campo do tipo subjetivo, não é incomum a presunção do dolo diante da posição ocupada pelo funcionário, ante o emprego de fórmulas como a de que *não teria como o agente desconhecer* malfeitos ocorridos por outros servidores hierarquicamente vinculados a ele. É em grande parte da disputa intelectual em torno destes conceitos que se darão as divergências quanto à caracterização do delito.

Diretamente relacionada com esta questão estão as divergências sobre a necessidade de determinação dos atos objeto de venalidade quando do momento da celebração do acerto entre corrupto e corruptor. O tema é abordado em apenas alguns dos votos. Para os Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello a vantagem indevida deveria servir a motivar a prática de um ato previamente determinado.⁵⁸⁵ Para o Ministro Fux, por outro lado, “[...] não é necessário que o ato de ofício pretendido seja, desde logo, certo, preciso e determinado.”⁵⁸⁶ Nessa linha, para o Ministro Ayres Britto, citando a doutrina de Luiz Régis Prado, “[...] não é necessário que no momento em que o funcionário solicita ou recebe a vantagem o ato próprio de suas funções esteja individualizado em todas as suas características.”⁵⁸⁷ O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, afirma que a “[...] exigência de determinação do ato funcional está relacionada à imprescindível conexão entre o ato e a função pública e não, propriamente, ao ato materializado [...]”, mas ressalta que a imputação não pode ser “[...] genérica, abstrata, despida de conteúdo descritivo mínimo.”⁵⁸⁸

O acordo de vontades que caracteriza o pacto ilícito próprio dos crimes de corrupção pode assumir formas mais estritas, marcadas pela ideia de que o ajuste se dá na perspectiva da prática, abstenção ou retardo de um ato em particular, ou traços mais fluidos, quando a vantagem é oferecida ou prometida obstinando uma ação ainda não individualizada, mas referível, em certo grau, à função exercida.

Na primeira, ganha-se maior determinabilidade da conduta objeto de mercancia, favorecendo-se o exercício do contraditório, porque caberia ao funcionário provar que a

⁵⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 2443; 3279.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p. 1522. Adiante, todavia, ressalta que “[...] é indispensável, para caracterizar a corrupção passiva, que o agente público, ao receber a vantagem indevida, saiba para que ele está recebendo (para praticar certo e específico ato de ofício).” (*Ibidem*, p. 1524). A aparente contradição somente poderia ser resolvida caso a compreensão do magistrado fosse de que o corruptor não necessitasse precisar os atos que busca influenciar, mas que o corruptor soubesse de quais se tratam, o que, todavia, diante da assimetria de informações, não parece se amoldar à lógica de realização de um pacto de vontades.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, p. 2475.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, p. 4361.

solicitação, aceitação ou recebimento de vantagem não teria se dado para influenciar a prática, omissão ou retardo de um ou mais atos específicos. Na segunda, conferir-se-ia um tratamento jurídico-penal ao tema da corrupção que seria mais consentâneo à forma como realmente se dariam as pactuações ilícitas, as quais seriam caracterizadas por ações de influência indevidas realizadas pelo corruptor com vistas a retribuições inespecíficas que podem ser proporcionadas pelo funcionário público, referidas a sua função. Assim, abordando as vantagens indevidas oferecidas ou prometidas a agente públicos, o Ministro Luiz Fux frisou que “[...] as regras da experiência comum, que integram o iter do raciocínio jurídico discursivo, indicam que o ‘favor’ será cobrado adiante, em forma de sujeição aos interesses políticos dos que o concederam.”⁵⁸⁹

A questão se mostra complexa na medida em que a redação do tipo de corrupção ativa é mais estrita do que o de corrupção passiva, demandando à realização do delito que a vantagem indevida seja oferecida ou prometida a funcionário público “[...] para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.” Como o tipo penal prevê que a vantagem indevida deve servir a determinar ato de ofício, infere-se que aquela se predestina a influenciar um ou mais atos específicos, que somente se vinculam às vantagens por sua capacidade de influenciá-los. Caso a redação se referisse a “atos de seu ofício”, seria transmitida a ideia de que a norma incriminaria a venalidade em torno de atos a serem futuramente determinados, em momento posterior ao ajuste ilícito.

A controvérsia se relaciona com o tema das ações do funcionário público passíveis de caracterizar o crime de corrupção passiva por um critério lógico-temporal. Se o acordo ilícito prescinde do estabelecimento das condutas a serem transacionadas, facilita-se a imputação do delito por ações futuramente praticadas ou omitidas que não estejam formalmente contidas no seu escopo de atribuições. A ideia é de que o recebimento de vantagens, ou ao mesmo sua promessa, produz um rompimento da imparcialidade do agente público, que pode se reverter em uma miríade de condutas referíveis ao exercício de sua função, ou ao mero fato de estar nela investido, que são potencialmente influenciadas pela vantagem indevida. A relação entre esses critérios de imputação, entretanto, não é necessária, porque pode se entender que, ainda que o pacto ilícito careça de determinação, ele obstina determinar a prática, omissão ou retardo de atos próprios do ofício do funcionário público.

Esses critérios produzirão efeitos práticos ao orientar a subsunção dos fatos apurados na ação penal aos tipos de corrupção passiva e ativa. No caso de João Paulo Cunha, por exemplo, imputou-se a prática de corrupção passiva por ter ele, alegadamente, recebido

⁵⁸⁹ Ibidem, p. 4053.

vantagem indevida para praticar atos de ofício que assegurassem o sucesso de empresa publicitária em certame licitatório para prestação de serviços à Câmara dos Deputados. A defesa argumentava, dentre outras teses, que o único ato de ofício por ele praticado foi aquele no qual se determinou a abertura do procedimento licitatório e a constituição da comissão de licitação. Portanto, todos os demais atos relacionados à licitação não eram de sua alçada. Com base neste argumento, e entendendo que não havia prova de interferência do acusado sobre as atribuições da comissão de licitação, o Ministro Ricardo Lewandowski o absolveu, no que foi seguido pelo Ministro Dias Toffoli.⁵⁹⁰

Para o Ministro Joaquim Barbosa, no entanto, a própria prática do ato de abertura do procedimento licitatório caracterizaria, suficientemente, o ato de ofício mercadejado pelo Presidente da Câmara dos Deputados. De modo complementar, os atos concernentes à execução do contrato, após a empresa de publicidade ter se sagrado vencedora do certame, como autorizações para pagamento de despesas previstas na contratação, também se incluíam entre os atos ilicitamente transacionados.⁵⁹¹ O relator, assim, se ateve ao critério de venalidade em torno de atos de ofício, cujo mercadejo considerou provado, ainda que tenha incluído no rol de condutas transacionadas atos que não poderiam ser previstos no momento da pactuação ilícita, como aqueles referentes à execução do contrato, já que não se poderia, em tese, garantir que a empresa de publicidade ganharia a licitação. Outros magistrados, no entanto, consideraram haver prova de que a vantagem indevida se destinava não somente à prática de atos do ofício do acusado, mas também para que ele se utilizasse de sua influência sobre a comissão de licitação a fim de assegurar o resultado alegadamente preestabelecido e pretendido pelos corruptores. Nesse sentido, para o Ministro Cezar Peluso, a licitação “[...] dependia de atos de ofício e da influência do Presidente da Câmara, que, como é óbvio, tem a ascendência sobre a Comissão e sobre a marcha dos trabalhos.”⁵⁹² E para a Ministra Cármen Lúcia, o imputado “[...] tinha, no rol de suas atribuições, o controle do processo licitatório, cabendo-lhe, entre outros atos, a nomeação da comissão de licitação, a anulação ou revogação do certame.”⁵⁹³ Do mesmo modo, para o Ministro Gilmar Mendes, ele tinha “o domínio do processo licitatório”.⁵⁹⁴ Os Ministros Ayres Britto e Rosa Weber seguiram argumentação semelhante.⁵⁹⁵ Nestes votos,

⁵⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 969; 1668.

⁵⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 658-661.

⁵⁹² *Ibidem*, p. 2166.

⁵⁹³ *Ibidem*, p. 1801.

⁵⁹⁴ *Ibidem*, p. 2317.

⁵⁹⁵ *Ibidem*, p. 2475; 1125.

contudo, para além de sua ascendência sobre a comissão de licitação ou o domínio do procedimento licitatório, os Ministros apontaram aqueles atos de ofício mencionados pelo relator como caracterizadores do ajuste ilícito.

Portanto, o critério de venalidade em torno de um ato de ofício, expresso na maioria dos votos como um ato do *próprio* ofício⁵⁹⁶, não foi integralmente seguido para a confirmação da condenação do Presidente da Câmara dos Deputados. O foi parcialmente, na medida em que considerada provada a venalidade de atos de seu próprio ofício, especialmente aquele relativo à abertura do procedimento licitatório. Todavia, o pretense exercício de influência sobre a comissão de licitação, em razão de sua ascendência hierárquica sobre os servidores que a compunham, não se amolda rigorosamente a este critério de imputação. Afinal, estes atos, inespecíficos, não constavam de seu rol de atribuições funcionais, nem eram de seu próprio ofício.

A situação concreta parece se amoldar, em verdade, àquela hipótese subsidiária aventada pelo Ministro Ilmar Galvão, segundo a qual, para a caracterização do delito de corrupção passiva, o ato objeto de mercancia deve, ao menos, se encontrar “numa relação funcional imediata com o desempenho do respectivo cargo”, o que ocorreria quando o “ato subornado caiba no âmbito dos poderes de fato inerentes ao exercício do cargo do agente”.⁵⁹⁷ Assim, seriam os poderes de fato outorgados ao agente público, direta e imediatamente relacionados ao exercício de sua função, que teriam sido transacionados neste caso. O controle do resultado pretendido decorreria da ascendência hierárquica que o exercício de sua função lhe asseguraria. Ou seja, para se considerar que não houve uma modificação da posição do Tribunal em relação ao caso Collor – porque a hipótese do Ministro Ilmar não foi debatida nos demais votos que compuseram a corrente vencedora –, o julgamento deveria considerar suficientes à caracterização do delito apenas os atos do próprio ofício do imputado que teriam sido mercadejados.

Quanto ao julgamento dos parlamentares, no exercício típico de suas funções, o Supremo Tribunal Federal entendeu haver prova de que vantagens indevidas foram recebidas para que fossem praticados atos de ofício, que teriam sido, portanto, mercadejados. Apenas os votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli veicularam fundamentação diversa.

⁵⁹⁶ Exceção ocorre no voto do Ministro Ayres Britto, para quem o “[...] ato de ofício é o ato do ofício, da função. E esse ato pode ocorrer também, na perspectiva da infração, por omissão. Ou seja, pratica-se o delito tanto por ação quanto por omissão. E a doutrina é unânime nesse sentido, aqui no Supremo Tribunal Federal, *embora não fazendo esse esclarecimento de que ato de ofício é ato do próprio ofício.*” (Ibidem, p. 2913).

⁵⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 100.

Entenderam estes magistrados que, naquele momento do julgamento, subsequente à análise das imputações formuladas contra João Paulo Cunha e Henrique Pizzolato, o Tribunal já havia formado maioria para superar o entendimento sufragado no caso Collor, de modo a prescindir da comprovação do nexa entre a vantagem indevida e o ato de ofício, bastando a prova de que os valores teriam sido recebidos em razão da função, do que se subentenderia a possibilidade de prática ou abstenção potencial de determinados atos.⁵⁹⁸

Os demais julgadores, no entanto, buscaram identificar os atos de ofício que teriam sido objeto de venalidade. Para o relator, como as vantagens indevidas foram recebidas por parlamentares que ocupavam funções de liderança ou na Câmara dos Deputados (líder do partido na casa legislativa, presidente de comissão parlamentar etc.)⁵⁹⁹ ou nas respectivas estruturas partidárias (presidentes, membro da direção executiva etc.)⁶⁰⁰, a fim de influenciar suas votações e de outros correligionários⁶⁰¹, serviriam como prova da prática de atos de ofício “as listas nominais de votação” e os “registros da orientação da liderança dos partidos envolvidos naquelas votações”.⁶⁰² Portanto, os votos e as orientações dos líderes de bancada seriam atos de ofício dos parlamentares.

Quanto aos votos dos parlamentares não há maiores controvérsias sobre sua qualificação enquanto um ato de ofício. Já sobre a orientação de votação da bancada a situação não se revela tão evidente, mas o relator teve a preocupação de se remeter ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶⁰³, que em seu artigo 10º, IV estabelece que o líder de banca tem como atribuição regimental “[...] encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada.” Todavia, nem todos os imputados ocupavam o posto de líder de suas respectivas bancadas, mas apenas três deles (Pedro Henry, José Borba e Bispo Rodrigues). Os demais possuíam postos relevante nas máquinas partidárias, mas não detinham a prerrogativa de encaminhar o posicionamento de seus correligionários, ao

⁵⁹⁸ Ibidem, p. 3730; 4225.

⁵⁹⁹ Pedro Henry, do Partido Progressista (PP), era líder da legenda na Câmara dos Deputados; José Borba liderava o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) naquela casa legislativa; Bispo Rodrigues, do Partido Liberal (PL), era líder partidário na Câmara, também se fazendo referência ao fato de ter sido coordenador da bancada evangélica.

⁶⁰⁰ Pedro Corrêa presidia o PP; Valdemar Costa Neto era presidente do PL; Roberto Jefferson presidia o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Romeu Queiroz presidia o Diretório Estadual de Minas Gerais da legenda.

⁶⁰¹ Segundo o relator, “[...] é sabido que o parlamentar exerce muito mais funções na Câmara dos Deputados do que o voto em plenário, especialmente os parlamentares detentores de funções de liderança sobre bancadas, presidentes de comissões internas, elevados dirigentes de partidos políticos com assento no Congresso Nacional.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). AP 470. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 3688).

⁶⁰² Ibidem, p. 3486.

⁶⁰³ Ibidem, p. 3687.

menos não formalmente. Essa específica distinção é pouco abordada nos votos dos magistrados.

Em muitos votos, contudo, entendeu-se, para além da questão do voto, que o ato de ofício visado consistiria, como no voto da Ministra Cármen Lúcia, no asseguramento de “apoio ao Governo Federal” através de “ações políticas legislativas”, que constituiriam o ofícios dos parlamentares.⁶⁰⁴ Nesse sentido, para o Ministro Ayres Britto, tendo em vista o recebimento de vantagens em razão da função, não haveria que se perquirir “[...] atomizadamente, cada ato de omissão funcional, pois o citado conjunto da obra já evidenciara esse radical compromisso absentista.”⁶⁰⁵ Notadamente, estes votos enfrentam a discussão sobre o ato de ofício, mas há menor rigor no referenciamento às atribuições formais dos parlamentares, acentuando-se as consequências mais amplas decorrentes da perda de sua isenção funcional diante do recebimento das vantagens, compreendidas como indevidas.

Houve uma busca pela identificação de outras atribuições dos parlamentares, ainda que não fossem aplicáveis diretamente às condutas dos imputados, a fim de demonstrar que a atividade parlamentar inclui o voto, mas a ela não se limita. O Ministro Gilmar Mendes, por exemplo, mencionou a iniciativa do processo legislativo, a participação em comissões e a definição da pauta de trabalhos, determinada pelo Colégio de Líderes.⁶⁰⁶ O Ministro Ayres Britto citou, ainda, os papéis de fiscalização, que podem ser omitidos, e as opiniões e palavras dos parlamentares.⁶⁰⁷

Assim, como no caso de João Paulo Cunha, houve a identificação de atos de ofício, mas também de condutas relacionadas aos “poderes de fato” assegurados aos parlamentares em razão de sua função. Quando as condutas são mais referíveis a uma atribuição específica e formalmente estabelecida, confere-se maior previsibilidade sobre o âmbito de incriminação da norma. Por outro lado, quando as ações são mais relacionadas aos “poderes de fato” do agente público, a análise quanto à sua identificação impõe a utilização de critérios mais subjetivos. Afinal, a conduta de *não fiscalização* tem contornos mais abstratos do que, por exemplo, de votar em determinado sentido em uma votação em particular; ou ainda, a ação de conceder apoio político tem menor determinabilidade do que, na condição de líder, orientar a votação da bancada a favor ou contra o governo.

A liberdade de voto é assegurada a todos os parlamentares, como frisaram os magistrados, mas ele não pode ser influenciado pelo recebimento de vantagens indevidas. Nesta

⁶⁰⁴ Ibidem, p. 1953.

⁶⁰⁵ Ibidem, p. 4505.

⁶⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). AP 470. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 4386; 4447.

⁶⁰⁷ Ibidem, p. 4505.

situação, a imunidade parlamentar não alcançaria o voto que foi objeto de mercancia. O “mensalão propriamente dito”, ou seja, o pagamento de vantagens a lideranças partidárias para direcionar o apoio de suas bancadas a propostas do partido do governo (e não o pagamento de “mesadas” a diversos parlamentares, como denunciou inicialmente Roberto Jefferson), foi considerada provado. Pesou para esta decisão alguns fatos, como a origem ilícita dos valores, que proviriam de recursos obtidos mediante crimes antecedentes de peculato, corrupção e lavagem de dinheiro, bem como a identificação de uma concentração de recursos transferidos no período de votação de projetos legislativos importantes, como as reformas da previdência e tributária. Somou-se a isto haver prova, segundo entenderam os julgadores, de que alguns dos valores tinham sido empregados por estas lideranças em benefício próprio, e não para despesas eleitorais ou partidárias.

O único a dissentir quanto a este ponto foi o Ministro Ricardo Lewandowski, que conferiu preponderância a outros elementos probatórios, como o de que alguns destes projetos de lei eram de interesse comum da situação e da oposição ao governo, como na votação do projeto de resultaria na Lei de Falências, a inexistência de indicação de qualquer esquema ilícito no Senado Federal, casa legislativa indispensável à aprovação das leis pelo parlamento, além de que, divergindo na interpretação das provas, não haveria a alegada concentração de repasses em períodos relacionados a votações importantes.⁶⁰⁸ Assim, compreendeu que as verbas, ainda que de proveniência ilícita, não foram pagas para influenciar o comportamento dos parlamentares em votações, mas para o custeio de despesas eleitorais pretéritas e futuras.

Nesse sentido, a discussão sobre a desimportância da destinação dos valores pagos aos dirigentes partidários, que permeia todo o julgamento, não parece ter sido corretamente posicionada. Afinal, de fato não importava *para quais finalidades* as verbas foram empregadas, mas essencialmente *em razão de qual motivo* elas foram pagas. E, na análise das provas, prevaleceu a opinião de que as vantagens foram entregues em razão da potencial prática de atos de ofício dos parlamentares que as receberam.

No caso do Presidente da Câmara dos Deputados, o juízo positivo acerca da prática de corrupção passiva adveio de inferências probatórias, especialmente a partir de um conjunto de indícios que apontou, segundo os julgadores, que a vantagem indevida por ele recebida foi paga *em razão de potenciais atos de ofício* que poderia praticar, e não por outros motivos. Dentre esses indícios estariam a proximidade de datas entre o recebimento da vantagem e a prática do ato alegadamente visado, que também seriam próximas a reuniões havidas entre o agente

⁶⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). AP 470. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 4932.

público e o agente privado. Já no caso do Diretor de Marketing do Banco do Brasil, apontou-se a mesma proximidade de datas, além de evidências que apontariam para a utilização privada dos recursos em data posterior, mas próxima ao recebimento da vantagem.

Sobre a relação entre a jurisprudência firmada no caso Collor e no caso Mensalão, no que concerne à interpretação dos elementos normativos dos crimes de corrupção, pode-se afirmar que houve, em geral, uma continuidade⁶⁰⁹, mas que foi mitigada em alguns aspectos. Como já apresentado, respeitou-se o critério de imputação de que a venalidade deve se dar em torno de um ato de ofício. Isso foi destacado nos três núcleos de imputação. Todavia, em dois dos casos, naquele referente ao Presidente da Câmara dos Deputados e no do “mensalão propriamente dito”, houve uma complementação da fundamentação, alegando-se considerar mercadejadas condutas que não caracterizavam um ato de ofício formalmente previsto, como na imputação de venalidade a condutas que não eram do próprio ofício do agente público, ou de funções mais amplas ao qual não se conseguiu referir uma atribuição estabelecida por ato formal (por exemplo, “concessão de apoio político”). Entendeu-se nestas situações ter ocorrido a venalidade em torno de condutas que poderiam ser praticadas em razão dos “poderes de fato” outorgados aos agentes públicos em razão das funções que exerciam – aproximando-se da hipótese subsidiária veiculada pelo Ministro Ilmar Galvão no caso Collor, já referida na pesquisa.

Além disso, o critério atinente ao grau de determinação das condutas pretendidas pelo corruptor no momento da pactuação ilícita também foi flexibilizado. O tema não havia sido debatido com profundidade no caso Color, mas ficou assentado pela corrente majoritária daquele julgamento que o ato pretendido deveria ser específico, do que decorre a necessidade de sua precisa identificação. Já na maioria dos votos apresentados no caso Mensalão, consta que os atos visados não necessitam estar previamente delimitados, caracterizando a ideia de “ato de ofício em potencial”⁶¹⁰ – termo polissêmico que representa tanto esta ideia, como a de que o ato pode vir a não ser praticado.

Nota-se da leitura do caso Mensalão uma espécie de corrupção voltada a relações que circulam essencialmente no âmbito público, já que se descreveu uma operação para desvio de valores de contratações de órgãos públicos (Câmara dos Deputados) ou de sociedades de

⁶⁰⁹ Nessa direção: TAVARES, Juarez; BORGES, Ademar. O crime de corrupção passiva na visão do STF e a sentença que viola o princípio da legalidade. In: PRONER, Carol *et al* (Org.). **Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula**. Bauru: Canal 6, 2017. p. 278.

⁶¹⁰ Como se observa no voto do Ministro Gilmar Mendes: “A Jurisprudência firmada na AP 307 permanece, portanto, inalterada: é indispensável ato de ofício em potencial para configuração do crime de corrupção passiva, apesar de não ser necessária sua efetiva prática pelo corrupto.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 4361).

economia mista (Banco do Brasil) com vistas ao financiamento da atividade política (pois, embora a *causa* para os pagamentos não teria sido o custeio de despesas eleitorais, reconhece-se que parte expressiva dos recursos foi empregada para esta finalidade).

Isto difere do padrão apresentado no caso Collor, no qual se descreveu o recebimento de valores para custeio de atividades eleitorais – mediante pagamentos à consultoria do tesoureiro de campanha do Presidente, ou pelo custeio direto por empresas de despesas eleitorais, como transporte aéreo, gráficas etc. – com vistas ao exercício de influência sobre o governo, ou ao menos para evitar possíveis retaliações proporcionadas por agentes públicos, como alegaram os executivos de empresa automobilística envolvida na principal imputação discutida naquele julgamento. Traços dessa espécie de corrupção, de caráter eminentemente público-privado, no caso Mensalão, são identificadas apenas nos pretensos interesses das instituições financeiras envolvidas, que teriam relaxado seus controles internos e realizado contratos de mútuo atípicos, com vistas a influir sobre o governo, buscando, por exemplo, atuar no mercado de empréstimos consignados ou obter vantagens em decorrência de liquidação extrajudicial de um terceiro banco.⁶¹¹

Como consequência da investigação do caso Mensalão, que deixou clara a existência de “oportunidades de corrupção” em contratações de agências de publicidade por órgãos governamentais (Câmara dos Deputados), ou assemelhados, como sociedades de economia mista (Banco do Brasil), foi promulgada a Lei nº 12.232/2010, que estipula novo regramento para “licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda”. O projeto foi apresentado por José Eduardo Cardozo, então Deputado Federal (PT-SP), visando o fechamento de “válvulas abertas para situações de improbidade”.⁶¹² Recentemente a lei foi emendada para incluir novas disposições pela Lei nº 14.356/2022, instituindo diretrizes a respeito de propagandas realizadas em redes sociais.

Além desta mudança, aprovou-se, em decorrência das apurações feitas em Comissão Parlamentar Mista de Inquérito relacionadas ao mensalão (“CPMI dos Correios”)⁶¹³, a Lei nº 11.300/2006, que inseriu na Lei nº 9.504/1997 o art. 30-A, que por seu parágrafo segundo criou

⁶¹¹ Como consta no voto do Ministro Ayres Britto. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 2471-2472.

⁶¹² MACHADO, Ralph. Cardozo: nova lei aumentará transparência de gastos com publicidade. **Agência Câmara**, 04 maio 2010. Disponível em: camara.leg.br/noticias/140114-cardozo-nova-lei-aumentara-transparencia-de-gastos-com-publicidade/. Acesso em: 31 jul. 2022.

⁶¹³ RIECHELMANN JR., Marco Antônio; BORTOLOZZO, Clemente. Reprimindo o “caixa dois”: a construção jurisprudencial da criminalização da contabilidade paralela em campanhas eleitorais. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político**, São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun. 2021.

o ilícito eleitoral de “captação ou gastos ilícitos de recursos”, que, se confirmado, deve ter como consequência a cassação do mandato eletivo.⁶¹⁴ Buscava-se reprimir o “caixa dois eleitoral”, que foi objeto de discussões, sob viés jurídico-penal, na AP 470.

