

**Valdir Leite Queiroz**

# **CORRUPÇÃO.GOV**

**AS 12 ENGRENAGENS QUE  
FOMENTAM A CORRUPÇÃO  
NO BRASIL**

**PREFÁCIO**

**Dr. Marlon Reis** - *Idealizador da Lei da Ficha Limpa, ex-juiz de Direito; doutor em Sociologia Jurídica; Autor de vários livros, dentre eles o best seller “O Nobre Deputado”.*

Para que a corrupção se torne algo sistêmico, como ocorreu no Brasil, é preciso uma série de mecanismos facilitadores (Leis), agindo conjuntamente, sem que a sociedade perceba. Este conjunto de mecanismos facilitadores (Leis) operam no Brasil há décadas e foi estruturado justamente por aqueles que deveriam desmontar este mecanismo.

O que este livro procura mostrar, é justamente esta enorme estrutura facilitadora que está montada no Brasil, a qual podemos chamar de “Máquina Devoradora de Sonhos”, e que foi concebida com várias engrenagens que seguem triturando, não somente sonhos, mas a esperança, a ternura e o futuro de toda uma nação.

Essa grande “Máquina Devoradora de Sonhos”, a qual