Outra característica do julgamento do caso Mensalão que o diferencia do caso Collor é a realização de considerações ético-morais sobre o problema da corrupção em sentido amplo, em relação à denúncia apresentada e até mesmo sobre os acusados. O Ministro Celso de Mello, por exemplo, ao julgar a imputação contra os parlamentares, afirmou que foi executado um “verdadeiro assalto à Administração Pública”, por meio de uma “aliança profana” entre corruptos e corruptores concebida por “marginais do Poder”.⁶¹⁵ Adiante, ao apreciar a denúncia sobre o delito de formação de quadrilha (art. 288, CP), manifestou que os imputados eram “protagonistas de sórdidas tramas criminosas”, os quais agiram com uma “perversa vocação para o controle criminoso do poder”, ultrajando “os padrões éticos e jurídicos que devem conformar”.⁶¹⁶ Segundo o Ministro Ayres Britto, os atos de corrupção ativa obstinariam a “um ambicioso projeto de poder, consubstanciado num continuísmo governamental [...] de inspiração patrimonialista”⁶¹⁷, caracterizado por um “[...] fazer do espaço público o prolongamento da casa, da copa, da cozinha, da varanda, da casa.”⁶¹⁸ Para a Ministra Cármen Lúcia, a corrupção se tornou “uma epidemia a destruir a moral e a minar o tecido social e a estrutura estatal”; por outro lado, a transferência ilícita de valores aos dirigentes partidários se qualificaria como um “demonstrativo da prática patrimonialista”.⁶¹⁹ Tais espécies de considerações não foram realizadas no caso Collor, à exceção de qualificações subjetivas sobre alguns dos acusados condenados, para fins de determinação da pena aplicável.⁶²⁰

Além disso, diferentemente do caso Collor, os debates entre os Ministros no julgamento do Mensalão foram especialmente acalorados. Da leitura do acórdão, observa-se

⁶¹⁴ Lei nº 11.300/2006. “Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 107, de 2020) [...] § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).”

⁶¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 4476-4491.

⁶¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 6191-6193.

⁶¹⁷ Ibidem, p. 4559.

⁶¹⁸ Ibidem, p. 2498.

⁶¹⁹ Ibidem, p. 2021-2026.

⁶²⁰ Assim, o relator daquele processo, manifestando-se sobre um dos condenados, afirma que ele revelou possuir “[...] acentuado nível de distorção psicológica, capaz de fazê-lo romper, sem hesitação, os freios da moral, além de elevado grau de insensibilidade, ao envolver humildes empregados na consecução de seus desígnios.” (Ibidem, p. 275).

que era comum o relator redarguir o julgador que acabara de votar – ou ainda se encontrava votando – sobre determinadas provas acostadas ao autos, ou mesmo sobre a interpretação conferida por outro julgador sobre as evidências. Chegou-se a falar no estabelecimento de réplicas e trélicas pelos Ministros, procedimento que não é previsto no Regimento Interno da Corte, que apenas assegura a palavra aos magistrados que queiram se manifestar. O relator chegou a apontar suposta “hipocrisia” de seus pares, ao que foi repreendido por outros magistrados, como o Ministro Marco Aurélio, ao afirmar que o relator não estaria “respeitando a instituição” e que “[...] a agressividade não tem lugar neste Plenário [...]”, e o Presidente do Supremo à época, Ministro Ayres Britto, para quem “[...] o Revisor está analisando ao modo dele os fatos.”⁶²¹ Trechos desta natureza, que aparecem recorrentemente ao longo do acórdão, exteriorizam o clima de tensão que permeou o julgamento.

Também chamou atenção a utilização de referências a teorias jurídico-penais estrangeiras, até então pouco analisadas pelo Supremo Tribunal Federal, como à cegueira deliberada, teoria de origem estadunidense que traça critérios menos exigentes para demonstração do elemento subjetivo dos tipos penais, e à teoria do domínio do fato, que estabelece parâmetros para identificação das posições de autoria e participação em situações muito particulares, que não se amoldavam às hipóteses sob julgamento. As primeiras menções a estas teorias no acórdão de julgamento aparecem no voto da Ministra Rosa Weber.⁶²²

Refletindo, por outro ângulo, a influência de regras jurídicas elaboradas no exterior, discutiu-se se a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), internalizada pelo Decreto nº 5015/2004, ao conceituar “grupo criminoso organizado”, poderia preencher o conteúdo normativo do art. 1º, VII da Lei 9.613/1998, que criminaliza a lavagem de dinheiro, mas estabelecia à época que os valores e bens lavados deveriam ser provenientes de crimes antecedentes específicos, dentre eles o praticado por organização criminosa, para que o delito fosse realizado.

Por fim, mesmo comparações com outros casos de corrupção ocorridos no exterior foram objeto de considerações pelos julgadores. Assim, no voto da Ministra Rosa Weber, quando foi analisada a justificativa de alguns acusados de que os valores transacionados se destinariam a despesas eleitorais não contabilizadas, fez-se uma comparação “[...] com as justificativas de Bettino Craxi, antigo líder do Partido Socialista Italiano [...] quando se tornou

⁶²¹ Ibidem, p. 3997-4000.

⁶²² A teoria do domínio do fato em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012. p. 1161; a cegueira deliberada em: ibidem, p. 1273.

alvo de processos da assim denominada Operação Mani Pulite.”⁶²³ O caso italiano serviria declaradamente como modelo para os membros do Ministério Público que promoveram as denúncias que resultariam na Operação Lava Jato, cuja primeira fase seria deflagrada poucos meses após o encerramento do julgamento do Mensalão.

2.6 A OPERAÇÃO LAVA JATO

Em março de 2014, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal promoveram investigações para apurar o cometimento de crimes de lavagem de dinheiro, relacionados ao “operador de dinheiro” Alberto Youssef. Posteriormente, diante de quebras de sigilo fiscal e bancário, verificou-se que o “doleiro” estaria promovendo operações financeiras para propiciar a remessa de valores para o exterior de diretores da Petrobras, como Paulo Roberto Costa. Diante da posterior celebração de acordo de colaboração de ambos, as investigações identificaram um esquema de cartelização de empresas, especialmente empreiteiras, para obtenção de contratos da petrolífera, previamente acertados entre seus representantes. Valores seriam pagos para diretores e seus subordinados diretos para que estes permitissem a realização e continuidade da obtenção destes contratos. Parte da quantia seria destinada aos funcionários da Petrobras, para finalidades pessoais, uma parcela ficaria com os operadores financeiros, que viabilizariam a entrega dos recursos por meio de operações de lavagem de dinheiro, e outra iria para representantes de partidos políticos, que custeariam despesas eleitorais e de caráter pessoal. Em contrapartida, esses agentes políticos buscariam garantir a permanência destes diretores em suas respectivas posições. Teria havido, assim, um ajustamento no qual alguns diretores da Petrobras seriam vinculados a determinados partidos políticos, atuando, ao mesmo tempo, em benefício próprio e das agremiações partidárias.

As investigações e julgamentos foram realizados perante a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba/PR, na qual oficiava o Juiz Sérgio Fernando Moro. A vara era especializada em delitos de lavagem de dinheiro e, como as primeiras investigações apontavam para a prática de delitos naquela comarca, aquele Juízo, com o aval de outras instâncias, foi agregando competência para julgar diversos delitos apurados em decorrência das outras, desde que relacionados, em alguma medida, à Petrobras.⁶²⁴ O magistrado e o grupo de Procuradores da

⁶²³ Ibidem, p. 1290.

⁶²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **QO 4130**. Relator: Dias Toffoli. Data de Julgamento: 23/09/2015.

República que oficiaram no caso, estes atuando em regime de Força-Tarefa com a Polícia Federal, já tinham experiência na investigação de delitos econômicos, tendo atuado no caso Banestado e na Operação Farol da Colina⁶²⁵, nas quais eram investigados delitos de evasão de divisas, no qual “doleiros” como Youssef cumpriam papel decisivo na remessa de valores ao exterior.

À medida em que a investigação foi apurando a possível responsabilidade de pessoas detentoras de foro por prerrogativa de função, alguns casos foram remetidos à Procuradoria-Geral da República, que passou a ser corresponsável pelo processamento das ações da Operação Lava Jato. Desenvolveu-se, em paralelo, julgamentos em primeira instância e perante o Supremo Tribunal Federal. Acordos de colaboração premiada, que se tornaram um dos principais meios de prova do caso, foram celebrados e homologados em ambas as instâncias.

2.6.1 Caso André Vargas⁶²⁶

O ex-Deputado Federal André Vargas (PT-PR) foi denunciado pelo alegado cometimento dos delitos de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Afirmou-se que ele teria utilizado de sua influência enquanto Deputado Federal e Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, função ocupada entre 2011 e 2014, para viabilizar a obtenção de contratos de prestação de serviços de publicidade à empresa Borghi Lowe na Caixa Econômica Federal e no Ministério da Saúde e, como retribuição, teria recebido vantagens indevidas provenientes de recursos obtidos nos contratos, que teriam sido pagas mediante transferências bancárias a uma empresa sediada no Paraná, que seria a ele vinculada. Formalmente, os valores seriam devidos a esta empresa paranaense por ser ela, também, uma agência de publicidade, que estaria sendo remunerada por serviços prestados em regime de subcontratação. Todavia, para o Ministério Público, os serviços não teriam sido prestados e a empresa, em realidade, seria “de fachada”, ou seja, não possuía operações empresariais reais. Deste modo, não haveria razão para a transferência dos valores, que se prestariam, em verdade, a remunerar o Deputado por sua atuação em favor da Borghi Lowe. A um executivo desta empresa imputou-se o delito de

⁶²⁵ MORO, Sérgio Fernando. Aplicação da lei de lavagem de dinheiro no Brasil. *Circulus, Revista da Justiça Federal do Amazonas*: v. 3, n. 6, p. 29-48, jul./dez. 2015. p. 35; PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, Vladimir. **Forças-tarefas**: direito comparado e legislação aplicável. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

⁶²⁶ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5023121-47.2015.404.7000**. Data de Julgamento: 22/09/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-andre-vargas-condenado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

corrupção ativa.⁶²⁷

A defesa alegou, dentre outras teses, que não haveria que se falar na prática de corrupção passiva uma vez que o Ministério Público não teria apontado qual teria sido o “[...] ato de ofício praticado pelo acusado correlacionado à sua função de Deputado Federal que tivesse favorecido à agência Borghi Lowe junto à Caixa ou ao Ministério da Saúde.”⁶²⁸

O executivo ao qual se imputava o delito de corrupção ativa alegou, inicialmente, que os valores foram repassados como contrapartida à indicação de clientes que seriam prospectados pelo Deputado Federal; todavia, adiante, mudou sua versão para afirmar que os pagamentos correspondiam a doações eleitorais ao agente público, que eram feitas daquela maneira porque a política empresarial da agência de publicidade vedava a realização de doações eleitorais.⁶²⁹

O processo decorria do encontro fortuito de provas relacionadas a investigações previamente realizadas no âmbito da Operação Lava Jato, mas como se percebe nesta sucinta descrição, não se relacionava a ilícitos cometidos no âmbito da Petrobras. O Juízo justificou sua competência pelo fato de que a empresa vinculada ao Deputado Federal era sediada no Paraná e havia imputação do delito de lavagem de dinheiro, decorrente de verbas de origem em órgãos federais, o que atrairia a competência da vara especializada.

O Juízo considerou que os fatos narrados foram provados, ou seja, que a Borghi Lowe efetivamente transferiu valores, decorrentes dos contratos firmados junto à Caixa Econômica Federal e o Ministério da Saúde, a uma empresa vinculada ao Deputado, sem que houvesse motivação lícita para isto. Agregou-se a este cenário, provas de que o agente político manteria relação de proximidade com o Diretor de Marketing da Caixa Econômica Federal e que teria participado de reuniões no Ministério da Saúde junto ao executivo da empresa Borghi Lowe.⁶³⁰

Restava definir se os fatos considerados provados se subsumiriam aos tipos penais de corrupção passiva e ativa. O magistrado entendeu que, sim, tais condutas caracterizariam os referidos delitos. Assim, os valores teriam sido pagos ao Deputado “[...] em virtude do cargo ocupado por ele e o seu poder decorrente sobre as atividades da Administração Pública Direta ou Indireta [...]”, pois ele, “[...] como importante parlamentar federal, tinha poder junto à Caixa

⁶²⁷ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5023121-47.2015.404.7000**. Data de Julgamento: 22/09/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-andre-vargas-condenado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 2-4.

⁶²⁸ Ibidem, p. 4.

⁶²⁹ Ibidem, p. 36.

⁶³⁰ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5023121-47.2015.404.7000**. Data de Julgamento: 22/09/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-andre-vargas-condenado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 39.

Econômica Federal e ao Ministério da Saúde, tendo dele se utilizado para favorecer a contratação da Borghi Lowe.” O seu cargo, portanto, lhe asseguraria “poderes formais e informais” que possibilitariam “[...] que ele dirigisse, na prática, a atuação de setores da Administração Pública.” Assim, embora não constasse dentre suas atribuições funcionais “[...] o poder de ordenar a celebração de contratos pela Administração Pública [...]”, a lógica de funcionamento do modelo político brasileiro garantiria que ele conseguisse determinar “[...] a prática de atos de outra esfera de Poder, como de agentes do Poder Executivo. Deste modo, para o Juiz, não se trataria de tráfico de influência, mas propriamente de corrupção passiva.”⁶³¹

Havia, entretanto, uma importante lacuna no acervo probatório, assim considerada e reconhecida pelo magistrado. Faltavam informações, “pelas vicissitudes da investigação”, sobre de que forma a empresa de publicidade teria sido favorecida pela atuação do Deputado Federal, ou seja, quais teriam sido as condutas por ele praticadas que asseguraram, ou ao menos buscaram assegurar, o alegado favorecimento da Borghi Lowe perante aqueles órgãos da Administração Pública. Para o magistrado, esta prova, ainda que importante, seria dispensável, porque o recebimento dos valores a ele direcionados, em si, comprovaria que ele teria interferido indevidamente “na formalização dos contratos publicitários, ainda que obscuros os detalhes”. Ainda, segundo o julgador, “não há propina grátis” e, como não teria sido oferecida justificativa plausível pelo acusado para o recebimento dos valores, somente poderia se tratar de propina paga por sua interferência política.⁶³²

Como não foram identificados os detalhes sobre como teria se dado, efetivamente, o favorecimento da Borghi Lowe nos certames licitatórios, não seria possível imputar as causas de aumento relacionadas à forma qualificada dos delitos, previstas no art. 317, § 1º e 333, parágrafo único, do Código Penal. Todavia, isso não impediria a condenação pelos delitos de corrupção passiva e ativa, nas modalidades do *caput*, porque “[...] propina foi paga pela Borghi Lowe a André Vargas em razão de seu cargo, como Deputado Federal, que permitia determinar indevidamente o favorecimento da agência de publicidade junto à Administração Pública direta ou indireta.”⁶³³

O Juiz não traçou considerações teóricas sobre os delitos de corrupção, afirmando apenas que a efetiva prática, omissão ou retardamento de ato de ofício caracterizaria as formas qualificadas dos delitos. Estas premissas, no entanto, podem ser extraídas da fundamentação

⁶³¹ Ibidem, p. 38-41.

⁶³² Ibidem, p. 40.

⁶³³ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5023121-47.2015.404.7000**. Data de Julgamento: 22/09/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-andre-vargas-condenado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 41.

utilizada. Depreende-se da sentença que, para o magistrado, não seria preciso vincular a vantagem indevida a um ato de ofício do funcionário público, ainda que não praticado. Bastaria que o pagamento se desse “em razão da função” que, no caso, teria sido demonstrada pelos “poderes formais e informais” que o Deputado Federal possuiria por estar investido neste cargo, inclusive sobre entidades do Poder Executivo, alheias às funções exercidas por um funcionário vinculado ao Poder Legislativo. E, mesmo sem a indicação de um ato de ofício, o Juiz entendeu que também teria havido a subsunção dos fatos ao delito de corrupção ativa, o qual, como se sabe, tem como elemento normativo o oferecimento ou promessa de vantagem indevida para influenciar um “ato de ofício”.

Este aspecto da sentença foi revisto pelo Tribunal Regional da 4ª Região (TRF-4)⁶³⁴, responsável por julgar as apelações interpostas contra a decisão de primeira instância. O Tribunal entendeu que a venalidade teria efetivamente se dado em torno de um ato de ofício, o qual, ademais, teria sido praticado, o que justificaria a exasperação das penas em decorrência da incidência das causas de aumento previstas no art. 317, § 1º e 333, parágrafo único, do Código Penal. Para o relator, Desembargador Federal João Pedro Gebran Neto, os

[...] atos dos parlamentares têm natureza eminentemente política e a sua atuação não se restringe ao Poder Legislativo, não sendo viável exigir-se em tais casos, para a caracterização do “ato de ofício”, que o agente pratique atos determinados e concretos típicos de alguns funcionários públicos, como aplicação de multa, liberação de alvará e concessão de licença.

Na fundamentação de sua decisão, o Desembargador se remeteu ao voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do caso Mensalão, no ponto em que consignou que “[...] o ato de ofício deve ser representado no sentido comum, como o representam os leigos, e não em sentido técnico-jurídico [...]”, bem como no trecho, citado pelo relator do caso Mensalão, do voto do Ministro Ilmar Galvão no caso Collor, no sentido de que o crime de corrupção passiva se caracteriza quando o “[...] ato subornado caiba no âmbito dos poderes de fato inerentes ao exercício do cargo do agente.” Assim, concluiu o Desembargador, que “[...] para a configuração do delito de corrupção, não se exige que o oferecimento da vantagem indevida guarde relação com as atividades formais do agente público, bastando para tanto que esteja relacionado com seus poderes de fato.”

Ambos os trechos, dos votos dos Ministros Ilmar Galvão e Joaquim Barbosa, já foram analisados nesta pesquisa. Afirmou-se que o voto do Ministro Ilmar continha uma hipótese

⁶³⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (8. Turma). **Apelação Criminal nº 5023121-47.2015.4.04.7000**. Relator: Desembargador Federal Gebran Neto. Data de Julgamento: 31/05/2017.

subsidiária, não analisada pelos demais magistrados que compuseram a corrente vencedora. A tese principal por ele descrita, de que a venalidade deveria se dar em torno de um ato de ofício do funcionário público, foi aquela que efetivamente prevaleceu no caso Collor, tendo sido sufragada por outros quatro Ministros. De todo modo, a hipótese do Ministro Ilmar – que ele próprio considerou inaplicável àquele caso concreto –, descrevia que o crime de corrupção poderia ser caracterizado diante da venalidade em torno de condutas afeitas aos “poderes de fato” do funcionário público, *desde que diretas e imediatamente relacionadas* ao “exercício do cargo”.

Já no caso Mensalão, embora o relator tenha se referido a esta hipótese, concretamente declinou atos próprios do ofício dos funcionários públicos que foram processados naquela ação (abertura de edital de licitação, voto do parlamentar, orientação de votação à bancada de partido político etc.) e, quando não o fez, ao menos descreveu “poderes de fato” diretamente assegurados pelo exercício das respectivas funções dos agentes (controle de processo licitatório realizado por órgão presidido por imputado, influência de liderança partidária sobre o voto de correligionários etc.).

No caso André Vargas, a subsunção dos fatos aos delitos de corrupção se deu por hipótese diversa. Afinal, descreveu-se a atuação remunerada de funcionário público a fim de influenciar atos de ofício de outros servidores, cujas funções eram exercidas em órgãos da Administração Pública em nada relacionados à função parlamentar desempenhada pelo imputado. Trata-se, enfim, da hipótese já referenciada nesta pesquisa, embora ainda não desenvolvida, de venalidade em torno de *ação decorrente dos poderes de fato conferidos pela detenção de função pública, mas não relacionadas a ela*. Isto é, partindo-se da premissa de que os fatos foram provados, teria sido mercadejado o prestígio ou influência do parlamentar pelo fato de ele *ser parlamentar*, mas não a venalidade do exercício de ações relacionadas a suas funções parlamentares.

A hipótese acusatória, portanto, é distinta daquela formulada contra Henrique Pizzolato na AP 470, quando lhe foi imputado o delito de corrupção passiva pelo alegado recebimento de vantagem indevida para, na condição de Diretor de Marketing do Banco do Brasil, favorecer empresa de publicidade por meio de atos de seu ofício.

Além disso, prescindiu-se da descrição de como teria se dado o alegado exercício de influência do parlamentar sobre estes outros funcionários públicos a fim de favorecer a empresa de publicidade nos certames licitatórios.

Ainda, no caso André Vargas, o ato de ofício foi equiparado à figura da existência de “poderes de fato”, isto é, da influência política que derivaria do fato de ele ser Deputado Federal.

Consequentemente, para além de se prescindir da indicação de ato de ofício – aqui entendido como ação formalmente estabelecida no plexo de atribuições do funcionário público – para a configuração do delito de corrupção passiva na forma do *caput*, considerou-se provada a prática deste ato, mesmo que o Ministério Público não tenha conseguido demonstrar como este exercício de influência teria ocorrido. E, considerada provada a venalidade em torno de um ato de ofício (enquanto exercício de influência), possibilitou-se a condenação do executivo da empresa de publicidade por corrupção ativa, delito que, como já exposto, requer expressamente a comprovação deste elemento normativo do tipo para a sua configuração.

Portanto, o estudo deste primeiro caso aponta para uma completa dissociação da jurisprudência desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal nos casos Collor e Mensalão. A interpretação conferida aos elementos normativos dos tipos penais resultou em uma expansão dos âmbitos de incriminação do delito de corrupção passiva, ao se considerar que a ação mercadejada pelo funcionário público não precisa estar relacionada com o exercício de sua função, como do delito de corrupção ativa, por se entender que o oferecimento de vantagens para determinar o agente público a praticar condutas alheias ao exercício de sua função pode ser lido como determinar a prática de “ato de ofício”.

2.6.2 Caso Gim Argello⁶³⁵

O ex-Senador da República Jorge Afonso Argello Júnior, conhecido como Gim Argello (PTB-DF), foi denunciado pelo Ministério Público, no âmbito da Operação Lava Jato, pelo cometimento dos delitos de corrupção passiva, concussão e lavagem de dinheiro, por, na condição de Vice-Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) instaurada para apurar ilicitudes praticadas na Petrobras, ter alegadamente recebido vantagens indevidas de executivos de empreiteiras envolvidas nas apurações para evitar suas respectivas convocações à CPMI, evitando, assim, que prestassem depoimento perante aquela Comissão Parlamentar. As vantagens indevidas teriam sido pagas mediante doações eleitorais, em sua maioria devidamente registradas e contabilizadas, sendo que uma parcela minoritária teria sido paga informalmente, mediante artifícios que buscariam dissimular a origem dos valores, como pagamentos em espécie e doação realizada a instituição religiosa vinculada ao parlamentar.⁶³⁶

⁶³⁵ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5022179-78.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 13/10/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-gim-argello.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

⁶³⁶ Ibidem, p. 3-4.

O ex-Senador teria, em algumas situações, solicitado as vantagens e, em outras, as teria aceitado. Alguns executivos teriam pagado as vantagens indevidas, mas outros não. Em um caso específico, a Procuradoria entendeu caracterizado o delito de concussão, diante de alegada exigência do pagamento de vantagem indevida, pelo parlamentar, para evitar a convocação de executivo à CPMI. Os executivos que teriam efetivamente pagado vantagens indevidas foram processados pelo cometimento do delito de corrupção ativa.

A defesa do parlamentar alegou, dentre outras teses, que não haveria prova de que a efetuação das doações eleitorais, as quais seriam legítimas, teriam sido condicionadas ao favorecimento dos executivos e que, além disso, as decisões da CPMI eram tomadas de forma colegiada, de modo que o parlamentar não teria poderes para, sozinho, obstar a convocação dos executivos.⁶³⁷

Os executivos que efetivamente realizaram as doações eleitorais, alguns colaboradores, outros não, confirmaram que assim procederam a pedido do Senador, obstinando que não fossem convocados à CPMI. As doações eleitorais teriam sido efetuadas aos destinatários que teriam sido indicados pelo Senador, como diretórios distritais de partidos que integravam a coligação da qual o partido do parlamentar, que se candidatara à reeleição ao Senado Federal naquele ano de 2014, fazia parte. O pagamento de valores a instituição religiosa também foi confirmado por um dos executivos, que disse tê-lo feito a pedido do parlamentar, também a fim de evitar sua convocação. Ainda, os executivos afirmaram que o Senador não assegurou que conseguiria evitar as convocações, porque as decisões eram colegiadas, mas que se empenharia para isso.⁶³⁸

Como elementos de corroboração à prova testemunhal, o Ministério Público apresentou mensagens telemáticas trocadas entre os executivos, obtidas mediante quebras de sigilo de informações de seus aparelhos telefônicos, que demonstrariam a utilização de linguagem cifrada para se referir a doações eleitorais que seriam realizadas em favor do parlamentar. Ademais, para o Ministério Público, o fato de que os executivos não foram efetivamente convocados, embora membros da Comissão tivessem apresentados requerimentos para tanto, confirmaria a hipótese acusatória, corroborada pelo fato de que os dirigentes das empreiteiras foram indiciados no relatório final elaborado pela Comissão Parlamentar. Pelo raciocínio da Procuradoria, se os executivos foram indiciados ao final, haveria justa causa para

⁶³⁷ Ibidem, p. 7.

⁶³⁸ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5023121-47.2015.404.7000**. Data de Julgamento: 22/09/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-andre-vargas-condenado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 31-52.

a sua convocação, de modo que inexistiria razão legítima para deixá-los de prestar depoimento.⁶³⁹

Em sentença, o Juiz Sérgio Moro entendeu que os fatos se subsumiriam aos delitos de corrupção passiva e ativa, com prática de ato de ofício com infração de dever funcional, de modo a condenar os denunciados como incurso no art. 317, § 1º e 333, parágrafo único, do Código Penal, aplicando as respectivas causas de aumento que caracterizam a forma qualificada destes crimes. Para o magistrado, embora a não aprovação dos requerimentos para convocação dos executivos decorresse de deliberações colegiadas, o parlamentar, na condição de Vice-Presidente da CPMI tinha “posição privilegiada para prevenir a convocação”, sendo esta “[...] a promessa que o então Senador fez especificamente aos dirigentes das empreiteiras.” Assim, este posto “[...] lhe dava poderes para influenciar decisivamente nos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito [...]”, sendo que “[...] a vantagem indevida lhe foi paga em razão do cargo e da função que então ocupava.” Esta promessa, aliada à efetiva não convocação dos executivos, seria suficiente à caracterização da “prática do ato de ofício ilegal almejado através do recebimento de propina”. Ademais, a condenação do parlamentar não poderia ser obstada pelo fato de que o recebimento de vantagem teria se dado através de doações eleitorais regularmente contabilizadas, uma vez que “[...] a utilização de mecanismos formais e lícitos de transmissão de valores não transformam estes em lícitos se a própria causa deles é criminosa.”⁶⁴⁰

Ainda, o magistrado entendeu que a realização de doações eleitorais oficiais caracterizaria, no caso concreto, o delito de lavagem de dinheiro, porque haveria prova de que, mediante seu pagamento regular, buscava-se dissimular a suposta origem ilícita dos valores, que decorreriam de crimes antecedentes de corrupção passiva e ativa.⁶⁴¹

A sentença, nestes pontos, foi confirmada pelo TRF-4.⁶⁴² Seguindo as diretrizes previamente estabelecidas no caso André Vargas, o Tribunal entendeu que o pagamento de vantagens indevidas ao parlamentar teria ocorrido “[...] em razão de sua articulação política e influência no trabalho das referidas comissões parlamentares [...]” e que o “ato de ofício prometido” pelo então Senador corresponderia “a uma atuação parlamentar tendenciosa ao longo dos trabalhos das CPIs, respaldada pela grande influência política que o agente gozava à

⁶³⁹ Ibidem, p. 66-68.

⁶⁴⁰ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5022179-78.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 13/10/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-gim-argello.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 93-100.

⁶⁴¹ Ibidem, p. 100.

⁶⁴² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (8. Turma). **ACR nº 5022179-78.2016.4.04.7000**. Relator: Desembargador Federal Gebran Neto. Data de Julgamento: 07/11/2017.

época”. Assim, repetiu-se o pressuposto, delineado em julgamento anterior, de que

[...] para a configuração do delito de corrupção passiva por parte de parlamentar, não se exige que o oferecimento da vantagem indevida guarde relação com as atividades formais do agente público, bastando para tanto que esteja relacionado com seus poderes de fato.

Ou seja, repisou-se que os critérios de imputação do delito de corrupção passiva devem ser mais flexíveis quando o funcionário público for parlamentar, de modo que, à realização deste delito, é necessário que as condutas mercadejadas tenham como referência os seus “poderes de fato” e não suas “atribuições formais”, diante da alegação de que os atos atribuíveis a estes funcionários públicos “têm natureza eminentemente política”.

Tomados os fatos como provados, tem-se a hipótese de que o funcionário público recebeu vantagens indevidas para a prática de ações direta e imediatamente relacionadas ao exercício de sua função, pois, na condição de integrante da mesa dirigente dos trabalhos da Comissão Parlamentar, ele efetivamente detinha “poderes de fato” para influir em seus trabalhos, de modo a agir como desejavam aqueles que o teriam remunerado. É dizer, os alegados “poderes de fato” decorriam exatamente das “atribuições formais” do parlamentar, o que destoa da hipótese acusatória descrita no caso André Vargas, no qual seus “poderes de fato” não provinham de suas “atribuições formais”, mas sim do prestígio e influência associados ao cargo que ocupava.

Por outro lado, embora seja possível admitir que pode caracterizar o delito de corrupção passiva, na forma do *caput*, a conduta de mercadejar ações alegadamente praticáveis pelo funcionário público em razão dos “poderes de fato” que decorreriam do exercício de sua função, parece difícil equipar esta hipótese à de venalidade em torno de um ato de ofício. Afinal, vender influência em razão do exercício de sua função não é o mesmo que vender um ato de seu ofício. E, no caso concreto, não parece ter sido descrito um ato de ofício, entendido como ação formalmente inserida no plexo de atribuições do funcionário, em torno do qual teria se dado a venalidade do parlamentar. Tampouco teria sido descrita a confirmação de prática deste ato, o que era necessário para autorizar a incidência das causas de aumento relacionadas à forma qualificada dos delitos, uma vez que, por esta ótica, não estaria sendo mercadejado um ato de ofício do parlamentar, mas o exercício de sua função. No contexto de decisões tomadas colegiadamente parece difícil comprovar a venda de ato de ofício, mesmo porque a conduta mercadejada, no caso concreto, era justamente o exercício de influência sobre o colegiado.

Adotado este ponto de vista, de que a hipótese confirmada em julgamento não descreve a ocorrência de venalidade em torno de um ato de ofício, ter-se-ia como consequência a não

subsunção dos fatos atribuídos aos executivos das empreiteiras ao crime de corrupção ativa, pois as vantagens não teriam sido oferecidas ou prometidas para determinar a prática, retardamento ou omissão de um ato de ofício do parlamentar. Se a solução parece materialmente injusta do ponto de vista ético-jurídico, ante a percepção de que estaria identificada a existência de uma “lacuna de punibilidade” no ordenamento normativo, ela é consequência da bilateralidade mitigada dos crimes de corrupção passiva e ativa prevista no Código de 1940, que estabeleceu elementos normativos distintos à configuração dos respectivos delitos, no caso, requisitos mais rígidos à realização do delito de corrupção ativa e mais flexíveis ao crime de corrupção passiva. Tomada esta premissa, situações como esta apontam para a necessidade de revisão, em momento futuro, da legislação penal, a fim de instituir uma efetiva bilateralidade entre os crimes, de modo que os elementos normativos dos tipos penais necessários à sua realização encontrem correspondência um no outro.

2.6.3 Caso Lula⁶⁴³

O ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, que ocupou este cargo entre 2003 e 2010, foi denunciado pelo Ministério Público Federal, no âmbito da Operação Lava Jato, pelo cometimento dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, por ter, alegadamente, nomeado determinados Diretores da Petrobras e utilizado de sua influência para mantê-los em seus postos, embora ciente de que eles praticariam delitos na empresa, com o objetivo de que valores fossem pagos diretamente a ele e a seu partido político, buscando, assim, que sua agremiação se perpetuasse indefinidamente no poder. Em contrapartida, teria recebido vantagens indevidas de um executivo de uma *holding* do ramo de infraestrutura, que, por meio da construtora que integrava esse conglomerado empresarial, mantinha contratos com a Petrobras e seria beneficiária da existência e manutenção do esquema criminoso existente na petrolífera, a fim de retribuí-lo por tais condutas, através da entrega, por meio da empresa de empreendimentos imobiliários desse mesmo grupo, de um “apartamento triplex” sediado na cidade de Guarujá/SP e no custeio do transporte e armazenamento de bens que compunham o acervo presidencial, de Brasília a São Bernardo do Campo, após a fim de seu mandato. Essa empreiteira manteria uma “conta corrente informal” (um “caixa geral de propinas”, segundo os Procuradores) com o Partido dos Trabalhadores, ao qual teriam sido

⁶⁴³ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

agregados valores ilícitos decorrentes de propinas disponibilizadas pela empreiteira, em razão da obtenção de dois contratos na Petrobras em 2009, vinculados a obras nas Refinarias do Paraná (REPAR) e Abreu e Lima (RNEST). Os valores pagos pela empreiteira teriam sido abatidos dessa conta corrente informal.⁶⁴⁴

A competência da Seção Judiciária de Curitiba para processar o alegado recebimento de vantagens indevidas pagas no estado de São Paulo se basearia na suposta vinculação destes valores com o “caixa geral de propinas”, aos quais teriam sido agregados “créditos” provenientes de crimes contra a Petrobras. A lavagem de dinheiro decorreria da ocultação do verdadeiro dono do imóvel, que alegadamente seria do ex-Presidente, mas permanecia formalmente em nome da empresa. O empreiteiro foi denunciado por corrupção ativa.

A Defesa, dentre outras teses, alegou que a indicação do nome dos diretores foi feita regularmente, uma vez que não se sabia da prática de ilícitos na Petrobras ao tempo de suas nomeações, além de que competia formalmente ao Conselho de Administração nomear tais diretores, cujos nomes eram apenas indicados pelo Presidente da República, cabendo ao Conselho apreciar tais sugestões. Aduziu, ainda, que o ex-Presidente não praticou nenhum ato relacionado aos contratos obtidos pela empreiteira dos quais resultariam o suposto pagamento de propinas e que ele nunca recebeu ou aceitou um apartamento triplex daquela empresa.⁶⁴⁵

O Juiz considerou que o Ministério Público conseguiu provar suas alegações. Iniciou as considerações de mérito pelo apartamento triplex, entendendo que ele teria sido concedido ao ex-Presidente.⁶⁴⁶ Assim, como o imóvel seria “de fato” do ex-Presidente, e não havendo “causa lícita para a concessão a ele de tais benefícios materiais”, restaria nos autos, “como explicação única, somente o acerto de corrupção decorrente em parte dos contratos com a Petrobrás”⁶⁴⁷, uma vez que lhe competiria indicar “os nomes dos Diretores ao Conselho de Administração da Petrobrás e a palavra do Governo Federal era atendida”, sendo este o seu “papel [...] no esquema criminoso.”⁶⁴⁸ Como o Juiz considerou provado o crime de corrupção, tornar-se-ia “redundante” discutir sobre a suficiência da “[...] prova oral para determinar se ele tinha ou não conhecimento do papel específico dos Diretores da Petrobrás na arrecadação de

⁶⁴⁴ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 3-6.

⁶⁴⁵ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 8.

⁶⁴⁶ *Ibidem*, p. 51.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, p. 195.

⁶⁴⁸ *Ibidem*, p. 193.

propinas.”⁶⁴⁹

As vantagens indevidas teriam sido pagas em razão do cargo ocupado pelo ex-Presidente. Ele teria, ademais, praticado atos de ofício com infração da lei, ao ter indicado os Diretores da Petrobras e mantê-los em seus cargos, “[...] mesmo ciente de seu envolvimento na arrecadação de propinas [...]”, embora reconheça adiante que o ex-Presidente “[...] provavelmente não tinha conhecimento dos detalhes.” Apesar disso, como ele teria sido “[...] beneficiado materialmente de parte de propina decorrentes de acerto de corrupção em contratos da Petrobrás, ainda que através de uma conta geral de propinas [...]”, não teria como “negar conhecimento do esquema criminoso”.⁶⁵⁰

Ademais, uma empresa não poderia “[...] realizar pagamentos a agentes públicos, quer ela tenha ou não presente uma contrapartida específica naquele momento.” Bastaria para a configuração do crime de corrupção passiva que “[...] os pagamentos sejam realizadas em razão do cargo ainda que em troca de atos de ofício indeterminados, a serem praticados assim que as oportunidades apareçam.” Essa compreensão seria mais adequada a “[...] casos de macrocorrupção envolvendo elevadas autoridades públicas, especialmente quando o crime de corrupção envolve não um ato isolado no tempo e espaço, mas uma relação duradoura [...]”, que seriam os casos, por exemplo, em que se constaria a existência de “[...] uma ‘conta corrente informal de propinas’ entre um grupo empresarial e agentes públicos.”⁶⁵¹

Os critérios de imputação do delito teriam sido discutidos no julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão), mas, na visão do magistrado, não haveria uma “afirmação conclusiva” do Supremo Tribunal Federal sobre os critérios de imputação delineados⁶⁵².

Os “benefícios materiais” teriam sido recebidos a partir de 2009, quando o braço imobiliário da *holding* teria assumido a construção do prédio, que antes pertencia a uma cooperativa habitacional, no qual se localizava o apartamento triplex. As demais vantagens teriam sido pagas em 2014, quando da realização de reformas no imóvel. Assim, “parte do acerto de corrupção” teria ocorrido “durante o mandato presidencial”. Estes benefícios teriam “origem em créditos decorrentes de contratos” obtidos pela empresa de infraestrutura junto a Petrobras, em 2009. Teria ocorrido, pois, um “crime de corrupção complexo”, que teria transcorrido entre 2009 e 2014. Não importaria, assim, “[...] que o acerto de corrupção tenha se

⁶⁴⁹ Ibidem, p. 195.

⁶⁵⁰ Ibidem, p. 199.

⁶⁵¹ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 196-197.

⁶⁵² Ibidem, p. 196.

ultimado somente em 2014 [...]”, haja vista que “[...] as vantagens lhe foram pagas em decorrência de atos do período em que era Presidente da República.”⁶⁵³

O magistrado considerou provado, ainda, que houve um “acerto de corrupção” nos contratos da Petrobras firmados com a construtora, os quais teriam gerado “créditos de propina” para a referida “conta corrente geral” alegadamente mantida junto ao partido político, que obstinaria o estabelecimento de uma “relação vantajosa” do grupo empresarial perante o Governo Federal. Este “caixa geral” seria preenchido com propinas decorrentes de diversos contratos públicos firmados em âmbito federal, mas bastaria para “estabelecer o nexo causal” entre esta conta informal e os ilícitos praticados na Petrobras o fato de que parcela dele teria sido alimentada por verbas provenientes destes últimos.⁶⁵⁴

A prova de que as supostas vantagens indevidas (assunção do empreendimento imobiliário e disponibilização do apartamento triplex) seriam provenientes desta “conta corrente informal” decorreu exclusivamente do depoimento prestado pelo executivo acusado de corrupção ativa, que, na condição de corréu⁶⁵⁵, apresentou um testemunho incriminatório, em relação a si mesmo e ao ex-Presidente. Nesse sentido, o magistrado consignou que o empresário “[...] declarou em Juízo que debitou da referida conta [“conta corrente geral de propinas”] as despesas que a OAS teria tido com a transferência dos empreendimentos imobiliários.”⁶⁵⁶

Demonstrando a centralidade do depoimento do empresário para a vinculação da vantagem (apartamento) ao exercício da função do ex-Presidente, ao analisar a imputação referente ao alegado custeio do transporte e armazenamento do acervo presidencial, o Juiz promoveu a absolvição de ambos, uma vez que “[...] as declarações do acusado, de que não vislumbrou ilicitude ou que não houve débito da conta geral de propinas, afastam o crime de corrupção [...]”, pois, para o empresário, o pagamento do transporte “tinha por propósito o

⁶⁵³ Ibidem, p. 196-198.

⁶⁵⁴ Ibidem, p. 195.

⁶⁵⁵ Embora não tivesse firmado acordo de colaboração premiada, noticiava-se à época que o empresário buscava retomar as negociações para a sua assinatura, que teria sido paralisada após declarar, nas tratativas, que reformou o apartamento, não em contrapartida a algum benefício que teria recebido, mas para agradecer o ex-Presidente, o qual não teria se interessado pelo imóvel (CARVALHO, Mario Cesar; MEGALE, Bela. Delação de sócio da OAS trava após ele inocentar Lula. **Folha de S. Paulo**, 1 jun. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1776913-delacao-de-socio-da-oas-trava-apos-ele-inocentar-lula.shtml>. Acesso em: 30 jul 2022). Além disso, poucos meses antes de seu depoimento no processo que envolvia o ex-Presidente, o empresário teve condenação confirmada pelo TRF-4 em outro processo, no qual lhe foi atribuída a pena privativa de liberdade fixada em 23 anos.

⁶⁵⁶ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 193.

estreitamento de laços”, o que não seria suficiente, segundo o magistrado, para “[...] caracterizar corrupção, uma vez que não envolveu pagamento em decorrência do cargo presidencial ou de acertos envolvendo contratos públicos.”⁶⁵⁷

Avaliando as declarações do empresário, o magistrado as considerou “críveis”, pois havendo “manifesta intenção de colaborar”, não se vislumbraria “por qual motivo admitiria a prática de um crime de corrupção e negaria o outro”. Deste modo, caso a intenção do acusado “[...] fosse mentir em Juízo somente para obter benefícios legais, afirmaria os dois crimes.”⁶⁵⁸

Assim, partindo-se da premissa de que teriam sido provados o pagamento de vantagens pelo empresário ao ex-Presidente em duas situações (relacionadas ao apartamento triplex e ao acervo presidencial), somente haveria crime de corrupção em uma delas, exclusivamente em razão da admissão de um corrêu de que as quantias pagas teriam sido “debitadas” de uma “conta corrente informal” alimentada, em parte, por propinas disponibilizadas pelo empresário, em razão de contratos obtidos ilicitamente junto à Petrobras; no segundo caso, do acervo presidencial, como o corrêu não afirmou que o custeio dos valores adviria desta “conta corrente informal”, não haveria crime de corrupção, mas apenas uma busca por “estreitamento de laços” com o político.

A partir desta avaliação, o Juiz entendeu configurados os crimes de corrupção passiva e ativa, tendo havido prática de ato de ofício com infração de dever funcional, aplicando-se as penas previstas no art. 317, § 1º e 333, parágrafo único, do Código Penal. Também entendeu caracterizado o crime de lavagem de capitais porque teria havido a ocultação do real titular do imóvel, pois este pertenceria “de fato” ao ex-Presidente, mas permaneceria formalmente sob propriedade da empresa imobiliária vinculada ao executivo.

Quanto à subsunção dos fatos, a sentença foi mantida pelo TRF-4⁶⁵⁹, tendo havido o redimensionamento da pena privativa de liberdade atribuída ao ex-Presidente, de 9 para 12 anos, em decorrência do incremento da pena-base, em ambos os delitos.

Sobre os critérios de imputação dos crimes de corrupção ativa e passiva, o relator, Desembargador Federal Gebran Neto, reiterou o posicionamento do Tribunal em outros processos já abordados nesta pesquisa, equiparando o “ato de ofício” aos “poderes de fato” do funcionário público, entendimento que seria consentâneo ao que o Supremo Tribunal Federal

⁶⁵⁷ Ibidem, p. 206.

⁶⁵⁸ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 206.

⁶⁵⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (8. Turma). **ACR nº 5046512-94.2016.4.04.7000 PR** Relator: Desembargador Federal Gebran Neto. Data de Julgamento: 24/01/2018.

haveria decidido no caso Mensalão. Como já tinha procedido em relação a parlamentares em outros processos, entendeu que os “poderes de fato”, tratando-se de “agente político”, consistiriam “na capacidade de indicar ou manter servidores públicos em cargos de altos níveis na estrutura direta ou indireta do Poder Executivo, influenciando ou direcionando suas decisões”. Reforçando a sua compreensão sobre o conteúdo atribuído à expressão “ato de ofício”, o relator manifestou que, a respeito da indicação de diretores da Petrobras, “[...] não se está a fazer menção à competência formal [...] de quem efetivamente expede o ato [...]”, uma vez que “[...] o ato de ofício reside na esfera política de atuação do agente.”

O caso do ex-Presidente, ademais, diferiria do “[...] do padrão dos processos já julgados relacionados à Operação Lava-Jato [...]” porque, neste caso em particular, não se exigiria “[...] a demonstração de sua participação ativa em cada um dos contratos [...]” nos quais se alega ter havido pagamento de vantagens indevidas. Isto porque o ex-Presidente seria “o garantidor de um esquema maior”, que objetivaria o financiamento ilícito de partidos políticos, de modo que teria atuado “[...] nos bastidores para nomeações e manutenções de agentes públicos em cargos chaves para a empreitada criminosa.” Seria ele, portanto, o “avalista e comandante do ‘sistema’”.

O relator concordou com a distinção feita na sentença sobre a situação relativa ao custeio da transferência e armazenamento de bens do acervo presidencial, pois como o empresário disse que “nenhuma contrapartida foi exigida” e que “[...] os valores pagos não tiveram como origem o caixa de propinas alimentado pelos contratos firmados com a Petrobras [...]”, a absolvição, neste ponto, seria mantida, haja vista que a palavra do corrêu deveria “[...] ser interpretada tanto para fortalecer outros elementos que indiquem a condenação, quanto para atestar a ausência de responsabilidade criminal dos réus.”

Observa-se neste julgamento a repetição de um aspecto do caso André Vargas. Em ambos os casos, alega-se que determinadas vantagens foram recebidas por estes agentes públicos (valores em empresa bancária, no caso de Vargas, ou um apartamento, no caso de Lula), as quais teriam sido pagas por agentes privados, e que, estabelecida esta premissa, não haveria outra causa para seu recebimento que não a prestação de uma contrapartida em razão de alguma conduta praticada por estes agente políticos, inserida em seus “poderes de fato”, que teria beneficiado os agentes privados. Há, assim uma espécie de “inversão metodológica”, pois, se confirmado o recebimento de vantagem, presume-se que decorra de alguma conduta, pouco ou nada determinada, anteriormente praticada pelo funcionário público. Ou seja, quando o elemento normativo “vantagem” é considerado provado, o elemento normativo “em razão da função” é presumido (do que se conclui que a vantagem é “indevida”).

No caso André Vargas esta presunção é expressa, ao se afirmar que o recebimento de vantagens por empresa a ele vinculada somente poderia decorrer de alguma conduta, ainda desconhecida, pela qual ele teria utilizado de sua influência em favor do agente privado.

No caso Lula, a presunção de prática de uma ação em contrapartida ao recebimento de vantagem é posta de outra maneira. Nessa direção, o Juiz afirma em sentença que, provado o recebimento da vantagem, seria “redundante” demonstrar que ele teria “[...] conhecimento do papel específico dos Diretores da Petrobrás na arrecadação de propinas [...]”, mesmo que as condutas que lhe foram imputadas fossem, justamente, a de indicar e manter diretores em seus cargos. E o entendimento de que seria desnecessário demonstrar o conhecimento do ex-Presidente sobre o propósito ilícito que o orientaria a praticar tais condutas parece conduzir a uma presunção do dolo e, portanto, do tipo subjetivo. A mesma construção aparece em outro trecho da sentença, no qual é afirmado que, tendo o ex-Presidente sido “[...] beneficiado materialmente de parte de propina decorrentes de acerto de corrupção em contratos da Petrobrás, ainda que através de uma conta geral de propinas, não tem como negar conhecimento do esquema criminoso.”⁶⁶⁰ Ou seja, o dolo seria presumido pelo recebimento da vantagem.

Não seria preciso demonstrar, ainda, que o ex-Presidente saberia que a vantagem teria sido “debitada” de uma “conta corrente informal” alimentada por “créditos” provenientes de propinas pagas em contratos da Petrobras. Dito de outro modo, dever-se-ia presumir que o ex-Presidente sabia se tratar de uma vantagem indevida, paga como contraprestação a uma conduta pretérita sua.

Além disso, considerou-se que a vantagem seria, de fato, indevida, apenas porque o imputado pelo crime de corrupção ativa assim declarou. Isso fica nítido quando se compara o tratamento jurídico conferido à outra imputação do processo, aquela referente ao custeio de despesas de transporte e armazenamento do acervo presidencial. Nesse caso, como o “corruptor” declarou que os valores utilizados não decorreriam de propinas, assim o Juiz e o Tribunal consideraram. Logo, a prova de vínculo entre *vantagem* e *conduta que a teria dado causa* decorreu exclusivamente da palavra de corrêu: em uma situação, teria sido caracterizado o crime de corrupção; em outra, tratava-se apenas de buscar um “estreitamento de laços”, tão somente porque no primeiro caso o corrêu disse que a vantagem foi “debitada de uma conta corrente informal” e no outro não. Assim, em um caso o pagamento teria se dado “em razão da função”, enquanto propina, e no outro sem qualquer relação à função que ele ocupara, tratando-

⁶⁶⁰ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-condena-lula-triplex.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 199.

se de mero favor.

A distância temporal entre o alegado recebimento da vantagem, que teria ocorrido em 2014, e o fim do exercício de função pública pelo ex-Presidente, em 2010, que parece impor um ônus probatório mais intenso ao Ministério Público quanto à demonstração do vínculo entre fatos apartados no tempo, foi justificada pelo magistrado como uma lógica inerente a “casos de macrocorrupção envolvendo elevadas autoridades públicas”, nos quais se consolidaria “uma relação duradoura” entre grupos empresariais e agentes políticos, em que pagamentos seriam realizados em troca de “atos de ofício indeterminados, a serem praticados assim que as oportunidades apareçam”. Um dos métodos utilizados para dar forma a estas relações seria a constituição de uma “conta corrente informal de propinas”. A suposta existência desta “conta corrente informal” explicaria o nexos entre vantagens pagas, a qualquer tempo, e “atos de ofício indeterminados”, desde que haja uma prova deste vínculo, que, no caso concreto, consubstanciou-se apenas na declaração de corrêu.

Neste ponto, são relevantes as lições de Michele Taruffo sobre a valoração de um acervo probatório. Segundo o processualista italiano, a abordagem sobre a prova pode se dar, essencialmente, por dois enfoques distintos, que representam modelos ideais: um holístico, que enfatiza a coerência e consistência de uma narrativa apresentada, e outro analítico, que busca comprovar cada fato narrado isoladamente, bem como as conexões causais que os vinculam.⁶⁶¹ Taruffo defende que este modelo é o mais adequado à valoração probatória. O risco de se optar pelo primeiro método, diz ele, especialmente em narrativas complexas, consiste em julgar como provados determinados “[...] fatos que não são verdadeiros (pois não há qualquer prova que demonstre sua existência) [...]”, apenas porque eles “[...] se inserem coerentemente no acontecimento narrado.”⁶⁶² Assim, embora uma narrativa aparente ser coerente e lógica, ela pode conter lacunas.

O autor apresenta a metáfora de um mosaico, cujas peças representam os enunciados a serem provados (os fatos e suas conexões). Se a análise do acervo probatório é centrada em uma perspectiva holística, diante da falta da prova de um desses enunciados, esta lacuna pode ser preenchida a partir “[...] do *stock of knowledge* de que o narrador dispõe e inserido na posição apropriada no interior do mosaico.” O mosaico irá aparentar coerência e completude, não importando “quantas peças falsas tenham sido inseridas”. Assim, diz Taruffo, a “[...] circunstância de serem holisticamente coerentes não acrescenta nada à sua falta de veracidade.”

⁶⁶¹ TARUFFO, Michele. **A prova**. Tradução de João Gabriel Couto. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014. p. 139, 220.

⁶⁶² *Ibidem*, p. 245.

Deste modo, se o método de inferência probatória é centrado na coerência de um texto, por mais coerente e persuasivo que este seja, arrisca-se conferir veracidade a uma narrativa falsa. O autor cita como exemplo “[...] um testemunho, que pode ser narrativamente coerente, mas falso.”⁶⁶³

A contribuição de Taruffo é útil tanto à análise das decisões proferidas no caso Lula, como a outras imputações organizadas a partir de narrativas complexas, recorrentemente empregadas em processos da Operação Lava Jato. A própria complexidade (e excepcionalidade) da imputação no caso concreto é reconhecida pelos magistrados, por exemplo, quando o Juiz afirma se tratar de um “crime de corrupção complexo”, ou quando o relator do caso no TRF-4 diz que ele “[...] difere do padrão dos processos já julgados relacionados à Operação Lava-Jato [...]”, de modo que não seria necessário demonstrar sua “participação ativa” nos contratos que teriam sido obtidos mediante propinas, uma vez que ele seria “o garantidor de um esquema maior”.

E, na análise dos julgadores, a prova de um enunciado, referente ao vínculo entre as vantagens alegadamente recebidas e a função pública do ex-Presidente, que corresponde à prova do elemento normativo do tipo objetivo “em razão da função”, foi considerada suficientemente preenchida apenas pelo relato de um corrêu, que à época buscava firmar um acordo de colaboração, tratando-se, assim, de um relato possivelmente interessado.

A preocupação é replicável a outros casos em razão da intensa utilização, no âmbito da Operação Lava Jato, de colaborações premiadas como meio de prova, o que, inclusive, levou o Supremo Tribunal Federal a estabelecer critérios mais rígidos para a valoração do testemunho de colaboradores, quando desacompanhado de provas autônomas de corroboração. Nessa direção, dialogando diretamente com as considerações de Taruffo, o Ministro Lewandowski frisou, no julgamento do Inquérito nº 4074, que não se pode conferir ao relato de delatores a “força de prova desinteressada”, uma vez que o colaborador busca oferecer “versões o mais próximo o possível do que lhe coloque em uma posição melhor para negociar, não de como os fatos realmente se passaram”; do contrário, diz o Ministro, “provar fatos não ocorridos será tarefa leve”⁶⁶⁴, concluindo que “[...] presumir o interesse do colaborador em produzir ou

⁶⁶³ Ibidem, p. 245-246.

⁶⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 4074**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 14/08/2018. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 3994**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 18/12/2017; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 3998**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 18/12/2017; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 3980**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 06/03/2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 4118**, Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento:

alcançar provas forjadas é [...] um dever constitucional do juiz.”

Posteriormente, reformou-se a Lei nº 12.850/2013, que regula a colaboração premiada, para instituir que determinadas decisões, como as sentenças condenatórias e as de recebimento de denúncia, não podem ser decretadas unicamente com base nas declarações de colaborador.⁶⁶⁵ Apesar desta modificação legislativa, a preocupação segue presente diante da hipótese de que, embora existentes provas autônomas sobre outros aspectos da narrativa acusatória, a prova dos elementos normativos dos tipos penais, tomados individualmente, decorra exclusivamente das declarações de colaborador, ou de corréu interessado.

Para além das questões probatórias, o TRF-4 reproduziu sua compreensão a respeito do conteúdo do ato de ofício, que, no caso de imputação a agente político, poderia ser equiparado ao exercício de influência política, sobre qualquer outro funcionário público, para determiná-lo a agir de certa maneira, sendo desimportante que essas ações guardem relação com suas competências formais, pois “[...] o ato de ofício reside na esfera política de atuação do agente.” Como já afirmado, trata-se de compreensão que não encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora o Tribunal assim argumente.

Por fim, a respeito do recebimento da vantagem indevida (o apartamento triplex), o relator do processo no TRF-4 entendeu que existiriam “[...] provas diretas e indiciárias [...] quanto ao recebimento de valores e bens por parte do ex-Presidente.” Por outro lado, a defesa havia constituído prova de que o ex-Presidente nunca teve a propriedade ou a posse do referido imóvel. Para o relator, no entanto, “a inexistência de prova material da transferência do domínio ou da posse” não afastariam as suas conclusões, mas apenas reforçariam “[...] a compreensão de que tudo foi feito com a intenção de ocultar a verdadeira titularidade e o destinatário dos benefícios.” No ponto, parece ter havido uma nova ampliação do âmbito de incriminação do delito de corrupção passiva, pois se entendeu que o delito pode se realizar na modalidade “receber”, mesmo que a vantagem, oferecida ou prometida, não se encontre na esfera de posse do funcionário público, ou como propriedade sua.

Trata-se de interpretação que, aliás, desborda do próprio conteúdo semântico atribuído à palavra “receber”. Pela ótica do relator, o não ingresso do ex-Presidente na posse da alegada vantagem indevida se destinaria a “ocultar a verdadeira titularidade” do imóvel. É a partir deste

08/05/2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 127483**. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 27/08/2015.

⁶⁶⁵ Lei 12.850/2013. “Art. 4º [...] § 16. Nenhuma das seguintes medidas será decretada ou proferida com fundamento apenas nas declarações do colaborador: (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019); I - medidas cautelares reais ou pessoais; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019); II - recebimento de denúncia ou queixa-crime; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019); III - sentença condenatória (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019).”

fundamento que se considerou configurado o delito de lavagem de dinheiro, punido em concurso material ao crime de corrupção passiva. Caso o Tribunal reconhecesse que a alegada vantagem indevida teria sido solicitada ou aceita pelo ex-Presidente, mas não recebida, na hipótese de considerar provado que o imóvel foi a ele disponibilizado ou que a ele seria entregue futuramente, a condenação pelo delito de lavagem de dinheiro tornar-se-ia insustentável, porque não se pode *ocultar* ou *dissimular a propriedade* daquilo que não se possui.

2.6.4 Caso Valdir Raupp⁶⁶⁶

O ex-Senador da República Valdir Raupp (MDB-RO) foi denunciado pela prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro por alegadamente, na condição de influente quadro partidário, ter agido para “manter ou não obstar a manutenção de Paulo Roberto Costa no cargo de Diretor da Petrobras”⁶⁶⁷, tendo recebido, como contrapartida, doações eleitorais oficiais no pleito eleitoral de 2010, destinadas ao Diretório Estadual de seu partido, de empresa que manteria contratos com a petrolífera, integrando o cartel de empreiteiras que agiria, com anuência do referido diretor, para direcionar contratações. A vantagem indevida teria sido solicitada a intermediadores que gerenciariam um “caixa geral de propinas” pagas por estas empresas com base em percentuais de valores dos contratos auferidos. A doação eleitoral corresponderia a uma espécie de “dívida” havida por esta empresa com o referido “caixa geral”, que se destinaria ao pagamento de vantagens indevidas aos próprios diretores, aos intermediadores, e a políticos, para finalidades pessoais e eleitorais. O pagamento objeto da ação penal se vincularia com o último propósito. Dois assessores do parlamentar também foram imputados, por terem, alegadamente, auxiliado o repasse da doação eleitoral. O diretor da Petrobras, os intermediadores do alegado pagamento de propinas e o empresário não foram processados pelo Supremo, diante do entendimento de que a ação penal é divisível. A imputação de lavagem residia na hipótese de que o pagamento por vias oficiais buscava dissimular a origem ilícita dos valores.⁶⁶⁸

O julgamento do parlamentar, a rigor, desdobrou-se em dois momentos. Primeiramente, julgou-se a ação penal, concluindo-se, por três votos a dois, pela procedência da denúncia em relação a ele. Posteriormente, diante de oposição de embargos de declaração

⁶⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020.

⁶⁶⁷ Ibidem, p. 11-12.

⁶⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020. p. 7-8.

por sua defesa, procedeu-se à reanálise do acervo probatório, concluindo-se, por quatro votos a um, por sua absolvição. Ambos os julgamentos serão analisados adiante.

A discussão tratou, essencialmente, da relação entre a doação eleitoral recebida e a função do parlamentar, bem como sobre a prova necessária para afirmar esta vinculação. No primeiro julgamento, três magistrados – Ministros Edson Fachin (relator), Celso de Mello (revisor) e Cármen Lúcia – entenderam que havia prova suficiente deste vínculo, enquanto outros dois – Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes – não o consideraram provado. No julgamento subsequente, diante da aposentadoria do Ministro Celso de Mello e da transferência da Ministra Cármen Lúcia à outra turma da Corte, os Ministros Nunes Marques e André Mendonça os substituíram, alinhando-se à última corrente, de modo a formar a maioria necessária à absolvição do parlamentar.

O tema da vinculação entre a vantagem e um “ato de ofício”, ainda que não praticado, omitido ou retardado, foi abordado de formas diversas pelos magistrados. Os Ministros Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, por exemplo, assentaram a necessidade de sua indicação, pois este seria o critério adequado à aferição deste nexos.⁶⁶⁹ Por sua vez, o Ministro Edson Fachin não faz menção expressa à locução “ato de ofício”, mas afirma que à configuração do delito exige-se que a conduta mercadejada se encontre “[...] no rol das atribuições previstas para a função que exerce [o funcionário].”⁶⁷⁰ Para a Ministra Cármen Lúcia, seria necessário demonstrar apenas o “[...] liame de causalidade entre a função pública do agente e a contraprestação por ele solicitada.”⁶⁷¹ Já para o Ministro Gilmar, a discussão sobre o critério do “ato de ofício” nublaria “[...] uma reflexão mais densa e precisa sobre as elementares do tipo do art. 317, caput, do CP [...]”, manifestando que “[...] a corrupção só existe quando a vantagem está combinada com exercício do cargo, com um ato – ainda que lícito – que foi praticado pelo funcionário público nessa qualidade.”⁶⁷²

Portanto, se no julgamento do caso Collor a corrente vencedora se formou pela necessidade de vínculo entre a vantagem e um ato de ofício do funcionário público, e no caso Mensalão este entendimento foi seguido praticamente à unanimidade pelos magistrados, no caso Valdir Raupp o debate sobre a imputação do delito de corrupção passiva com base neste critério não ocupou um papel relevante.

O debate se fixou, por outro lado, em avaliar quais eram as atribuições dos

⁶⁶⁹ Ibidem, p. 129; 229.

⁶⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020. p. 18-19.

⁶⁷¹ Ibidem, p. 270.

⁶⁷² Ibidem, p. 293-297.

parlamentares e, estabelecida esta premissa, se estas funções teriam sido mercadejadas através de doação eleitoral. A maioria compreendeu que estas atribuições deveriam ser interpretadas à luz das peculiaridades do sistema político brasileiro, que seria caracterizado pelo “presidencialismo de coalizão”, modelo no qual “[...] as atividades parlamentares não se resumem à apreciação e proposições de atos legislativos, mas vão além disso, franqueando-se aos congressistas participação ativa nas decisões de governo [...]”, conferindo aos parlamentares “um espectro de poder” que se estenderia à indicação de “quadros para o preenchimento de cargos no âmbito do poder executivo”.⁶⁷³ Nessa direção, o Ministro Celso de Mello entendeu que “no conceito de ‘ato de ofício’, acham-se contidos não apenas os poderes de direito do agente público, mas, também, os poderes de fato”, que no caso dos parlamentares abrangeria “o exercício da influência política”.⁶⁷⁴ Observa-se uma mudança no posicionamento do Ministro Celso de Mello, que no julgamento das Ações Penais 307 e 470 não incluía entre os atos de ofício os “poderes de fato” extraíveis da função pública dos parlamentares, mas apenas aqueles decorrente de suas “atribuições legais”.

Além disso, lhes competiriam atos de ofício quanto à fiscalização da administração pública indireta⁶⁷⁵, como aqueles previstos no art. 49, X, 58, § 3º e 70, *caput*, da Constituição da República.⁶⁷⁶ Assim, fica expresso no voto do relator que, embora a mercancia da função pública tenha ocorrido através em suas atribuições observáveis a partir da existência do modelo de “presidencialismo de coalizão”, como o exercício de influência para conferir sustentação política a um diretor da Petrobras⁶⁷⁷, a condenação na forma do art. 317, § 1º, se daria em razão de sua “omissão fiscalizatória”, que serviria como contraprestação às vantagens recebidas. O fundamento de incidência da causa de aumento foi diferente em outros votos. Para a Ministra

⁶⁷³ *Ibidem*, p. 22.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p. 131.

⁶⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020. p. 26-27; 146. As primeiras duas hipóteses no voto do Ministro Edson Fachin, e a terceira no voto do Ministro Celso de Mello.

⁶⁷⁶ Constituição Federal de 1988. “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...] § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores; Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

⁶⁷⁷ BRASIL, *op. cit.*, p. 40.

Cármen Lúcia, por exemplo, ela decorreria não da *omissão* de um ato (dever de fiscalização sobre a administração pública indireta), mas da conduta *comissiva* de promover a “mercancia de apoio político”, a fim de manter o diretor em seu posto.⁶⁷⁸

Para a corrente minoritária, deveria ser provado que o recebimento da vantagem teria relação com um ato de ofício do parlamentar (Ministro Ricardo Lewandowski), ou ao menos com o exercício de sua função (Ministro Gilmar Mendes). Assim, para o primeiro, “o ato de manter ou sustentar alguém em algum cargo” não compreenderia as “competências legais” do ex-Senador, além de que esta conduta possuiria “conteúdo totalmente aberto e indeterminado”.⁶⁷⁹ Para o segundo, seria necessária a prova de um “pacto de injusto” a demonstrar que a doação eleitoral seria a contraprestação de uma conduta praticada pelo parlamentar no exercício de suas funções, a qual deveria ser demonstrada concretamente, independentemente da utilização de “narrativa genérica sobre o presidencialismo de coalizão”, sob risco de se configurar o delito de corrupção passiva “por acordo implícito ou pressuposto”.⁶⁸⁰ Do mesmo modo, a “genérica menção ao dever de fiscalização dos parlamentares”, que para o relator autorizaria a incidência da causa de aumento, seria demasiadamente indeterminada, pois, caso acatada, se aplicaria a “todo e qualquer ato de corrupção dos titulares de mandato eletivo”.⁶⁸¹ O magistrado entendeu não ter ocorrido o “pacto de injusto” em torno da “venda de apoio político”, de modo a descaracterizar a realização do delito de corrupção na forma do *caput*, mas, ainda que assim tivesse ocorrido, não incidiria a causa de aumento prevista no parágrafo primeiro, uma vez que a nomeação do referido diretor à Petrobras “não se encontrava dentro das atribuições” do ex-Senador.⁶⁸²

Quanto ao acervo probatório, os magistrados que compuseram a corrente majoritária entenderam se basear em depoimentos de colaboradores e em elementos autônomos que os corroborariam. Dentre os últimos foram citados, por exemplo, uma planilha obtida em busca e apreensão relacionada ao diretor da Petrobras, que ele teria copiado de um intermediário do pagamento de propinas, a qual conteria menção cifrada ao ex-Senador; ligações telefônicas havidas entre ramais identificados como pertencentes a este intermediador e uma assessora do parlamentar, em datas próximas à realização da doação eleitoral; e-mails trocados entre o empresário responsável pela doação e este intermediador, que comprovariam que o valor teria

⁶⁷⁸ Ibidem, p. 290.

⁶⁷⁹ Ibidem, p. 254.

⁶⁸⁰ Ibidem, p. 302.

⁶⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020. p. 324.

⁶⁸² Ibidem, p. 324.

sido doado a partir de indicação deste; a não identificação de causa legítima pelas testemunhas para recebimento da doação; recibo de doação eleitoral emitido por assessor do parlamentar, e não por membro do diretório estadual de seu partido político, ao qual o valor foi destinado; além do fato de que o ex-Senador ocupara funções de destaque em seu partido político, como a liderança de sua bancada no Senado, entre 2007 e 2010, e sua presidência interina, de 2010 a 2014.⁶⁸³

Para os magistrados que divergiram, a prova não seria suficiente a uma conclusão condenatória porque estaria excessivamente amparada em declarações de colaboradores, os quais, em pontos decisivos ao estabelecimento do vínculo entre vantagem e exercício da função, seriam contraditórias. Nesse sentido, um dos intermediários disse em Juízo que a doação eleitoral teria sido feita “para agradar” o ex-Senador, mas não para retribuí-lo por algum ato pretérito, enquanto o diretor da Petrobras citou que outros parlamentares, mas não o ex-Senador, teriam veiculado o apoio de seu partido a sua alegada permanência na diretoria da petrolífera. A ausência do ex-Senador em jantar que teria sido promovido à concessão de apoio político ao diretor também foi citada nestes votos. Sobre a planilha, afirmou-se que teria valor probatório reduzido porque fora elaborada pelo próprio colaborador, a partir de informações obtidas por outro colaborador. A realização de doação eleitoral por meio lícito, a elaboração de recibo que a comprovaria e a manutenção de tratativas por e-mail demonstraria, em sentido diverso, que não haveria motivação escusa subjacente à doação, inclusive porque um dos intermediários admitira em colaboração premiada o pagamento de propinas a agente públicos por meios ilícitos, como entregas de valores espécie e por meio de empresas *offshore*. As ligações identificadas, ademais, não comprovariam que teria havido reunião entre a assessora parlamentar e um dos intermediários, como este alegava em colaboração premiada, tampouco teria sido descrito o conteúdo de eventuais tratativa ocorridas. Além disso, a campanha do ex-Senador teria sido financiada por outros recursos, alheios à referida doação especificamente tratada na ação penal.⁶⁸⁴

Com base nesta avaliação, concluiu o Ministro Gilmar Mendes que a realização de doação eleitoral “em virtude da importância política do solicitante” não constitui o crime de corrupção passiva. Do mesmo modo, não se pode presumir o caráter ilícito de doação eleitoral que é efetivada com base em “[...] afinidade política, econômica, *ou para manter boas relações*

⁶⁸³ Ibidem, p. 35-88.

⁶⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020. p. 233-245; 302-319. Respectivamente, no voto do Ministro Ricardo Lewandowski e no voto do Ministro Gilmar Mendes.

institucionais.”⁶⁸⁵

Na apreciação dos embargos de declaração, analisou-se as alegações da defesa de que relevantes elementos probatórios teriam sido desconsiderados no julgamento da ação penal. Para o Ministro Edson Fachin, buscava-se o “reexame de todo conjunto probatório” motivada pelo “inconformismo” do acusado com “a conclusão exarada no acórdão condenatório”, requerimento que seria inviável através da via recursal utilizada.⁶⁸⁶

O Ministro Gilmar Mendes inaugurou a divergência, elencando os elementos probatórios que teriam sido desconsiderados, ou subestimados, pela corrente majoritária, indicando que a pretensão recursal deveria ser acolhida, para que fossem atribuídos efeitos infringentes ao acórdão originalmente proclamado, de modo a absolver o ex-Senador, bem como sua assessora parlamentar, por todas as imputações.⁶⁸⁷ O voto foi seguido pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Nunes Marques e André Mendonça. Apenas o último juntou seu voto ao acórdão de julgamento.

Para ele, em síntese, não havia sido provado o “pacto de injusto” entre o doador e o parlamentar, o que, em sua leitura, prejudicaria a prova do elemento subjetivo do tipo penal de corrupção passiva.⁶⁸⁸ Assim, diante da inexistência de pacto prévio à doação, estas foram realizadas, no caso concreto, com base na “[...] mera expectativa de que, ajudando-se políticos poderosos, favores depois pudessem ser pedidos.” Deste modo, seria “[...] perfeitamente legítimo fazer-se uma doação eleitoral oficial a determinado político *em razão de seu prestígio* no partido e de ser ele detentor de mandato de Senador.”⁶⁸⁹

2.7 SÍNTESE DA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à interpretação dos elementos normativos dos crime de corrupção passiva e ativa caminhou, progressivamente, para alargar o âmbito de incidência destes tipos penais. Os pontos de tensão se circunscreveram, essencialmente, sobre os elementos normativos “em razão dela” (da função), presente apenas o crime de corrupção passiva, e “ato de ofício”, que consta em ambos os delitos. Ou seja, a dificuldade sempre circulou em torno da vinculação entre a *vantagem* e a *função*, que é o nex

⁶⁸⁵ Ibidem, p. 314 (destacamos).

⁶⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Embargos de Declaração na AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/04/2022 a 29/04/2022. p. 46-47.

⁶⁸⁷ Ibidem, p. 51-71.

⁶⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Embargos de Declaração na AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/04/2022 a 29/04/2022. p. 76.

⁶⁸⁹ Ibidem, p. 78-79 (destacamos).

que une o *extraneus* e o *intraneus*, caracterizando um pacto ilícito, bem como à prova de sua ocorrência.

No julgamento do caso Collor, a interpretação foi mais restritiva, estabelecendo-se a venalidade em torno de um ato de ofício, ainda que não praticado, retardado ou omitido, como critério de imputação do delito de corrupção passiva na modalidade prevista no *caput*. Uma hipótese subsidiária arguida pelo relator, Ministro Ilmar Galvão – de que, à configuração do delito, a conduta mercadejada deveria estar, “[...] ao menos, [...] numa relação funcional imediata com o desempenho do respectivo cargo [...]”, o que ocorreria quando o “[...] ato subornado caiba no âmbito dos poderes de fato inerentes ao exercício do cargo do agente [...]” – seria amplamente explorada em decisões posteriores, como se ela representasse a *ratio decidendi* do julgamento.

Esta interpretação é equivocada, uma vez que o argumento não foi debatido pelos outros magistrados, constando, tão somente, de uma breve passagem do voto do relator. Ainda que assim fosse, em diversas decisões posteriores o referido excerto foi recortado de seu contexto e reproduzido somente em sua segunda parte, isto é, de que bastaria à configuração do delito que o “[...] ato subornado caiba no âmbito dos poderes de fato inerentes ao exercício do cargo do agente.” E esta locução, como se demonstrou, precisa ser compreendida em conjunto com a frase precedente do magistrado, para quem a conduta objeto de venalidade deve se encontrar “[...] numa relação funcional imediata com o desempenho do respectivo cargo.”

Portanto, nesta proposição suplementar do Ministro Ilmar Galvão, os “poderes de fato” teriam de derivar do “exercício” do cargo, em uma “relação funcional imediata”. Esta hipótese parece adequada a descrever, por exemplo, as prerrogativas de um funcionário público sobre seus subordinados imediatos. Afinal, neste caso, embora ele não possua a atribuição de praticar alguns atos de ofício que são próprios da função de seus subordinados, caso seja provado que ele possuía meios para interferir sobre a sua prática, omissão ou retardo, então ele deteria *poderes de fato*, os quais seriam derivados direta e imediatamente da *função* que desempenhava.

Essa dualidade entre o *ato de ofício* e os *poderes de fato* se manifestaria no julgamento do caso Mensalão. A problemática ficou mais evidente na imputação feita contra o ex-Presidente da Câmara dos Deputados. Ele teria recebido vantagem para assegurar o resultado de procedimento licitatório ocorrido naquela casa legislativa, que deveria ser favorável ao *extraneus*. Ocorre que a avaliação dos critérios e das propostas constantes do certame não eram de sua atribuição formal. Assim, os magistrados que votaram por sua condenação aduziram duas teses, às vezes em sobreposição: (i) a de que o ato de ofício consistiria na determinação de abertura da licitação, conduta que ele efetivamente praticou, ou que (ii) o ato de ofício

consistiria na capacidade de dirigir, de fato, o processo licitatório ao resultado pretendido pelo *extraneus*, inclusive porque era ato do seu ofício o *possível* cancelamento do certame. A primeira tese é mais restritiva, porque vincula a vantagem a um ato do próprio ofício do *intraneus*. A segunda é mais expansiva, porque onexo se dá com os seus *poderes de fato*, extraíveis da função que desempenhava. Assim, o vínculo se daria com atos que ele *poderia praticar*, motivado pelo recebimento da vantagem.

É nesse ponto que se conecta a discussão com o chamado “ato de ofício em potencial”, objeto de grande controvérsia. A esta expressão se conferiu, sem maior rigor, dois significados distintos. O primeiro, de que, como os crimes de corrupção são formais, consumando-se no momento da prática do núcleo verbal – solicitar, aceitar, receber, ofertar, prometer –, não importaria que, no futuro, o ato de ofício visado não fosse praticado, omitido ou retardado. Neste ponto, não há qualquer inovação em relação à Ação Penal nº 307. O outro significado é de que, quando do recebimento da vantagem, o ato objeto de mercancia não precisaria estar precisamente definido, pois bastaria que o oferecimento se desse *na perspectiva* de prática de certos atos, presumíveis a partir da função exercida pelo *intraneus*. Ou seja, no caso do ex-Presidente da Câmara, por mais que a vantagem não visasse a prática do hipotético ato de cancelamento do certame, esta conduta *poderia* ser praticada, caso necessário fosse.

A discussão de fundo se dá, assim, sobre a natureza do pacto ilícito: se a vantagem se obstina a *determinar* a prática, omissão ou retardo de um ato específico, então existe um *pacto estático*; mas se a vantagem visa *influenciar* possíveis ações indeterminadas, então há um *pacto dinâmico*. No caso Collor, o Tribunal aderiu à primeira corrente; no Mensalão, à segunda.

O próprio conceito de ato de ofício perdeu determinação no julgamento do Mensalão. Embora alguns Ministros tenham buscado fundamentar seus votos no sentido de que a venalidade teria ocorrido em torno de atribuições formalmente estabelecidas do *intraneus* (o voto parlamentar, a prerrogativa dos líderes em orientar a votação de sua bancada, prevista no Regimento Interno da Câmara etc.), outros prescindiram do preenchimento desse conteúdo a partir da remissão a normas legais, entendendo o objeto de mercancia seria, por exemplo, a “concessão de apoio político” ou a “fidelidade à base aliada governo”. As colocações do relator de que o ato de ofício “[...] deve ser representado no sentido comum, como o representam os leigos, e não em sentido técnico-jurídico [...]” – embora ele próprio tivesse feito remissão a fontes normativas –, seria explorado intensamente nos julgamentos da Operação Lava Jato.

Portanto, embora o critério de venalidade em torno de um ato de ofício tenha remanescido na jurisprudência da Corte, ele se tornou mais amplo (i) quanto ao conteúdo, que se distanciou de sua compreensão enquanto ato formalmente previsto como de atribuição do

intraneus, e (ii) quanto ao seu grau de determinação no momento do recebimento da vantagem, que se afastou da ideia de venalidade em torno de um preciso e predeterminado ato de ofício, que configura um *pacto estático*.

Todos os aspectos que resultaram em uma abertura dos tipos penais de corrupção seriam explorados na Operação Lava Jato, conduzindo este processo expansivo a um outro patamar. No caso Gim Argello, ainda se observou certo rigor com os critérios traçados pelo Supremo, uma vez que se decidiu que a venalidade ocorrera em torno dos *poderes de fato* que ele possuía, provenientes do exercício de uma função específica, a de Vice-Presidente de um Comissão Parlamentar. Assim, esta função específica lhe permitiria agir concretamente em favor do *extraneus*. A hipótese se aproxima do caso do ex-Presidente da Câmara dos Deputados.

Contudo, no caso André Vargas, o objeto da venalidade deixou de ser um ato de ofício, ou mesmo um *poder de fato* outorgado pelo exercício de sua função, para se transformar em um *poder de fato* decorrente do prestígio ou influência emanado de seu cargo. Ainda, prescindiu-se da demonstração de como este *poder de fato* havia concretamente sido exercido em favor do *extraneus*. Para além da terminologia jurídica, o que se incriminou foi o suposto *lobby* remunerado do parlamentar para influir a decisão de um terceiro sobre assunto alheio ao exercício de sua função. O vínculo com a função foi preenchido por considerações afeitas ao campo da ciência social, afirmando-se que, em um regime de presidencialismo de coalizão, o parlamentar teria *poderes de fato* para influenciar decisões no âmbito da administração pública indireta.

No caso Lula, por seu turno, a prova do vínculo entre a vantagem e a função do ex-Presidente foi preenchida exclusivamente com base em testemunho de corrêu, que à época de seu interrogatório buscava celebrar acordo de colaboração. Isso ficou claro quando os magistrados entenderam que, para uma das imputações, a entrega da vantagem “tinha por propósito o estreitamento de laços” e, à outra, a finalidade de comprar atos de ofício, somente porque o corrêu assim qualificou essas ações. Destarte, a palavra do corrêu, sozinha, transformou uma vantagem em “propina” e a outra em “compra de boas relações”.

Este caso chama atenção para uma característica comum a outros casos da Operação Lava Jato, mas que nele se exprimiu com maior intensidade: a utilização de narrativas (excessivamente) complexas, alicerçadas por considerações afeitas ao campo das ciências sociais (como as noções a respeito do presidencialismo de coalizão), que nublam a identificação dos principais elementos que compõem, por excelência, um pacto corrupto (em sentido amplo): a entrega de uma vantagem que visa influenciar a tomada de uma decisão.

No caso Collor, por exemplo, essa descrição linear dos fatos pode ser identificada:

afirmou-se, em uma das imputações, que uma empresa realizou doações eleitorais encobertas, a fim de que um de seus executivos fosse nomeado Secretário em seu governo. Ou no caso Gim Argello, em que se descreveu que ele teria recebido valores para buscar impedir a convocação de empresários para uma CPI, na condição de membro de sua mesa diretora. Ou até mesmo no caso Mensalão, em que se afirmou que líderes partidários receberam valores para votar e orientar o voto de seus correligionários no sentido que pretendia o *extraneus*.

Já no caso Lula, a narrativa era de que ele indicou ao Conselho da Petrobras pessoas para ocupar postos de diretoria na empresa, passando depois a utilizar sua influência para mantê-los em seus cargos, a fim de que estes continuassem a auferir propinas, para si e para partidos políticos, pagas por empresas que haviam constituído um cartel para obter contratos na Petrobras; em contrapartida a estas ações, mais de três anos após sair do cargo, teria recebido de um empresário vantagens provenientes de uma “conta corrente informal” preenchida com “créditos de propina” obtidos em razão de um contrato firmado por esta empresa cinco anos antes do alegado recebimento da vantagem. Com isso ele visaria, além de auferir benefícios privados, a “perpetuação criminosa no poder”.

Nestas condições, se a descrição dos fatos não consegue expor com clareza os elementos constitutivos do delito (o que deveria conduzir à inépcia da denúncia), de pouca valia tem a proposição de diretrizes à interpretação dos tipos penais, pois estes deixam de oferecer qualquer função de garantia, convertendo-se em estruturas amorfas cujo sentido passa a ser constituído na esfera da coerência da argumentação⁶⁹⁰, e não na prova dos elementos presentes em seu texto.

Por fim, o primeiro julgamento do caso Valdir Raupp demonstrou a consolidação do processo de alargamento dos tipos penais de corrupção. O Supremo convalidou as teses que vinham sendo desenvolvidas nos juízos de primeira e segunda instância, no âmbito da Operação Lava Jato. Assim, por exemplo, equiparou o termo “ato de ofício” ao exercício de influência (pressuposta) de um parlamentar sobre funcionários de uma sociedade de economia mista. Logo, para além da ideia de que o crime de corrupção passiva poderia se realizar independentemente da venalidade em torno de um ato de ofício (o que já expressaria uma evolução da jurisprudência na perspectiva de ampliação do âmbito de incidência da norma), o

⁶⁹⁰ Nesse sentido, a crítica de Michele Taruffo às abordagens probatórias ancoradas na coerência de uma narrativa. Cf. TARUFFO, Michele. **A prova**. Tradução de João Gabriel Couto. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014. p. 245-246. Em posição diversa, denotando a centralidade das narrativas na Operação Lava Jato, Deltan Dallagnol defendeu em obra acadêmica sobre epistemologia probatória que “provar é argumentar”. Cf. DALLAGNOL, Deltan. **As lógicas das provas no processo**: prova direta, indícios e presunções. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 178.

próprio ato de ofício passa a ser compreendido enquanto *o exercício de um poder de fato*, o que possibilita a aplicação da causa de aumento de pena prevista no art. 317, § 1º do Código Penal, e a configuração do crime de corrupção ativa, que, do contrário, não poderia se efetivar.

Desta perspectiva, é inócuo discutir sobre a necessidade de que, à configuração do crime de corrupção passiva, a venalidade da função se dê ou não em torno de um ato de ofício, uma vez que o conteúdo desta locução foi preenchido com sentidos dissociados de seus limites semânticos. Em outras palavras, dizer que o delito somente se perfaz diante do mercadejo de um ato de ofício, se não se precisa o seu conteúdo, não representa uma delimitação de seu alcance.

Demonstrando o caráter produtor de uma discussão limitada a este aspecto, observa-se que no julgamento da Ação Penal nº 1015, o STF afirmou que sua deliberação estaria alinhada com os precedentes firmados nas Ações Penais nº 307 e 470⁶⁹¹, pois houve a identificação de um ato de ofício, sendo que, em verdade, o âmbito de proibição da norma foi intensamente alargado e pouco se relaciona com o que foi decidido naqueles processos.

Nessa direção, Ana Elisa Bechara aponta que o processo de remissão valorativa dos elementos normativos do tipo deve ser condicionado “por uma elaboração própria do Direito Penal”, de modo que os conceitos provenientes de outras áreas do conhecimento (como são as considerações teóricas a respeito das características do presidencialismo de coalizão), não podem ser automaticamente incorporados à esfera penal, devendo “passar por um filtro técnico de precisão de alcance”, a fim de limitar o arbítrio provocado pela transposição às normas penais de “políticas públicas” diversas.⁶⁹²

Conclui-se, desta maneira, que os Tribunais brasileiros, efetivamente promoveram, mediante decisões judiciais, um gradativo alargamento do âmbito de incriminação dos tipos penais de corrupção passiva e ativa, o que ocorreu a partir do julgamento da Ação Penal nº 470 e se intensificou nas ações penais relacionadas à Operação Lava Jato. Ademais, essa ampliação da zona proibitiva se deu para além dos limites semânticos previstos nos tipos penais, o que ocorreu de maneira mais sutil quanto ao delito previsto no *caput* do art. 317 do Código Penal (corrupção simples), e mais perceptivelmente em sua forma majorada, prevista no parágrafo primeiro do art. 317, e no delito de corrupção ativa (tanto no *caput* como em seu parágrafo único). Ainda, quanto à interpretação conferida ao elemento normativo “ato de ofício”,

⁶⁹¹ Quando se defende este alinhamento, as referências são feitas a trechos descontextualizados destes precedentes, que não expressam a sua *ratio decidendi*; no caso, trata-se da referência do Ministro Ilmar Galvão aos “poderes de fato” e do Ministro Joaquim Barbosa à compreensão do ato de ofício “como representam os leigos”.

⁶⁹² BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 229.

modificou-se o processo de remissão valorativa de seu conteúdo, antes vinculada a fontes formais, extraídas de normas jurídicas (atribuições formalmente incumbidas ao funcionário público), para fundamentos provenientes de regras extrajurídicas, associadas a sistemas de conhecimento alheios ao universo do direito (como considerações afeitas ao papel dos agentes políticos no “presidencialismo de coalizão”, conceito desenvolvido na esfera da ciência política). Essa progressiva erosão dos critérios de tipicidade se deu a partir de julgamentos de casos de corrupção vinculados a agentes políticos e, desta maneira, afronta o princípio da legalidade e tensiona a relação entre os Poderes da República, tanto sob a ótica da violação a esta garantia constitucional⁶⁹³, como na perspectiva da intromissão da magistratura em assuntos de natureza eminentemente política⁶⁹⁴ (fenômeno usualmente referido como “criminalização da atividade política”⁶⁹⁵).

Portanto, uma proposta de delimitação dos tipos penais de corrupção deve, dentre outras tarefas, buscar atribuir sentidos mais precisos às expressões “ato de ofício” e “em razão da função”, que sejam capazes de reativar a função limitadora dos tipos penais, de modo a reduzir a discricionariedade judicial na interpretação dessas normas.

⁶⁹³ PALAZZO, Francesco. O princípio de determinação taxativa da lei penal. Tradução de Antônio Martins. *In*: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena**: estudos em homenagem a Juarez Tavares. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

⁶⁹⁴ MANES, Vittorio. O papel poliédrico do juiz penal: entre as pressões da hermenêutica e os limites do sistema. Tradução: Antonio Tovo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, maio/jun. 2015. p. 478.

⁶⁹⁵ Cf. AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, v. 60, 2017. p. 369-370; BROWN, George D. McDonnell and the Criminalization of Politics. **Virginia Journal of Criminal Law**, n. 1, v. 5, p. 1-37, 2017; GARCÍA CONLLEDO, Miguel Díaz y. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e Política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. São Paulo: FGV, 2017. p. 99-100.

3 ASPECTOS POLÍTICO-CRIMINAIS E DOGMÁTICOS

3.1 DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA CRIMINAL DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO POLÍTICA

Ao longo dos capítulos precedentes foram descritas as ideias que orientaram o debate sobre a corrupção política, no Brasil e no mundo, as práticas institucionais decorrentes e a forma de exercício concreto do poder punitivo sobre as condutas compreendidas como representativas deste fenômeno. Delineou-se, assim, um olhar retrospectivo sobre a questão. Parte-se agora para uma abordagem prospectiva, na qual se buscará propor critérios orientadores de uma política criminal de controle da corrupção política.

A pesquisa, desde o seu início, se circunscreveu à análise do fenômeno da corrupção política. E esta delimitação tem importantes consequências, tendo em vista a especialidade do tema frente ao debate mais amplo sobre o enfrentamento à corrupção. Assim, a corrupção política guarda especificidades que a diferencia do que se convencionou chamar de “corrupção burocrática”. Inge Amundsen assim distingue estes fenômenos: a corrupção política envolve tomadores de decisões de natureza política, que ocupam postos elevados no sistema político; a corrupção burocrática, por sua vez, é praticada no âmbito da administração pública, no momento da implementação de políticas públicas. Essa diferença pode ser tênue em certas situações, mas, apesar disso, o critério tem importância analítica e prática.⁶⁹⁶

O exercício concreto da atividade política é dotado de ampla discricionariedade no processo de tomada de decisão. Esta característica, contudo, não é suficiente para circunscrever o fenômeno, porque um funcionário de alto escalão na burocracia também pode ter um plexo de atribuições amplo e com elevada discricionariedade. O que singulariza a atividade política, como afirmou Bustos Gisbert, é a natureza representativa do cargo público ocupado.⁶⁹⁷ O político, em uma democracia representativa, tem poderes outorgados pela sociedade para atuar em seu interesse. Todavia, é impossível identificar uma ideia transcendente de “interesse comum” à sociedade, pois o processo decisório é encaminhado a partir da contraposição de interesses antagônicos. O papel do agente político no seu ofício, portanto, não é a representação

⁶⁹⁶ AMUNDSEN, Inge. Political corruption: an introduction to the issues. **CMI Working Paper WP**, n. 7, 1999. p. 3.

⁶⁹⁷ GISBERT, Rafael Bustos. Corrupción política y derecho. *In*: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. (Orgs.). **Estudios sobre corrupción**. 1. ed. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2012. 1 v. p. 62.

do interesse público, mas o de respeitar e conferir transparência às regras e procedimentos que adotou para tomar uma determinada decisão.⁶⁹⁸

Logo, para fenômenos distintos, deve haver reflexões específicas das quais exsurgem valores singulares capazes de propor estratégias repressivas consentâneas a estas premissas. Em suma, o refreamento à corrupção na administração pública deve ocorrer por meios distintos do controle da corrupção política.

A questão da corrupção política carrega consigo uma maior sensibilidade do que a corrupção burocrática em duas dimensões. A primeira é que ela constitui um problema mais grave, por deslegitimar o regime democrático, fundado na premissa de igualdade formal entre os cidadãos para influenciar o processo de tomada de decisões políticas.⁶⁹⁹ A segunda é que a intervenção repressiva projetada contra a corrupção política pode gerar efeitos adversos à própria democracia⁷⁰⁰, o que não ocorre na corrupção burocrática. O dilema pode ser assim apresentado: tanto a *corrupção* como a *anticorrupção*, a depender de sua intensidade, são capazes de fragilizar a democracia, de modo que ambas as definições implicam dilemas éticos⁷⁰¹. É que, como afirma Warren, não se pode discutir corrupção política separadamente das instituições democráticas.⁷⁰²

Mesmo porque a *anticorrupção* (enquanto retórica e prática) sempre foi um instrumento de poder, vinculado à realidade política em um determinado momento histórico, buscando incutir um padrão de moralidade ao exercício da atividade representativa.⁷⁰³ Assim, para os republicanos, corrupto era o Império; para os tenentes, corrupta era a República Velha; para os udenistas, corrupto era o governo Vargas, e assim sucessivamente. O conceito de corrupção carrega consigo essa particularidade de conseguir representar, ao mesmo tempo, os

⁶⁹⁸ WARREN, Mark. The meaning of corruption in democracies. In: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015. p. 46.

⁶⁹⁹ HEYWOOD, Paul. Political Corruption: Problems and Perspectives. **Political Studies**, v. 45, n. 3, 1997. p. 420.

⁷⁰⁰ Como aponta Sérgio Salomão Shecaira sobre o tema “[...] é importante que não caiamos em um universo de medidas que se aproximam de uma atitude burlesca que põe em perigo a própria democracia”. Cf. SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Corrupção: uma análise criminológica*. In: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena: estudos em homenagem a Juarez Tavares**. São Paulo: Marcial Pons, 2012. p. 614. De modo semelhante, v. MAROTO CALATAYUD, Manuel. Criminal liability of political decision-makers in Spain. In: ZIMMERMANN, Frank (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers**. A Comparative Perspective. Cham: Springer, 2017. p. 225.

⁷⁰¹ WOLF, Sebastian. Dark sides of anti-corruption law: a typology and recent developments in German anti-bribery legislation. **German Law Journal**, n. 17, v. 1, 2016. p. 18.

⁷⁰² WARREN, op. cit., p. 53.

⁷⁰³ ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 168.

significados de venalidade da função e degradação moral⁷⁰⁴, uma capacidade de englobar o concreto e o abstrato. Quando formadores de opinião falam, por exemplo, na existência de uma “corrupção sistêmica” no Brasil, o termo é empregado com o segundo sentido, de que o regime político está moralmente degradado. Essa retórica é comum em movimentos judiciais abruptos de enfrentamento à corrupção. Assim foi na Itália com a *Mani Pulite* e no Brasil com a Operação Lava Jato.⁷⁰⁵ Sobre a última, Ana Elisa Bechara aponta que houve um deslocamento dos discursos próprios da política e da mobilização social para o universo das agências de persecução, alheias a estas esferas.⁷⁰⁶

Estes movimentos drásticos de enfrentamento à corrupção política esbarraram, para a consecução dos seus projetos (a moralização da atividade política), justamente nos limites da forma jurídica. A transformação radical de uma realidade conformada por discursos e práticas típicas do universo político não consegue se efetivar através de instrumentos jurídicos.⁷⁰⁷ Nessa direção, Alessandro Baratta afirmou que, se a corrupção é a manifestação de uma violência estrutural, então somente soluções políticas são capazes de construir um projeto hegemônico de desenvolvimento humano e democrático, que supere aquele modelo.⁷⁰⁸

Portanto, a repressão político-criminal à corrupção enquanto combate à degradação moral da política está fadada ao insucesso. A adoção desse paradigma no Brasil levou a sociedade ao descrédito com a política⁷⁰⁹ que, repetindo a experiência italiana, conduziu um *outsider* ao poder⁷¹⁰, o que ocasionou a própria fragilização da democracia e dos órgãos de controle.⁷¹¹ Afinal, é equivocado o pressuposto de que a repressão criminal levará à regeneração do sistema político, por meio da substituição de pessoas ruins por pessoas boas, porque o

⁷⁰⁴ BUCHAN, Bruce. HILL, Lisa. **An intellectual history of political corruption**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014. p. 8.

⁷⁰⁵ Cf. DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017; MORO, Sergio. **Contra o sistema da corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2021.

⁷⁰⁶ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Corrupção, crise política e direito penal: as lições que o Brasil ainda precisa aprender. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 25, n. 290, jan. 2017. p. 6.

⁷⁰⁷ MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 132.

⁷⁰⁸ BARATTA, Alessandro. La violenza e la forza: alcune riflessioni su mafia, corruzione e il concetto di politica. **Dei Delitti e Delle Pene: Rivista de Studi Sociali, Storici e Giuridici Sulla Questione Criminale**, Bologna, n. 2, 1993. p. 117.

⁷⁰⁹ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. As lições do Caso Mensalão. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Org.). **Crônicas franciscanas do mensalão**: Comentários pontuais do julgamento da ação penal nº 470, junto ao STF, pelos Professores da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 203-204. Com a mesma reflexão, mas no cenário europeu, v. FIESCHI, Catherine; HEYWOOD, Paul. Trust, cynicism and populist anti-politics. **Journal of Political Ideologies**, v. 9, n. 3, 2004. p. 298.

⁷¹⁰ Sobre a relação entre a Operação Lava Jato e a eleição de Jair Bolsonaro, v. ANDERSON, Perry. **Brasil à parte**: 1964-2019. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 167-170.

⁷¹¹ REIS, Bruno Wanderley. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. **Blog da Novos Estudos CEBRAP**, jun. 2017. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

problema está em causas mais complexas relacionadas à influência do poder econômico sobre o processo eleitoral.⁷¹² Destarte, são ilegítimas as propostas de instrumentalização do Direito Penal para a promoção de finalidades pedagógicas relacionadas à moral e à ética pública⁷¹³, que caracterizam o emprego meramente simbólico do controle penal.⁷¹⁴

A corrupção política é um problema democrático, relacionado à exclusão de parcelas expressivas da população das decisões coletivas, mediante a acentuada influência de determinados grupos sociais no processo de deliberação pública em detrimento de outros. É um problema coletivo e estruturante de grande parte das sociedades democráticas. O Direito Penal não oferece instrumentos aptos a alterar essa realidade, pois o poder punitivo, no âmbito democrático, deve delimitar condutas individuais que venham a lesar bens jurídicos. Não tem, portanto, legitimidade para promover finalidades pedagógicas ou transformações estruturais próprias do universo político, inclusive porque a adoção de métodos repressivos nesse âmbito tende a gerar efeitos adversos à própria democracia. A antítese da corrupção política não é, portanto, o seu combate por instrumentos jurídicos, mas sim a luta social pela democratização da participação política e da riqueza.⁷¹⁵ Evidentemente, isso não quer dizer que qualquer intervenção jurídico-penal nesse âmbito seja injustificável, mas somente que não se pode depositar esperanças de que a repressão criminal transformará essa realidade.

A análise dos discursos e práticas punitivas associadas ao fenômeno em perspectiva histórica indicam que suas estratégias repressivas podem ser danosas à democracia, o que se viabiliza mediante a instrumentalização do Direito Penal para a perseguição a adversários políticos e outros indivíduos tratados como inimigos do Estado⁷¹⁶, limando o dissenso de ideias e fragilizando a democracia.

Por outro lado, identificou-se que as políticas supranacionais de combate à corrupção devem ser observadas com parcimônia, porque são orientadas por visões ideológicas e interesses políticos não declarados, de modo que não pode se prescindir, à sua internalização,

⁷¹² REIS, Bruno Wanderley. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. **Blog da Novos Estudos CEBRAP**, jun. 2017. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

⁷¹³ Cf. MANES, Vittorio. Corruzione senza tipicità. **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, v. 61, n. 3, 2018; GARCÍA CONLLEDO, Miguel Díaz y. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. In: LEITE, Alair; TEIXEIRA, Adriano (Org.). **Crime e Política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. São Paulo: FGV, 2017. p. 99-100.

⁷¹⁴ MOCCIA, Sergio. Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli. **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, Milano, v. 39, 1996. p. 475.

⁷¹⁵ Cf. JOHNSTON, Michael; FRITZEN, Scott. **The conundrum of corruption: reform for social justice**. Nova Iorque: Routledge, 2021; VERGARA, Camila. **Systemic corruption: constitutional ideas for an anti-oligarch republic**. Nova Jérsei: Princeton, 2020.

⁷¹⁶ MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 133.

de uma análise de conveniência e adequação às normas e princípios reitores do ordenamento jurídico interno. Trata-se de uma questão de soberania nacional no campo da delimitação das condutas merecedoras de punição, que devem ser emanadas pelo legislador nacional.

Uma política criminal de controle da corrupção política deve balancear os custos decorrentes do excesso de intervenção punitiva, uma vez que ela pode atingir o próprio equilíbrio democrático entre os Poderes da República. Desconsiderar esses efeitos deletérios pode ser contraproducente à própria consecução dos valores que orientam a incriminação da corrupção, bem como ao adequado funcionamento dos órgãos de controle e prevenção.

Frente ao ceticismo com o potencial de rendimento do Direito Penal para lidar com o fenômeno, seu papel deve se circunscrever de maneira restritiva, valendo-se de critérios de imputação capazes de restringir o âmbito de incriminação dos delitos de corrupção.

3.2 APLICAÇÃO DAS DIRETRIZES POLÍTICO-CRIMINAIS À INTERPRETAÇÃO DOS ELEMENTOS NORMATIVOS “ATO DE OFÍCIO” E “EM RAZÃO DA FUNÇÃO”

Nos crimes de corrupção, os elementos normativos “ato de ofício” e “em razão da função” descrevem a relação que deve existir entre a vantagem e a função pública exercida pelo *intrañeus*. São critérios de imputação que exprimem padrões de abertura normativa distintos, mas que tratam do mesmo objeto. Cuida-se de uma gradação, que se inicia no ato de ofício e caminha para outras formas menos rígidas de imputação dos referidos delitos.

De fato, como defendem Luís Greco e Adriano Teixeira, o cerne do ato corrupto é o “pacto de injusto”⁷¹⁷.

Agentes políticos são autorizados a receber contribuições eleitorais de particulares. Em parte expressiva dos casos analisados, a vantagem apareceu na forma de doações eleitorais oficiais ou em valores recebidos por outros meios, que os acusados justificavam se tratar de doações eleitorais transferidas de maneira não contabilizada. Logo, é recorrente a dinâmica de recebimento de valores de particulares a agentes políticos, em um modelo eleitoral fundado na premência do dinheiro, como é comum a todas as democracias. Os agentes políticos, por outro lado, quando no cargo, tomam decisões que podem favorecer os particulares (a abertura de um procedimento licitatório, o voto, a proposição de uma emenda a um projeto de lei etc.). Esse

⁷¹⁷ GRECO, Luís. TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 32. Na mesma direção, v. SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da “rachadinha”. **Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte**, v. 7, n. 1, 2022, p. 61.

fluxo entre vantagens e ações políticas é ínsito à democracia representativa.

A dificuldade dogmática e probatória consiste em verificar a correlação entre esses dois elementos. Com base na análise dos casos, identificou-se quatro hipóteses tratadas pelo Poder Judiciário que denotam, em caráter progressivo, qual a vinculação que deve existir entre a vantagem e um determinado aspecto da função do agente político: (i) vinculação com atribuições legalmente disciplinadas; (ii) vinculação com ações compreendidas no âmbito dos poderes de fato do funcionário, extraíveis de atribuições relacionadas a sua função; (iii) vinculação com ação decorrente dos poderes de fato, conferidos pela detenção de função pública, mas não relacionadas a seu exercício; (iv) vinculação com o mero fato de o agente ostentar a qualidade de funcionário público.

Explicam-se essas hipóteses. Na primeira, a vantagem visa determinar a prática de uma ação que está formalmente prevista como de atribuição do agente político. Por formalmente prevista, entende-se que ela deve decorrer de fonte normativa, aí incluídas disposições legais, regimentais e outros atos formais que atribuam uma determinada prerrogativa ao agente político, que somente pode exercê-la diretamente (por exemplo, o voto, a nomeação de alguém a um determinado cargo, a orientação da bancada parlamentar na condição de líder etc.).

Na segunda, a conduta já não se encontra formalmente prevista como de competência do agente político, mas é possível verificar que ele é materialmente capaz de praticá-la em razão de poderes que lhe foram outorgados pelo exercício de sua função. Ou seja, as prerrogativas que possui não correspondem a um ato determinado, mas se relacionam diretamente com a sua função (por exemplo, influenciar a decisão de um órgão colegiado que integra em razão de sua função ou influenciar o resultado de procedimento licitatório sobre o qual tem ascendência hierárquica).

No terceiro, a ação visada não consta formalmente como de atribuição do agente político, nem se relaciona diretamente com o exercício da sua função, de modo que, quando ele busca praticá-la, estará agindo sobre atividades alheias às suas atribuições funcionais. Todavia, ele tem capacidade real de praticar a conduta mercadejada em razão do prestígio e da influência que lhe são outorgadas pela função que exerce (por exemplo, o *lobbying* informal remunerado de parlamentares sobre funcionários da administração pública indireta).

Na quarta, a vantagem não visa determinar uma ação concreta, seja ela formalmente prevista ou não, vinculada ou não a sua função. Nesse caso a vantagem tem a perspectiva de criar um “bom ambiente institucional”, de “estreitar laços” e constituir “boas relações”. O objetivo é ganhar acesso, não influenciar um ato predeterminado. Tratam-se práticas de *lobbying*, que se relacionam com as contribuições eleitorais na medida em que este é o

instrumento de transferência de valores por excelência. Em outros casos, essas práticas podem ganhar a forma de presentes.

3.2.1 Os “poderes de fato” e a função do agente político

Observa-se que na primeira categoria a retribuição do agente político consiste na prática ou abstenção de um ato de sua atribuição formal. Nos dois seguintes, inscritos com a locução “poderes de fato”, a contraprestação se dá pelo exercício de influência do agente político sobre um terceiro. É como se o agente político estabelecesse uma relação de representação diretamente com o particular.

A diferença entre as duas hipóteses relacionadas aos “poderes de fato” é a fonte de tais poderes. Em uma, essa capacidade concreta de agir é extraída das atribuições formais que o político exerce, em outra, decorre do prestígio e da influência que a pessoa possui, o que certamente se relaciona com o cargo que detém, mas não com o exercício da função.

É diferente *deter* um mandato eletivo e *exercer* as funções próprias do mandato eletivo. Em um olhar mais amplo, ter o poder de influenciar a ação de outras pessoas é inerente a qualquer indivíduo que ocupe uma determinada posição social. Mas o poder de influir somente se relaciona com o mandato eletivo na medida em que o agente político exerce funções próprias do mandato eletivo. Portanto, o agente político que, remuneradamente, utiliza de seu prestígio, fora das funções de seu mandato, para influir na decisão de um terceiro, não está mercadejando a sua função, mas a sua influência.

Esse exemplo fica claro quando se identifica o tomador de decisão. Nos casos estudados ele sempre é um funcionário público para fins penais (art. 327, § 2º, CP). Em outras situações analisadas pelo Supremo, como no Inquérito nº 4504⁷¹⁸, o tomador de decisão era um agente privado. Isto é, um particular teria remunerado um parlamentar para que ele buscasse influir a decisão de outro particular. Verifica-se com clareza que não há mercadejo das funções inerentes ao mandato, mas sim do prestígio que o parlamentar possui, ainda que isto decorra do fato de ele ser parlamentar. O encaminhamento deve ser o mesmo se o tomador de decisão for um funcionário público, porque, novamente, a mercancia se dá em torno do prestígio que ele possui, não das funções que são inerentes ao mandato eletivo.

O elemento normativo “em razão da função” não pode ser complementado por juízos de valor próprios das ciências sociais, como a consideração de que as “funções” do mandatário

⁷¹⁸ Inq 4506, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 17/04/2018.

seriam mais extensas do que as formalmente previstas porque, na prática, em um determinado sistema de organização política, ele exerceria outras funções. A internalização do conceito de “presidencialismo de coalizão” no conteúdo normativo do tipo penal de corrupção passiva, complementando o sentido do elemento “em razão da função”, não é legítima, tratando-se de interpretação extensiva que desborda a literalidade do tipo penal, incriminando condutas não previstas pelo legislador. A remissão do conteúdo normativo a juízos oriundos do campo das ciências sociais é pernicioso, por retirar a incumbência de delimitar o campo de incriminação da norma da dogmática jurídico-penal. Trata-se de remissão a norma extrajurídica cujo ingresso no conteúdo do tipo é ilegítimo, por violar o princípio da legalidade⁷¹⁹. A norma não prevê a hipótese de que a venalidade se dê em “razão de funções típicas e atípicas” do funcionário público. Não se podem criar, assim, novas funções passíveis de incriminação, não previstas em lei, por meio da interpretação. O “presidencialismo de coalizão” é uma categoria própria da ciência social e possui relevância para a explicação de fenômenos naturais (inserida no campo do *ser*, portanto), mas não para a conceituação de regras jurídicas (*dever-ser*).

Do mesmo modo, são ilegítimas as complementações de sentido da expressão “função” por considerações acerca da relação entre as atividades parlamentares e partidárias. Presente ou não essa relação, em geral ou em concreto, o exercício de atividade partidária não se confunde com o exercício de atribuições emanadas da função ocupada pelo mandatário. A complementação de sentido da norma por essa locução configura ilegítima internalização de categorias alheias à ciência jurídico-penal e viola o princípio da legalidade, por representar hermenêutica extensiva do conteúdo do tipo penal.

Portanto, ser remunerado para influir sobre ato de funcionário público que exerce funções que não se relacionam com as atribuições do mandatário, não constitui o crime de corrupção, pela ausência de configuração do elemento normativo “em razão da função”, ou, em outras palavras, porque o mandatário não mercadeja sua função, mas o seu prestígio político.

A conduta também não poderia ser incriminada na forma do art. 332 do Código Penal (tráfico de influência), porque esta pressupõe o mercadejo de influência que, em verdade, não existe (“venda de fumaça”). A complementação de seu conteúdo por normas de direito supranacional, como os tratados relacionados ao combate à corrupção que o Brasil ratificou, não pode ser realizada, porque a atividade legislativa em matéria penal é privativa do legislador

⁷¹⁹ Nessa direção, v. BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Valor, norma e injusto penal: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018, p. 229.

brasileiro.⁷²⁰ O *locus* da discussão é, portanto, o Congresso Nacional, que deve averiguar segundo critérios político-criminais a conveniência e adequação da criminalização da “venda real de influência”, diante da identificação de um bem jurídico afetado por essa conduta.

No entanto, a hipótese parece se adequar ao delito de advocacia administrativa⁷²¹, previsto no art. 321, que prevê ser crime “patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”. O funcionário que patrocina interesse legítimo é apenado na forma do *caput*; se o interesse é ilegítimo, autoriza-se a incidência de seu parágrafo único.

Ao particular que remunera o mandatário, no entanto, não recai qualquer sanção criminal, uma vez que o legislador não previu a bilateralidade neste delito, da mesma forma que não o fez no crime de tráfico de influência. A norma pressupõe que o funcionário patrocina o interesse de maneira não remunerada.

O crime de advocacia administrativa contém um elemento normativo que corrobora a fundamentação que está sendo exposta. Isto porque, no patrocínio de interesse privado, o agente deve assim proceder “valendo-se da qualidade de funcionário”. Portanto, escolheu o legislador a expressão “qualidade de funcionário” e não “em razão da função”, denotando que as funções decorrentes de um cargo não se confundem com a qualidade de detê-lo.

A título de reflexão, caso o funcionário patrocinasse interesse privado em razão da função (e não da qualidade de funcionário), a hipótese delitiva seria outra. Se o patrocínio é remunerado, configura-se o crime de corrupção passiva (própria ou imprópria). Se não remunerado, caso a ação seja unilateral, se trata de prevaricação (art. 319), e se constitui uma relação bilateral, cedendo-se a pedido de outrem, configura-se o crime de corrupção privilegiada (art. 317, § 2º).

Situação diferente se dá com o agente político que mercancia uma conduta que, embora não constitua uma atribuição específica formalmente prevista em seu plexo de atribuições,

⁷²⁰ Cf. BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Valor, norma e injusto penal: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 272-295.

⁷²¹ Em interessante precedente histórico sobre o tema, de relatoria de Nelson Hungria: “Não se pode identificar no caso vertente, como fez a sentença recorrida, o crime de corrupção, passiva ou ativa, que pressupõe um ato de ofício em torno do qual se realiza a transação. É necessário que haja a aceitação por parte do funcionário público, ou o oferecimento a este, de vantagem indevida para a prática (ou omissão ou retardamento) de ato pertinente à função específica do subornado ou peitado. O que destes autos se apura, e expressamente o consigna a denúncia, é que o primeiro apelante recebeu do segundo certa quantia para conseguir, valendo-se de sua qualidade (ao tempo do fato) de oficial administrativo do Ministério da Justiça, Seção de Estrangeiros, a libertação do húngaro Lendway Cyula, preso preventivamente para o fim da eventual expulsão do território nacional. Ora, a revogação dessa prisão preventiva não era ato de ofício do primeiro apelante, pois tão somente o Ministro da Justiça poderia determiná-la. O que se apresenta, portanto, inquestionavelmente, na espécie, é a figura criminal da “advocacia administrativa”. Cf. HUNGRIA, Nelson. Advocacia administrativa – corrupção passiva. **Revista de Direito Administrativo**, v. 13, p. 182-183, 1948.

representa concretamente o exercício de sua função. Em um dos casos estudados, alegou-se que parlamentar recebeu valores de empresários para, na específica condição de Vice-Presidente de Comissão Parlamentar, atuar concretamente para que os particulares não fossem convocados. Nesse caso, é o exercício da sua função que está sendo mercadejado. A essa hipótese a jurisprudência do STF, desde o voto do Ministro Ilmar Galvão na Ação Penal nº 307, comina a expressão de mercadejo de conduta inserida nos “poderes de fato” do agente.

Essa hipótese é comum, por exemplo, às situações de deliberação colegiada, quando o agente político integra um grupo que, partindo de uma reflexão coletiva, expressará seus debates na forma de apenas uma decisão. Nesse caso, como a decisão é tomada colegiadamente, com fundamento em critérios de conveniência política, não compete ao mandatário praticar um ato em específico, mas sim em influenciar seus pares para que prevaleça a vontade do particular que o remunerou. Isso é diverso do caso em que as deliberações coletivas são tomadas, em caráter formal, mediante a contagem de votos individuais, mesmo porque, nesta hipótese, há um ato de ofício próprio do agente político.

É preciso verificar, no entanto, se o agente político detinha efetiva capacidade de influenciar a tomada da decisão colegiada. Esse critério deve ser verificado e comprovado empiricamente. Um dos indícios de sua presença são as posições de destaque ocupadas pelo parlamentar, como os cargos de liderança de bancadas e a participação nas mesas diretoras das comissões parlamentares. Mas como afirmado, trata-se de um indício, que deve ser conjugado com a obtenção de provas que demonstrem que o mandatário efetivamente detinha poder de influência e que essa se manifestou concretamente.

Outra hipótese comum ao mercadejo da função desvinculada de ato de ofício é aquela em que o mandatário detém ascendência hierárquica, formalmente estabelecida, sobre um subordinado, buscando influenciar um ato de ofício próprio deste. Assim, a capacidade de agir decorre do exercício de sua função, caracterizando a venalidade em torno desta. Aqui, é necessário demonstrar a ascendência hierárquica formalmente estabelecida, bem como a demonstração empírica de que o mandatário buscou influenciar sua decisão. A ascendência hierárquica deve estar formalmente prevista, o que exclui as hipóteses em que o agente político detenha uma influência baseada em vínculos pessoais ou partidários, ou ainda que essa ascendência se presuma em razão da relevância do cargo ocupado.

A incriminação do mercadejo da função, desvinculada de um ato de ofício, é autorizada pelo tipo penal previsto no *caput* do art. 317, que não estabelece em seu texto o

elemento normativo “ato de ofício”⁷²². Não se pode presumir implícita a sua presença, pois não há indicativo de que esta era a intenção do legislador. A ausência de bilateralidade efetiva com o delito de corrupção ativa é problemática, mas não autoriza transposição de seu conteúdo à forma passiva. Neste caso, aliás, o corruptor ativo não é punido, justamente porque o tipo penal limita a incriminação aos casos que uma vantagem é prometida ou oferecida para determinar um “ato de ofício”.

Entretanto, a incidência do tipo penal previsto no *caput* do art. 317, quando a mercancia se der em torno dos “poderes de fato” detidos pelo agente, deve ser excepcional e seguir critérios rigorosos no âmbito da corrupção política, como aqueles descritos há pouco. O elemento normativo “em razão da função” não pode ser interpretado como (i) o exercício de influência sobre funcionário que detém atribuições não relacionadas com as funções do mandatário; (ii) o exercício de influência sobre particular; ou (iii) as condutas cuja prática foram facilitadas pela detenção de um mandato eletivo, mas que não se relacionam com elas⁷²³.

A distinção deverá se dar, como defendido, na natureza da fonte que lhe confere capacidade concreta de agir: se decorre de prerrogativas formalmente estabelecidas, comercializa-se a função, se deriva do prestígio associado à detenção do cargo, à influência política ou partidária em abstrato, ou de outras convenções sociais, não.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal parece acertada a posição firmada pelo Ministro Ilmar Galvão na Ação Penal nº 307, ao entender a possibilidade de caracterização do delito sem que a venalidade se dê em torno de um ato de ofício, mas, ao mesmo tempo, prevendo que deve existir uma “relação funcional imediata” com o cargo. Tratando-se de “relação funcional”, somente pode derivar do exercício da função, cujas atribuições encontram-se formalmente previstas.

3.2.2 O ato de ofício

Em outra vertente, mostra-se inadmissível qualquer interpretação do conteúdo do

⁷²² Nessa direção, v. NASCIMENTO, Raquel Branquinho. **Corrupção passiva e ato de ofício no ordenamento jurídico criminal brasileiro**. 2021. 135 f. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021, p. 39-64; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. O crime de corrupção passiva no direito brasileiro: exposição e crítica do panorama jurisprudencial. *In*: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (eds.). **Corrupción y derecho penal**: prevención, investigación y sanción Estudio comparado. Berlin, 2021; YANG, Eloisa. **O ato de ofício no delito de corrupção passiva**. 169f. Dissertação de Mestrado em Direito Penal. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2022

⁷²³ Sobre o tema, em estudo de precedente que prevê hipótese análoga, v. LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano; GRECO, Luís. A amplitude do tipo penal da corrupção passiva: comentários ao REsp nº 1.745.410/SP julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. **Jota**, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-amplitude-do-tipo-penal-da-corrupcao-passiva-26122018>. Acesso em: 01 ago. 2022

elemento normativo “ato de ofício” que não se refira a uma conduta formalmente atribuída ao detentor de mandato eletivo. A expressão não pode ser equiparada ao exercício de influência política. Esta, em situações específicas, pode configurar a forma típica prevista no *caput* do art. 317, mas nunca na modalidade do § 1º, que demanda a efetiva prática, omissão ou retardo de ato de ofício, com infração de dever legal.

Dentre todos os elementos normativos dos tipos de corrupção, foi a locução “ato de ofício” que experimentou o maior alargamento de seu conteúdo mediante técnicas interpretativas. Assim, “exercer influência”, “prestar apoio político” e outras expressões foram equiparadas a uma estrutura cujo conteúdo é complementado por normas que preveem as atribuições formais do funcionário público. Verificou-se o emprego de técnicas de interpretação analógica e extensiva que desbordaram dos limites semânticos do tipo penal e que, portanto, contrariam o princípio da legalidade.

Cogitam-se de três motivos para a expansão de seu conteúdo na jurisprudência nacional: (i) o reconhecimento de que a venalidade que não se dá em torno de um ato de ofício torna a conduta do *extraneus* impunível, (ii) o incremento de pena viabilizado por sua causa de incidência e (iii) no Supremo Tribunal Federal, o fato de que a Segunda Turma insistia em vincular a sua jurisprudência a casos precedentes, como a Ação Penal nº 307, alegando coerência com eles, quando, em verdade, o conteúdo do injusto já havia sido em muito ampliado; neste caso, seria preciso fundamentar a venalidade em torno de um ato de ofício, para que o julgado se harmonizasse com os precedentes.

Deve-se ter muito cuidado, ainda, com a imputação de atos de ofício por omissão, fundados em deveres genéricos de cuidado⁷²⁴, como a prerrogativa de, em abstrato, promover a fiscalização da administração pública indireta. A vinculação a um ato de ofício por omissão deve ser excepcional e estar empiricamente demonstrada com prova robusta, que comprove a específica vinculação entre a vantagem e uma conduta omissiva em particular. Autorizar a incidência da norma penal com base em deveres genéricos de cuidado constitui hipótese de responsabilização objetiva, proibida em matéria jurídico-penal.

O elemento normativo “ato de ofício” deve recuperar, portanto, o seu conteúdo original, cujo sentido é constituído por atribuições vinculadas ao exercício da função e previstas em normas jurídicas. “Poderes de fato” ou “exercício de influência” não constituem, pois, ato de ofício. Críticas quanto à existência de lacunas de punibilidade nestas hipóteses devem ser resolvidas no plano do debate político-legislativo, a fim de que se verifique a conveniência e

⁷²⁴ TAVARES, Juarez. **Fundamentos de teoria do delito**. 1. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2018, p. 399-407.

adequação a pressupostos político-criminais, fundados na proteção a bens jurídicos, de alteração do delito de corrupção ativa, para que ele passe a espelhar o conteúdo do tipo penal de corrupção passiva.

3.2.3 A “compra de boas relações”

Quanto à quarta hipótese, em que a vantagem não se vincula a determinar a prática de uma conduta específica por parte do agente, mas apenas busca criar “boas relações”⁷²⁵ e “obter acesso” junto ao agente político, a conduta é atípica, porque sua descrição não encontra aderência a nenhum tipo penal. O relacionamento entre detentores de mandato eletivo e particulares é intensa e usualmente envolve o fluxo de vantagens do particular para o agente político, especialmente por meio de doações eleitorais, que é um instrumento lícito de exercício de influência.

A criminalização em abstrato do recebimento de quaisquer valores pagos por particulares a detentores de mandato eletivo constitui uma aplicação excessiva do poder punitivo, fundada na identificação de perigos abstratos, cujos efeitos político-criminais podem ser contraproducentes à funcionalidade do regime democrático e à autonomia dos órgãos de controle.

Nosso ordenamento jurídico somente incrimina a mercancia do exercício da função, que é um critério de imputação que deve ser verificado empiricamente no momento da valoração probatória. Não incrimina, portanto, a perda da imparcialidade do agente político, ou a sua dissociação com o “interesse público”, mesmo porque este é um conceito indefinível em uma sociedade fundada no pluralismo político e na premissa de que a decisão política é produto de debates entre interesses contraditórios.

Para ocorrer a incriminação, deve haver prova específica quanto ao nexo entre vantagem e o exercício da função pública, que identifique a convergência de vontades entre o agente político e o particular. Essa prova deve ser identificada por um robusto conjunto probatório e, especialmente, não pode se limitar à palavra de colaborador, corréu ou de pessoa interessada no desfecho da ação penal. Neste caso, as provas de corroboração devem ser seguras e externas a relatos de outros colaboradores ou a documentos produzidos pelo colaborador.

As doações eleitorais regularmente contabilizadas impõem um ônus especial à acusação, por constituírem meio lícito de promoção de interesses. Isso não quer dizer, por outro

⁷²⁵ Sobre o tema, v. QUANDT, Gustavo. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

lado, que as demais formas de recebimento de valores prescindam da identificação de um robusto acervo probatório. Deve-se considerar, também, que o Direito Penal se orienta por princípios de subsidiariedade e fragmentariedade e que o ordenamento jurídico é uno, prevendo sanções de caráter, penal, administrativo e político, que podem ser aplicadas caso seja identificada lesão a alguma outra norma.

É neste aspecto que se mostra importante a regulamentação do *lobbying*, o constante aperfeiçoamento das normas de financiamento eleitoral e o estabelecimento e *enforcement* de regras de conflito de interesses, para que a delimitação das zonas cinzentas sejam preenchidas por leis de caráter não penal, evitando a atribuição de decisão ao magistrado em um cenário incerto.

Essas medidas, deve-se ressaltar, não servem aos propósitos mais amplos de democratização da participação política, mas são importantes à diminuição do arbítrio do Estado na utilização de instrumentos penais neste âmbito turvo. As regras permissivas e proibitivas não correspondem a dados da natureza e devem ser formulados e alterados conforme a perspectiva valorativa que orientar o legislador. A regulamentação dos âmbitos de permissão e proibição no campo do exercício de influência deve ser relegado a outros subsistemas jurídicos que não o penal, que deve se abster do traçado desses limites autonomamente, ante os efeitos colaterais à integridade do sistema político que podem advir desses impulsos.

CONCLUSÃO

Propôs-se a estudar, a partir da investigação de fontes históricas e teóricas, como a evolução do debate de ideias sobre o fenômeno da corrupção política fomentou o desenvolvimento de instituições e práticas sociais que se voltaram à sua repressão no Brasil.

Como ponto de partida, demonstrou-se que o conceito de corrupção é historicamente situado, de modo que seu sentido foi se transformando à medida em que novos sistemas políticos foram se desenvolvendo. Anteriormente às revoluções liberais, seu conteúdo era associado a valores metafísicos, como às ideias de degradação moral e corrupção do espírito. Já o conceito moderno é produto das revoluções liberais, que, voltando-se contra as monarquias absolutistas, instituíram o modelo de governo democrático, baseado na separação entre as esferas do público e do privado. A ideia de corrupção foi associada à transgressão a essa fronteira e a luta contra a corrupção se dirigia à alteração estrutural das sociedades. Seu conceito moderno, vinculado à venalidade da função pública, somente emergiu no final do Século XIX.

Ao longo do Império e da República Velha, a retórica associada à corrupção era empregada como meio de denúncia aos regimes políticos que se buscavam superar. Um dos fundamentos retóricos dos revolucionários de 1930 era, justamente, a decadência política do regime oligárquico e suas práticas corruptas, especialmente no âmbito eleitoral. No governo provisório, foram instituídos tribunais de exceção voltados à investigação de práticas alegadamente corruptas ocorridas na década precedente. Essas instituições foram desmobilizadas em 1934 e, a despeito de não terem conseguido cumprir os propósitos traçados por seus formuladores, representaram uma primeira experiência de enfrentamento à corrupção por meios autoritários.

Com o Estado Novo, a repressão penal sobre o dissenso político se volta aos crimes contra a segurança nacional. No contexto de profissionalização da burocracia, que tinha no DASP o seu centro de gravidade, a formulação jurídico-penal dos crimes voltados à tutela da administração pública ganhou protagonismo, culminando, no Código de 1940, na criação de novos delitos, como o crime de advocacia administrativa, e no aumento do âmbito de incriminação do delito de corrupção passiva, isso comparativamente com os modelos típicos codificados anteriormente. Argumentou-se que o alargamento do tipo penal de corrupção passiva se relacionava com a premência em vincular, à crescente burocracia, valores de probidade e respeitabilidade, e não se ocupava do problema da corrupção política.

Feita a redemocratização em 1945, experimentou-se as primeiras eleições competitivas e a formação dos partidos políticos nacionais, o que expôs a importância do dinheiro para o processo eleitoral. A UDN incorporou a retórica contra a corrupção, a direcionando contra Vargas e seus herdeiros políticos. Três traços mais marcantes identificam o discurso udenista: o moralismo, o antiestatismo e o apelo às propostas de rompimento democrático, o que veio a influenciar uma parte expressiva dos militares.

A ditadura se instaura em 1964 carregando as bandeiras do anticomunismo, em especial, mas também do discurso contra a corrupção. No poder, os militares instituem a primeira Comissão Geral de Investigações (CGI), a qual se atribuiu a tarefa de promover investigações sumárias contra políticos, sindicalistas, professores, dentre outros, acusados de “subversão” e corrupção. Nesse período, o Supremo Tribunal Federal cumpriu um papel importante de preservação da liberdade desses imputados. O órgão é encerrado ainda naquele ano, mas, diante do incremento repressivo proporcionado pelo Ato Institucional nº 5, cria-se uma segunda CGI, voltada exclusivamente à repressão contra a corrupção. Ela contou com ampla formulação normativa, que instituíam seus procedimentos e atos, os quais não podiam ser sindicados perante a Justiça Comum. A segunda CGI foi a expressão mais concreta de como os discursos conformaram práticas repressivas, expondo os limites e contradições da retórica militar sobre o tema.

Com a nova redemocratização, os atores institucionais vinculados ao Poder Judiciário passaram a coordenar os esforços repressivos ao fenômeno. Isso representou uma mudança no encaminhamento da questão, uma vez que as experiências precedentes eram organizadas a partir do Poder Executivo, em modelagens autoritárias e excepcionais. O enfrentamento à corrupção no novo período foi impulsionado por diversos fatores, mas especialmente pela recuperação da liberdade de imprensa e pela garantia à autonomia do Ministério Público frente ao Poder Executivo. Esses novos fatores se conjugaram a traços característicos do sistema político que emergia da constituinte, marcado por uma fragmentação partidária e interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo, conformando o que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão”. A influência do dinheiro no processo eleitoral também cresceu de maneira progressiva, levando à exposição de escândalos de corrupção e à criação de Comissões Parlamentares de Inquérito para investigá-las. Essa “onda republicana” produziu uma reorientação das atividades do Ministério Público de processos cíveis e administrativos para ações penais de enfrentamento, inicialmente às organizações criminosas, e posteriormente à corrupção, com a constituições de grupos especializados, como o GAECO.

Em paralelo houve uma mudança de paradigmas sobre o papel do Estado nas economias nacionais, intimamente relacionada com o esfacelamento do bloco soviético e conquista de ampla hegemonia política pelos Estados Unidos. O neoliberalismo se tornou o sistema de valores reitores da economia e da política e, a partir dos dogmas de redução das atividades do Estado à promoção do desenvolvimento, foi realizada uma releitura do fenômeno da corrupção. Por meio desta, teóricos do tema associados ao paradigma da modernização foram estigmatizados e as novas pesquisas, associadas a modelos econométricos, identificavam o problema da corrupção como um problema do tamanho do Estado, a partir de teorias como a da extração de rendas (*rent-seeking*).

Atrelou-se, pela primeira vez, um projeto político internacional a uma leitura específica sobre o fenômeno da corrupção. A partir desses pressupostos, a segunda metade dos anos 1990 foi marcada por um acelerado movimento de internacionalização de normas penais destinadas à repressão da corrupção. Esse programa foi paulatinamente internalizado pela ordem jurídica brasileira, através de mecanismos de acompanhamento da adoção das diretrizes previstas nos tratados e convenções. No Brasil, grupos de trabalho como a ENCCCLA fizeram esforços para a implementação dessas diretrizes. Foi a partir dele que se propiciou uma maior integração entre magistratura, procuradorias e polícias, tendo partido do grupo a primeira proposta de regulamentação das Forças-Tarefas, que se notabilizariam na Operação Lava Jato. Além disso, a internacionalização do Direito Penal provocou tensões entre as normas internacionais e de direito interno, acentuando um movimento de reforma da legislação pátria a partir desse modelo ou de sua tomada como elementos de referência a interpretação de tipos penais.

Apresentado este excurso, a pesquisa se concentrou na análise de jurisprudência de casos paradigmáticos, voltada à identificação dos critérios utilizados pelos tribunais para interpretar os elementos normativos dos tipos penais de corrupção passiva e ativa. Neste ponto, as evidências recolhidas sugerem que o âmbito de proibição das normas penais foi ampliado, passando-se a incriminar condutas que antes eram consideradas lícitas. Esse movimento foi iniciado em 2012, com o julgamento da Ação Penal nº 470, e intensificado nas ações penais relacionadas à Operação Lava Jato. Verificou-se, ainda, que o âmbito de incriminação dessas normas ultrapassou os limites semânticos dos tipos, o que ocorreu de maneira mais sutil quanto ao elemento normativo “em razão da função” e mais perceptivelmente sobre a locução “ato de ofício”. Argumentou-se que isso está vinculado a uma maior penetração de juízos éticos na interpretação da norma penal.

Essa progressiva erosão dos critérios de tipicidade conduziu à criação de zonas de incerteza quanto à incidência dos tipos penais de corrupção, especialmente na esfera das relações entre atores privados e agentes políticos, provocando efeitos deletérios sobre a funcionalidade do sistema político.

Propôs-se, ao final, critérios retificadores, de natureza político-criminal, e diretrizes à interpretação dos elementos normativos dos tipos penais de corrupção passiva e ativa, visando à delimitação de sua zona de proibição, em análise centrada sobre aqueles que mais sofreram ampliações de conteúdo ao longo da última década.

Enquanto diretriz de política criminal, ressaltou-se que o tema da corrupção política carrega consigo uma importante sensibilidade, por excluir parcela da população do processo de deliberação política, mas que, ao mesmo tempo, a intervenção punitiva exacerbada sobre esse fenômeno possui efeitos contraproducentes à própria consecução dos valores que orientam a sua incriminação, como também ao adequado funcionamento dos órgãos de controle e prevenção. Nesse cenário, os instrumentos de repressão penal são incapazes de promover a superação de problemas estruturais, de modo que os critérios de imputação dos delitos de corrupção devem ser circunscritos de maneira restritiva.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, Competition, and Corruption. **The American Economic Review**, v. 89, n. 4, 1999.

ALENCAR, Claudio Demczuk. O direito penal do inimigo e os crimes políticos: um espelho da sociedade do risco global. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 196, p. 329-336, out./dez. 2012.

ALMEIDA, José Américo. Prefácio. *In*: GÓES MONTEIRO, Pedro Aurélio. **A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército**. Rio de Janeiro: Adersen Editores, 1932.

AMUNDSEN, Inge. Political corruption: an introduction to the issues. **CMI Working Paper WP**, n. 7, 1999.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDRADE, Alfredo Ermírio de Araújo; SANTOS, Luis Henrique Pichini; RIECHELMANN JR., Marco Antônio. Corrupção política e a proposta de criminalização do caixa dois eleitoral no Projeto “Anticrime”. **Boletim IBCCrim**, v. 27, n. 326, p. 6-8, jan. 2020.

ANDREUCCI, Ricardo Antunes. **Direito penal e criação judicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. *In*: AVELAR, Lúcia; Antônio CINTRA, Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos. O Ministério Público e a corrupção política em São Paulo. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Edelstein, 2009.

ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Subsidiariedade do sistema penal e corrupção. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 27, n. 322, p. 15-16, set.. 2019.

ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

ASSIS, José Carlos de. **Os mandarins da República: anatomia dos escândalos na administração pública, 1968-84**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, v. 60, p. 369-370, 2017.

BANFIELD, Edward. Corruption as a Feature of Governmental Organization. **Journal of Law and Economics**, v. 18, n. 3, 1975.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: Introdução à sociologia do direito Penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BARATTA, Alessandro. La violenza e la forza: alcune riflessioni su mafia, corruzione e il concetto di politica. **Dei Delitti e Delle Pene: Rivista de Studi Sociali, Storici e Giuridici Sulla Questione Criminale**, Bologna, n. 2, 1993.

BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1971, v. XXXVII, t. II. Disponível em: <https://bit.ly/3abLSxx>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. **A interseção entre doação eleitoral e corrupção**: critérios para distinção entre as condutas e definição do comportamento penalmente relevante. 2021. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2021.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Nilo. Outro argumento sobre crimes hediondos. *In*: SUANES, Aduino *et al.* **Escritos em homenagem a Alberto Silva Franco**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. As lições do Caso Mensalão. *In*: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Org.). **Crônicas franciscanas do mensalão**: Comentários pontuais do julgamento da ação penal nº 470, junto ao STF, pelos Professores da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Bem jurídico-penal**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Controle da corrupção e enriquecimento ilícito. *In*: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Coord.). **Crônicas franciscanas do mensalão**: comentários pontuais do julgamento da ação penal nº 470, junto ao STF, pelos professores de direito penal da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Direitos humanos e direito penal: limites da intervenção penal racional no Estado Democrático de Direito. *In*: MENDES, Gilmar; BOTTINI, Pierpaolo Cruz; PACELLI, Eugenio (Orgs.). **Direito penal contemporâneo**: questões controvertidas. São Paulo: Saraiva, 2011.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Valor, norma e injusto penal**: considerações sobre os elementos normativos do tipo objetivo no Direito Penal contemporâneo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; FUZIGUER, Rodrigo. A política criminal brasileira no controle da corrupção pública. *In*: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; DE LA TORRE,

Ignácio Berdugo Gómes. (Orgs.). **Estúdios sobre corrupção**. Salamanca: Centro de Estúdios Brasileños, 2012.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Corrupção, crise política e direito penal: as lições que o Brasil ainda precisa aprender. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 25, n. 290, jan. 2017.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Discursos de emergência e política criminal: o futuro do direito penal brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 103, 2008. p. 420-424.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. El Derecho Penal entre eficacia y garantías: los reflejos de la política criminal de control de la corrupción para el sistema penal. **Caderno de Relações Internacionais Faculdade Damas**, v. 10, 2019.

BEIRAS, Iñaki Rivera. La crisis del *welfare* y sus repercusiones en la cultura política anglosajona. In: BEIRAS, Iñaki Rivera (Coord.). **Política criminal y sistema penal**. Viejas y nuevas racionalidades punitivas. 1. ed. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito & Práxis**, v. 10, n. 3, 2019

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coords.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. **Lua Nova** [online], n. 89, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição econômica. **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Boletim de Ciências Econômicas XLIX, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz *et al.* A confusa exegese do princípio da insignificância e sua aplicação pelo STF: análise estatística de julgados. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 20, n. 98, p. 117-148, set./out., 2012.

BRANDÃO, Cláudio. **Introdução ao direito penal**: análise do sistema penal à luz do princípio da legalidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRATSKIS, Peter. The construction of corruption, or rules of separation and illusions of purity in bourgeois societies. **Social Text**, v. 21, n. 4, 2003.

BROWN, George D. McDonnell and the Criminalization of Politics. **Virginia Journal of Criminal Law**, n. 1, v. 5, p. 1-37, 2017.

BUCHAN, Bruce. HILL, Lisa. **An intellectual history of political corruption**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Política criminal y estado, Ciencias Penales. **Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica**, ano 9, n. 12, ago. 1996.

CACICEDO, Patrick. Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil. **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 128, 2017.

CALERA, Nicolás María López. Corrupción, ética y democracia. *In*: SAN MIGUEL, Francisco; MEDINA, Silvina Álvarez (Coords.). **La corrupción política**. Madri: Alianza, 1997.

CAMARGO, Antonio Luís Chaves. **Tipo penal e linguagem**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1982.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1056>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2013.

CAMPOS, Pedro; VASCONCELOS, Claudio Beserra de. A aliança empresarial-militar e a ditadura brasileira: a atuação de empresários em escolas militares e de integrantes das forças armadas em companhias privadas durante o regime pós-1964. **Brasiliana**, v. 10, n. 2, 2021.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CÁRDENAS, Ana Victoria Vásquez; BRAND, Mario Montoya. Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno. Hacia la búsqueda del concepto corrupción. **Estudios de Derecho**, v. 68, n. 152, 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e política no Brasil**. 3. ed. revista e ampliada. São Paulo. Todavia, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte: os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CASARÕES, Guilherme. A corrupção no governo Collor. *In*: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (Orgs.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 149-165.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **O Controle Penal nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492, de 16.06.1986)**. 1996. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 1996.

CASTILLO, Francisco Anjújar; FEROS, Antonio; LEIVA, Pilar Ponce. A sick body: corruption and anticorruption in early modern Spain. *In*: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

CASTRO, Celso (Org.). **General Villas Bôas: conversa com o comandante**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

CASTRO, Celso. **O espírito militar: um antropólogo na caserna**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (Orgs.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução de A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COSTA, Helena Regina Lobo da. A Ação Penal nº470 e os rumos da ciência penal brasileira. *In*: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Crônicas franciscanas do mensalão: Comentários pontuais do julgamento da ação penal nº 470, junto ao STF, pelos Professores da Universidade de São Paulo (USP)**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

COSTA, José; BARROS, Assunção. Fontes históricas: revisitando alguns aspectos primordiais para a pesquisa histórica. **Mouseion**, v. 1, n. 12, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). **Ernesto Geisel** (entrevista concedida ao CPDOC/FGV). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017

DALLAGNOL, Deltan. **As lógicas das provas no processo**: prova direta, indícios e presunções. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. Corrupción y Derecho Penal. Condicionantes internacionales y reformas del Código Penal. *In*: CAPEL, José Sáez (Org.). **Cuestiones actuales de derecho penal**. Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2015. p. 35-90.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Capítulo 6.

DE SANCTIS, Fausto. Anti-corruption in Brazil – criticisms and developments. *In*: POHLMANN, Markus, *et al* (Eds.). **Bribery, fraud, cheating**: how to explain and to avoid organizational wrongdoing. Wiesbaden: Springer, 2020.

DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial**: a criminologia do fim da história. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

DIETER, Maurício Stegemann; ZILIO, Jacson. “Quid pro quo” sem “quid”: breve análise de uma sentença “sui generis”. *In*: PRONER, Carol *et al.* (Org.). **Comentários a uma sentença anunciada**: o processo Lula. Bauru: Canal 6, 2017. p. 376-390.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais**: teoria e prática. 2. ed. rev. atual. e ampl. Tradução de Luiz Régis Prado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La política criminal en las ciencias penales: un análisis crítico de la contribución de Roxin. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, n. 23, 2021. p. 29-30.

DOM PEDRO II. Carta à Regente D. Isabel. *In*: ISÓCRATES, *et al.* **Conselhos aos governantes**. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1026>. Acesso em: 26 jan. 2021.

DONINI, Massimo. Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare. **Studi sulla questione criminale**, n. 2, maio/ago. 2007.

DULCI, Otávio. **A UDN e o anti-populismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986.

ENGELS, Jens Ivo. Corruption and anticorruption in the era of modernity and beyond. *In*: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

ENGELS, Jens Ivo. Corruption as a Political Issue in Modern Societies: France, Great Britain and the United States in the Long 19th Century. **Public Voices**, v. 10, n. 2, 2008. p. 68-86.

FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha: 2000. 2 v.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, n. 17, 1993.

FARIA, Aléxia Alvim Machado. **Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FELONIUK, Wagner Silveira; KAYSER, Kevin. O sistema de decisão do Supremo Tribunal Federal e o problema da formação de precedentes. *In*: FREITAS, Lorena de Melo; CATÃO, Adrualdo de Lima; MALINVERNI, Clóvis Eduardo (Orgs.). **Teorias da decisão e realismo jurídico**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

FERREIRA, Marina Lima. **Academia, pena e prisão na cidade de São Paulo (1822-1930)**. 2020. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FERNANDES, Daniel Fonseca. SANTANA, Tainan Bulhões. Discursos sobre a corrupção nas votações do Supremo Tribunal Federal (2015-2017). **Revista Brasileira De Direito Processual Penal**, v. 6, n. 3, p. 1345–1387, 2020.

FERNANDES, Luis Eduardo Fernandes. Apontamentos iniciais para a crítica da economia política do “*lavajatismo*”: neoliberalismo e mercantilização do “combate à corrupção”. *In*: Encontro Nacional de Economia Política, 25., Salvador, 2020.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017.

FICO, Carlos. **Como eles agiam – os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FIESCHI, Catherine; HEYWOOD, Paul. Trust, cynicism and populist anti-politics. **Journal of Political Ideologies**, v. 9, n. 3, 2004.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa. A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil democrático. *In*: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio; SILVA, Amanda Scalise. A (des)necessidade do ato de ofício para configuração da corrupção passiva no Direito Penal brasileiro. *In*: BECHARA, Fábio Ramazzini *et al* (Coords.). **Corrupção: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 169-196.

FLORES, Melina Castro Montoya. O crime de corrupção e a análise do ato de ofício. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

FORATTINI, Fernando Miramontes. A seletiva luta contra a corrupção durante os primeiros anos da ditadura militar e o papel da grande imprensa. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DA AMÉRICA EM DEBATE, 9., 2019, Maringá. **Anais eletrônicos**. Maringá: UEM, 2019.

FOREMAN, Conrad. Money in Politics: Campaign Finance and Its Influence over the Political Process and Public Policy. **UIC J. Marshall L. Rev.**, v. 52, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Tradução de Raquel Ramallete. 32. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

FRAGOSO, Fernando. Heleno Fragoso: a defesa de presos políticos. *In*: MENTOR, José (Org.). **Coragem: a advocacia criminal nos anos de chumbo**. São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo, 2014.

FRAGOSO, Heleno Claudio. **Lições de direito penal: parte especial**. 5. ed. revista e atualizada por Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 1986, 2 v.

FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

FUCK, Luciano Felício. **Memória jurisprudencial: Ministro Nelson Hungria**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012.

GARCÍA CONLLEDO, Miguel Díaz y. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e Política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. São Paulo: FGV, 2017.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GASPAR, Malu. **A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GERKEN, Heather. Keynote Address: Lobbying as the New Campaign Finance. **Ga. St. UL Rev.**, v. 27, 2010.

GIMBERNAT ORDEIG, Enrique. **Conceito e método da ciência do direito penal**. Tradução de José Carlos Gobbis Pagliuca. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GISBERT, Rafael Bustos. Corrupción política y derecho. *In*: BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez. (Orgs.). **Estudios sobre corrupción**. 1. ed. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2012. 1 v.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Direito penal e interpretação jurisprudencial: do princípio da legalidade às súmulas vinculantes**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRECO, Luís. Apresentação. *In*: GRECO, Luís *et al.* **Autoria como domínio do fato: estudos introdutórios sobre o concurso de pessoas no direito penal brasileiro**. São Paulo, Marcial Pons: 2014.

GRECO, Luís. TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

GUTTERMAN, Ellen; LOHAUS, Mathis. What is the “anti-corruption” norm in global politics? *In*: KUBBE, Ina; ENGELBERT, Annika (Eds.). **Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

HAFT, Fritjof. Direito e linguagem. Tradução de Mascos Keel. *In*: KAUFMANN, Arthur; HASSEMER, Winfried (Orgs.). **Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneas**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HASSEMER, Winfried. Linhas gerais de uma teoria pessoal do bem jurídico. Tradução de Fernanda Lara Tórtima. *In*: GRECO, Luís; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Orgs.). **O bem jurídico como limitação do poder estatal de incriminar?** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

HASSEMER, Winfried. ¿Por qué y con qué fin se aplican las penas?: sentido y fin de la sanción penal. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, n. 3, jan. 1999.

HASSEMER, Winfried. Rasgos y crisis del derecho penal moderno. **Anuario de derecho penal y ciencias penales**, Madrid, v. 45, n. 1, 1992.

HEYWOOD, Paul. Political Corruption: problems and perspectives. **Political Studies**, v. 45, n. 3, 1997.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Tradução de Luciano Cavini Martorano. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOUGH, Dan. **Corruption, Anti-corruption and governanc**. Palgrave Mcmillan, 2013.

HUANG, Chiung-Ju. Is corruption bad for economic growth? Evidence from Asia-Pacific countries. **The North American Journal of Economics and Finance**, v. 35, 2016.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. 11 v.

HUNGRIA, Nelson. Lei de segurança. **Revista de direito penal da Sociedade Brasileira de Criminologia**, v. 8, n. 1, 1935.

HUNGRIA, Nelson. Advocacia administrativa – corrupção passiva. **Revista de Direito Administrativo**, v. 13, p. 182-183, 1948.

HUNGRIA, Nelson. O direito penal no estado novo. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, 1941.

HUNT, Emery Kay.; LAUTZENHEISER, Mark. **História do pensamento econômico**. 3. ed. Tradução de André Arruda Villela. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975 [1968].

JESSOP, Bob. **State power**: a strategic-relational approach. Cambridge: Polity, 2007.

JOBIM, Nelson. Quimérico museu de formas inconstantes. *In*: BACHA, Edmar *et al.* (Orgs.). **130 anos**: em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

JOHNSTON, Michael; FRITZEN, Scott. **The conundrum of corruption**: reform for social justice. Nova Iorque: Routledge, 2021.

KACZMAREK, Sarah; NEWMAN, Abraham. The long arm of the law: extraterritoriality and the national implementation of foreign bribery legislation. **International Organization**, v. 65, n. 4, 2011.

KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, Rio de Janeiro: Editora Revan, v. 1, 1996.

KAUFMANN, Daniel; SIEGELBAUM, Paul. Privatization and Corruption in Transition Economies. **Journal of International Affairs**, v. 50, n. 2 (Privatization: Political and Economic Challenges), 1997.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Memória jurisprudencial: Ministro Ribeiro da Costa**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *In*: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João (Coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira** São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Los Angeles: University of California Press, 1988.

KLITGAARD, Robert. Political corruption: strategies for reform. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 4, 1991.

KNACK, Diego. **O combate à corrupção durante a ditadura militar por meio da Comissão Geral de Investigações (1968-1978)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

KNIJNIK, Danilo. A universalidade do problema concussão vs. corrupção: notas sobre a jurisprudência americana e brasileira. *In*: PACELLI, Eugenio; CORDEIRO, Nefi; REIS JÚNIOR, Sebastião dos (Coords.). **Direito penal e processual penal contemporâneos**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 17-38.

KOSELLECK, Reinhart. **História de conceitos: estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social**. Tradução: Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

KROEZE, Ronald. Lockheed (1977) and Flick (1981-1986). Anticorruption as a pragmatic practice in the Netherlands and Germany. *In*: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, G (Eds.). **Anticorruption in history: from antiquity to the modern era**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 167-180.

KROEZE, Ronald. The rediscovery of corruption in western democracies. *In*: MENDILOW, Jonathan; PELEG, Ilan (Eds.). **Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective**. Laham: Lexington Books, 2016.

KURER, Oskar. Definitions of corruption. *In*: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015.

LACERDA, Carlos. **O poder das ideias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Distribuidora Record Editora, 1964.

LAUFER, Daniel. **O delito de corrupção**: críticas e propostas de ordem dogmática e político-criminal. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEDENEVA, Alena. A critique of the global corruption “paradigm”. *In*: KUBIK, Jan; LINCH, Amy (Eds.). **Postcommunism from Within**: Social Justice, Mobilization, and Hegemony. New York: New York University Press, 2013.

LEFF, Nathaniel. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano; GRECO, Luís. A amplitude do tipo penal da corrupção passiva: comentários ao REsp nº 1.745.410/SP julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. **Jota**, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-amplitude-do-tipo-penal-da-corrupcao-passiva-26122018>. Acesso em: 01 ago. 2022.

LEYS, Colin. What is the problem about corruption? **The Journal of Modern African Studies**, v. 3, n. 2, 1965.

LIMA SOBRINHO, Barbosa (Org.). **Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. **Dados**, v. 58, n. 2, 2015. p. 371-400.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartien Latin, 2018.

LOPES, José Reinaldo Lima. Reglás y compás. *In*: COURTS, Christian (Org.). **Observar la ley**. Madrid: Editorial Trotta, 2006. p. 13-22.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito e história: questões para uma estranha disciplina. **História do Direito: RHD**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 331-350, jul./dez. 2020.

LORES, Melina Castro Montoya. O crime de corrupção e a análise do ato de ofício. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020

LUZ, Américo. Investigação sobre corrupção passiva no governo Juscelino Kubitschek. **Revista da SJRJ**, v. 21, n. 41, p. 337-340, 2014.

LYRA, Heitor. **História de Dom Pedro II**. Volume II: fastígio (1870-1880). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MAKLOUF, Luiz Carvalho. **1988: segredos da constituinte**. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017.

MANES, Vittorio. O papel poliédrico do juiz penal: entre as pressões da hermenêutica e os limites do sistema. Tradução de Antonio Tovo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, mai./jun. 2015.

MANES, Vittorio. Corruzione senza tipicità. **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, v. 61, n. 3, 2018.

MANES, Vittorio. Il contrasto alla corruzione: l'esperienza italiana - dalle indagini 'Mani Pulite' alle attuali esigenze di tutela. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 10, n. 42, 2011.

MANES, Vittorio. O papel poliédrico do juiz penal: entre as pressões da hermenêutica e os limites do sistema. Tradução: Antonio Tovo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 23, n. 114, maio/jun. 2015.

MAROTO CALATAYUD, Manuel. Criminal liability of political decision-makers in Spain. *In*: ZIMMERMANN, Frank (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers. A Comparative Perspective**. Cham: Springer, 2017.

MAROTO CALATAYUD, Manuel. Criminal Responsibility of Political Decision-Makers and Bribery-Related Offences: A Brief Comparative Analysis of Some Prominent Aspects. *In*: ZIMMERMANN, Frank (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers. A Comparative Perspective**. Cham: Springer, 2017.

MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 3 v.

MAURO, Paulo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, 1995.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MÉNDEZ, Fabio; SEPÚLVEDA, Facundo. Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence. **European Journal of Political Economy**, v. 22, n. 1, 2006.

MESURINI, Maurício Costa. História do Direito Administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 35, p. 59-84, dez. 2016.

MICELI, Sérgio. Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945). *In*: MICELI, Sérgio. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das letras, 2001. p. 195-237.

MIROW, Kurt Rudolf. **A ditadura dos cartéis**: anatomia de um subdesenvolvimento. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.

MOCCIA, Sergio. Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli. **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, v. 39, 1996.

MOCCIA, Sergio. O controle da criminalidade organizada no Estado Social de Direito: aspectos dogmáticos e de política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 19, n. 92, p. 31-57, set./out. 2011.

MORAIS SILVA, António de. **Dicionário da língua portuguesa**, recopilado de todos os impressos até o presente. 3. ed., mais cor. e acrescentada. Tomo primeiro. Lisboa: Na typ. de M.P. de Lacerda, 1823. 1 v. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562936>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MORO, Sérgio Fernando. Aplicação da lei de lavagem de dinheiro no Brasil. *Circulus*, **Revista da Justiça Federal do Amazonas**: v. 3, n. 6, p. 29-48, jul./dez. 2015.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e o Regime Militar: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Os expurgos de 1964 e o discurso anticorrupção na caricatura da grande imprensa. **Revista Tempo e Argumento**, v. 8, n. 18, 2016.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Passados presentes**: o golpe de 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. O crime de corrupção passiva no direito brasileiro: exposição e crítica do panorama jurisprudencial. *In*: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (Eds.). **Corrupción y derecho penal**: prevención, investigación y sanción Estudio comparado. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

MURATA, Ana Maria Lumi Kamimura. A ENCCLA como política pública: prevenção e repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro. **Duc In Altum** – Cadernos de Direito, v. 13, n. 29, 2021.

NAPOLITANO, Marcos. **1964**: História do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

NASCIMENTO, Raquel Branquinho. **Corrupção passiva e ato de ofício no ordenamento jurídico criminal brasileiro**. 2021. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021.

NETO, Lira. **Castello**: a marcha para a ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NETO, Lira. **Getúlio**: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930) 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: Princípios e Regras Constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

NIELSEN, Laura Beth. The need for multi-method approaches in empirical legal research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of empirical legal research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Diego. **Le “irrequietas leis de segurança nacional”**. Sistema penale e repressione del dissenso politico nel Brasile dell’estado novo (1937-1945). 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Università Degli Studi di Macerata, Macerata, 2014.

NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945)**: do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

NUNES, José Horta; SELIGMAN, Kátia. Discurso lexicográfico: as reedições do Dicionário da Língua Portuguesa de Moraes. **Alfa**, v. 47, 2003.

NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, 1967.

OLIVEIRA, Jardel Noronha de; MARTINS, Odaléa. **Os IPMs e o habeas corpus no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967. 1 v.

OSTRONOFF, Leonardo José; SALLA, Fernando Entre o lícito e o ilícito: a dinâmica do roubo de cargas e suas zonas cinzentas. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 56, n. 2, p. 228-239, maio/ago. 2020.

PALAZZO, Francesco. O princípio de determinação taxativa da lei penal. Tradução de Antônio Martins. *In*: GRECO, Luis; MARTINS, Antônio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena**: estudos em homenagem a Juarez Tavares. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, Vladimir. **Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. *In*: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Cármen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília; Linha Gráfica Editora, 1991.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão** – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PHILIP, Mark. The definition of political corruption. *In*: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015.

PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica aplicada no mestrado profissional. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

POCOCK, J. G. A. Texts as events: reflections on the history of political thoughts. *In*: POCOCK, J. G. A. **Political thought and History: essays on theory and method**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia; entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRZEWORSKI, Adam. **Money, politics, and democracy**. Paper apresentado em seminário do departamento de Ciência Política da USP. São Paulo: [s. n.], 2011.

QUANDT, Gustavo. O crime de corrupção e a compra de boas relações. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). **Crime e política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 61-72.

QUANDT, Gustavo de Oliveira. Algumas considerações sobre os crimes de corrupção ativa e passiva: a propósito do julgamento do “Mensalão” (APn 470 do STF). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 22, n. 106, 2014.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **O direito e as ações imorais: Paul Johann Anselm Feuerbach e a construção do moderno direito penal**. São Paulo: Almedina, 2012.

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REIS, Bruno Wanderley. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. **Blog da Novos Estudos CEBRAP**, jun. 2017. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 1 ago. 2022.

RIEHELMANN JR., Marco Antônio; BORTOLOZZO, Clemente. Reprimindo o “caixa dois”: a construção jurisprudencial da criminalização da contabilidade paralela em campanhas eleitorais. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político**, São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun. 2021.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROSA, Paula Nunes Mamede. **A função ressocializadora de acordo com o Poder Judiciário**: encarceramento em massa e responsabilidade estatal. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption**: a study in political economy. Nova Iorque: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption & Purity. **Daedalus**, v. 147, n. 3, 2018.

ROSE-ACKERMAN. Democracy and ‘grand’ corruption. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, 1996.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROXIN, Claus. Sobre o recente debate em torno do bem jurídico. Tradução de Luis Greco. *In*: GRECO, Luís; TÓRTIMA, Fernanda Lara (Orgs.). **O bem jurídico como limitação do poder estatal de incriminar?** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

ROXIN, Claus; ARZT, Gunther; TIEDERMANN, Klaus. **Introdução ao direito penal e ao direito processual penal**. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ROXIN, Claus. O tipo penal de stalking: questões de legitimidade e interpretação. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 09–25, 2021.

SALLUM JR., Brasília. **O impeachment de Fernando Collor**: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Breves anotações sobre os crimes de corrupção passiva e corrupção privada na legislação penal espanhola. *In*: PASCHOAL, Janaina Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (Coords.). **Livro homenagem a Miguel Reale Junior**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico. 2014.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Reflexões pontuais sobre a interpretação do crime de corrupção no Brasil à luz da APN 470/MG. **Revista dos Tribunais**, v. 933, 2013.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. Tipicidade penal e princípio da legalidade: o dilema dos elementos normativos e a taxatividade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 18, n. 85, jul./ago. 2010.

SANTIAGO, Milena Brentini. O Ministério Público Federal e sua “vocação” de combate à corrupção. **Revista de Ciências Sociais (RCS)**, v. 53 n. 2, 2022.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 7. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. **Discursos Seditiosos**, Rio de Janeiro: Revan, ano. 7, n. 12, 2002.

SANTOS, Manoel Leonardo. Interest articulation and lobbying. *In*: AMES, Barry (Ed.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. Nova York: Routledge. 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Ant nio da Silva. **Lobbying no Brasil**: profissionalização, estratégias e influências. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção**: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999.

SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, 1999.

SCHULZ, John. **O Exército na política**: origens da intervenção militar, 1850-1894. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil império. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al* (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SCOTT, James C. **Comparative political corruption**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**: judiciário e política no Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Corrupção: uma análise criminológica. *In*: GRECO, Luis; MARTINS, Ant nio (Orgs.). **Direito penal como crítica da pena**: estudos em homenagem a Juarez Tavares. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

SILVA, Marcos Fernandes G. da Silva. Corrupção e desempenho econômico. *In*: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Cadernos Adenauer 10**: Os custos da corrupção. São Paulo: Funda o Konrad Adenauer, 2000. p. 63-78.

SILVA, Matheus Rodrigues Correa da Silva. **Francisco Campos**: o jurista da modernização conservadora. 2019. Tese de Láurea (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da USP.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. Política criminal en la dogmática. *In*: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (Ed.). **Política criminal y nuevo derecho penal**. Libro homenaje a Claus Roxin. Barcelona: Bosch, 1997.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A ideia penal sobre a corrupção no Brasil. Da seletividade pretérita à expansão de horizontes atual. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 19, n. 89, 2011.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da “rachadinha”. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 58-60, 2022.

SKIDMORE, Thomas. **The politics of military rule in Brazil, 1964-85**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1988.

SKINNER, Quentin. Meaning and Understanding in the History of Ideas. **History and Theory**, v. 8, n. 1, 1969.

SMALLMAN, Shawn. Shady business: Corruption in the Brazilian Army before 1954. **Latin American Research Review**, v. 32, n. 3, 1997.

SOUSA., Luís Otávio de. **Aluízio Alves**. CPDOC/FGV, s.d.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso**. Da Escravidão a Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SPECK, Bruno. O financiamento político e a corrupção no Brasil. *In*: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

SPIELER, Paula; MAFEI, Rafael (Coords.). **Advocacia em tempos difíceis**: ditadura militar 1964-1985. Curitiba: Edição do autor, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13745>.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura militar. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, 2005.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna. **Corrupção política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TANZI, Vito. **Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures**. IMF Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998.

TARUFFO, Michele. **A prova**. Tradução de João Gabriel Couto. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

TAVARES, Juarez. **Fundamentos de teoria do delito**. 1. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

TAVARES, Juarez. La creciente legislación penal y los discursos de emergencia. In: VILLELA, Rubén (Ed.). **Teorías actuales en el derecho penal**. Buenos Aires, Argentina: Ad-hoc, 1998.

TAVARES, Juarez; BORGES, Ademar. O crime de corrupção passiva na visão do STF e a sentença que viola o princípio da legalidade. In: PRONER, Carol *et al* (Org.). **Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula**. Bauru: Canal 6, 2017.

TAVARES, Juarez. **Teoria do injusto penal**. 4. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

TAVARES, Juarez. Interpretación, principio de legalidad y jurisprudencia. Tradução de Francisco Muñoz Conde. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 40, n. 3, 1987.

TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas: memórias**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1976. 2 v.

TERRADILLOS BASOCO, Juan M. Estrategias político-criminales frente a la corrupción política: apuntes desde la experiencia española. **Revista Penal México**, v. 6, n. 11-12, 2016.

TOJAL, Tarsila Fonseca. A faceta revanchista do Estado no “combate à corrupção”. In: SOUZA, Regina Cirino Alves Ferreira de (Org.). **Intolerância e Direito Penal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

TREISMAN, Daniel. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? **Annual Review of Political Science**, 2007.

VALÉRIO, Otávio L. S. **A toga e a farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.

VALIM, Rafael; GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel. O enfrentamento da corrupção nos limites do estado de direito. *In*: ZANIN MARTINS, Cristiano *et al* (Coords.). **O caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

VASCONCELLOS, Zacarias de Góes e. **Reforma eleitoral**: discursos proferidos no Senado. Rio de Janeiro: Typ. do Diario do Rio de Janeiro, 1876. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227334>. Acesso em: 26 jan. 2021.

VELASCO, Domingos. **Direito Eleitoral**. Sistema eleitoral. Nulidades. Crítica. Rio de Janeiro, 1935.

VERGARA, Camila. **Systemic corruption**: constitutional ideas for an anti-oligarch republic. Nova Jérsei: Princeton, 2020.

VIGANÒ, Francesco. I delitti di corruzione pubblica nell'ordinamento italiano de lege lata e ferenda. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 25, n. 134, ago. 2017.

WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção**: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

WARREN, Mark. The meaning of corruption in democracies. *In*: HEYWOOD, Paul (Ed.). **Routledge Handbook of Political Corruption**. Nova York: Routledge, 2015. p. 42-48.

WASSMER, Martin Paul. Tratamiento jurídico-penal de la corrupción política y administrativa: Alemania. **Revista Penal**, Valencia, n. 3, jan. 1999.

WEBLEY, Lisa. Qualitative Approaches to Empirical Legal Research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of empirical legal research**. New York: Oxford University Press Inc., 2010.

WEI, Shang-Jin. Corruption in economic development: Beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle? **Policy Research Working Paper 2048**, World Bank, 1999.

WERNER, Guilherme Cunha; MOISÉS, José Álvaro. Corrupção na ditadura: alicerce da corrupção sistêmica de anos recentes. *In*: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019.

WOLF, Sebastian. Dark sides of anti-corruption law: a typology and recent developments in German anti-bribery legislation. **German Law Journal**, n. 17, v. 1, 2016.

WOLF, Sebastian. Political Corruption as a Regulatory Problem in Germany. **German Law Journal**, v. 14, n. 9, 2013.

YANG, Eloisa. **O ato de ofício no delito de corrupção passiva**. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

YIN, Robert. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. SAGE Publications, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. 1 v.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 2 v.

ZIMMERMANN, Frank. Criminal Liability of Political Decision-Makers in Germany. *In*: ZIMMERMANN, Frank. (Ed.). **Criminal Liability of Political Decision-Makers. A Comparative Perspective**. Cham: Springer, 2017. p. 91-111.

Artigos de jornal

ADVOGADOS de Kubitschek entregaram à CGI defesa quanto à ordem dos bens. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 2 ago. 1969.

ATO complementar amplia poderes da CGI. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 jan. 1969.

BÄCHTOLD, Felipe. Moro tem 8 das 45 sentenças da Lava Jato anuladas, e novas análises travam no STF. **Folha de S. Paulo**, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/moro-tem-8-das-45-sentencas-da-lava-jato-anuladas-e-novas-analises-travam-no-stf.shtml>. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRANCO, Carlos Castello. A porcentagem de corrupção. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 05 abr. 1976.

BRANCO, Carlos Castello. Sucessão mapeada. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 abr. 1974.

BUZAID ativa processo de Assembleias. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 14 fev. 1970.

BUZAID traça as diretrizes para as SCGIs agirem em 1970. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 jan. 1970.

CARVALHO, Mario Cesar; MEGALE, Bela. Delação de sócio da OAS trava após ele inocentar Lula. **Folha de S. Paulo**, 1 jun. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1776913-delacao-de-socio-da-oas-trava-apos-ele-inocentar-lula.shtml>. Acesso em: 30 jul 2022.

CGI acelera processos. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 20 jan. 1970.

CGI institui mais duas subcomissões nos Estados de Sergipe e da Paraíba. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 jul. 1969.

CONSELHO pode reunir-se no Rio. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 27 maio 1970.

DIRETORES da Caixa Econômica de Goiás têm bens confiscados. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 out. 1969.

ESCRITÓRIO de Buzaid protesta contra AI-5. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 15 dez. 1978.

EX-PRESIDENTE de CGI no Sul reconhece agora que havia pressões políticas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1979.

GOVERNO faz intervenção em duas cidades. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 07 ago. 1970.

INICIADA reforma do Secretariado. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 03 abr. 1970.

INUTILIDADE que se extingue. **O Estado**, Florianópolis, 29 nov. 1933.

LIMA, Roni. Assis Paim volta a culpar governo militar. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 02. out. 1998.

LIMA, Roni. Paim Cunha é condenado no caso Coroa. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 01 out. 1998

MDB aceita reforma, mas não esta. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 13 abr. 1970.

NA Assembléia, só pessimismo. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 22 abr. 1970.

PLANALTO diz que confisco não tem conotação política. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 ago. 1978.

PRESIDENTE da CGI comenta apurações. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 1. nov. 1964.

PRETE, Renata Lo. Entrevista de Roberto Jefferson à Folha revelou o esquema do mensalão. **Folha de S. Paulo**, 12 fev. 2020. Disponível em; <https://www1.folha.uol.com.br/folha-100-anos/2020/02/entrevista-de-roberto-jefferson-a-folha-revelou-o-esquema-do-mensalao.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2022.

QUE sahirá das sindicancias em Minas, Parahyba e R. G. do Sul. **Folha da noite**, São Paulo, 23 jan. 1932.

SE a justiça comum não obtiver fórmulas excepcionais para a recuperação de prejuízos, com a mudança em sua legislação, a luta contra a corrupção será inútil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 jun. 1978.

SUPREMO vai julgar agravo de Juscelino. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 ago. 1969.

Outros

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Finanças sobre Fundo Partidário**. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 11 abr. 1953.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. Brasília: CNV, 2014. 1 v. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 43ª Reunião do Conselho de Segurança Nacional, de 13/12/1968**. Disponível em: http://querepublicaeesa.an.gov.br/images/segurancanacional/1968_reuniao.pdf. Acesso em: 1 maio 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 01/2016 - 5ª CCR**. Brasília, DF: MPF, 10 jan. 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%2001_2016.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

BURNIER, João Paulo Moreira. **João Paulo Moreira Burnier (depoimento, 1993)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista633.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CPDOC/FGV. Arquivo Ernesto Geisel. **Ata da 53ª reunião do Conselho de Segurança Nacional de 23/06/1978**. EG pr 1975.05.02. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=preg&pagfis=27907>. Acesso em: 09 jun. 2022.

FGV/CPDOC. Arquivo Ernesto Geisel. **Ofício Vice CGI a Armando Falcão em 1976**. EG pr 1974.04.24.

FGV/CPDOC. Arquivo João Goulart. **Discurso na cerimônia de posse da nova gestão do Centro Acadêmico XI de Agosto, em 05/04/1963**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/JG/textual/discurso-pronunciado-por-joao-goulart-entao-presidente-da-republica-no-centro-academico-xi-de-agosto>. Acesso em: 30 abr. 2022.

FGV/CPDOC. **Verbetes “Leon Peres”**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/peres-haroldo-leon>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FONTOURA, Carlos Alberto da. **Carlos Alberto da Fontoura (depoimento, 1993)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista626.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

GALVÃO, Ilmar Nascimento. **Ilmar Nascimento Galvão (depoimento, 2012)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV).

GUO, Bingna; KENDALL, Michael; LEW, Darryl. DOJ's New “China Initiative” Places Chinese Companies Under the FCPA. **White & Case**, 20 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2X5Borg>. Acesso em: 01 ago. 2022.

KORNIS, Mônica Almeida. Tribunal Especial. **CPDOC**, s.d.. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-especial>. Acesso em: 1 maio 2022.

MACHADO, Ralph. Cardozo: nova lei aumentará transparência de gastos com publicidade. **Agência Câmara**, 04 maio 2010. Disponível em: camara.leg.br/noticias/140114-cardozo-nova-lei-aumentara-transparencia-de-gastos-com-publicidade/. Acesso em: 31 jul. 2022.

MARTINS, Paulo Egydio. **Depoimento ao CPDOC/FGV**. São Paulo: Imp. Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

SÃO PAULO. Comissão da Memória e verdade da Prefeitura de São Paulo. LAJOLO, Tereza (Coord.). **Relatório Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo**. São Paulo: Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/RelatorioCMV_DVD\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/RelatorioCMV_DVD(1).pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ato (1) N.º 076/95 – PGJ, de 21 de dezembro de 1995**. São Paulo, SP: DOE, [2008]. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br//PHL_img/ATOS/076.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022.

UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. **Implementation Review Group Fifth Session**. Viena: UN, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2FEaK5U>. Acesso em: 14 set. 2020.

WOLFENSOHN, James. **People and development**: annual meetings address by James D. Wolfensohn, President (English). Presidential speech Washington, D.C: World Bank Group, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/35vrHKw>. Acesso em: 13 set. 2020.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, DF: Presidência da República, [1978]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil**. Recife: Typographia Universal, 1858.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República, 8 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Brasília, DF: Presidência da República, 01 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.763, de 12 de novembro de 2003.** Brasília, DF: Presidência da República, 13 nov. 2003. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.763.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.** Brasília, DF: Presidência da República, 11 maio 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.234, de 5 de maio de 2010.** Brasília, DF: Presidência da República, 06 maio 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112234.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Brasília, DF: Presidência da República, 24 dez. 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.** Brasília, DF: Presidência da República, 7 jun. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL **Decreto-Lei nº 359, de 17 de setembro de 1968.** Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1978]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%20359%2C%20DE%2017%20DE%20SETEMBRO%20DE%201968.&text=Cria%20a%20Comiss%C3%A3o%20Geral%20de,o%20C2%A7%201%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.** Promulga o Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20847%2C%20DE%2011%20DE%20OUTUBRO%20DE%201890.&text=Promulga%20o%20Codigo%20Penal.&text=Art.,que%20n%C3%A3o%20estejam%20previamente%20estabelecidas. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 211, DE 9 DE MAIO DE 1983. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [1983]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7->

dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%201940%20rompeu,Francisco%20Campos%20C%20item%2022).. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emenda Regimental nº 49, de 3 de junho de 2014**. Brasília, DF: DJE/STF, 05 jun. 2014, n. 108, p. 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emenda Regimental nº 57, de 16 de outubro de 2010**. Brasília, DF: DJE/STF, 19 out. 2020, n. 252, p. 1.

Jurisprudência

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5022179-78.2016.4.04.7000**. Data de Julgamento: 13/10/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-gim-argello.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5023121-47.2015.404.7000**. Data de Julgamento: 22/09/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-andre-vargas-condenado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná (13. Vara Federal de Curitiba). **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR**. Data de Julgamento: 12/07/2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iseDt9>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no AREsp 1142400/SP**. Relator: Min. Felix Fischer. Data de Julgamento: 15/03/2018. Data de Publicação: 27/03/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **AgRg no Ag 1372909/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. Data de Julgamento: 16/04/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **HC 135.142/MS**. Relator: Min. Jorge Mussi. Data de Publicação: DJe 04/10/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **REsp 825.340/MG**. Relator: Min. Felix Fischer. Data de Julgamento: 17/08/2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **AgRg no REsp 1519531/SP**. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Data de Julgamento: 23/06/2015. Data de Publicação: 03/08/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC 13487/RJ**. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Data de Publicação: 27/05/2002.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **APn 224/SP**. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Data de Julgamento: 01/10/2008. Data de Publicação: 23/10/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **MS n. 19.782/DF**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Data de Publicação: 6/4/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Inq 4506**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso. Data de Julgamento: 17/04/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AP 307**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 13/12/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AP 996**. Relator(a): Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 29/05/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **AP 1015**. Relator(a): Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 10/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Embargos de Declaração na AP 1015**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 22/04/2022 a 29/04/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 3980**. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 06/03/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 3994**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 18/12/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 3998**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 18/12/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 4074**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 14/08/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Inq 4118**, Relator: Min. Edson Fachin. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 08/05/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4650**. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 17/09/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 157**. Relator: Min. Victor Nunes. Data de Julgamento: 13/03/1968.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 168**. Relator: Min. Amaral Santos. Data de Julgamento: 24/05/1972.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AP 470**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 17/12/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 34103**. Relator: Min. Hahnemann Guimaraes. Data de Julgamento: 09/05/1956.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 38409**. Relator: Min. Hahnemann Guimaraes. Data de Julgamento: 31/05/1961.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41.049**. Relator: Min. Vilas Boas. Data de Julgamento: 04/11/1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41.870**. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira. Data de Julgamento: 10/03/1965

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41.891**. Relator: Min. Hahnemann Guimarães. Data de Julgamento: 10/03/1965.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 41609**. Relator: Min. Victor Nunes Leal. Data de Julgamento: 16/12/1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 42.450**. Relator: Min. Luiz Gallotti. Data de Julgamento: 27/09/1965.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **HC 127483**. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 27/08/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq 212**. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 16/06/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq. 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq 785**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 08/11/1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Inq 2245**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 28/08/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **IP 2**. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira, Rel. para acórdão: Min. Djaci Falcão. Data de Julgamento: 27/03/1968.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **QO 4130**. Relator: Dias Toffoli. Data de Julgamento: 23/09/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recebimento da denúncia no Inq 705**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data de Julgamento: 28/04/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Voto do Min. Celso de Mello no HC 152752**. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de Julgamento: 04/04/2018).

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Penal nº 0070091-13.2015.4.01.3400/DF**.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (8. Turma). **ACR nº 5022179-78.2016.4.04.7000**. Relator: Desembargador Federal Gebran Neto. Data de Julgamento: 07/11/2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (8. Turma). **ACR nº 5046512-94.2016.4.04.7000 PR** Relator: Desembargador Federal Gebran Neto. Data de Julgamento: 24/01/2018.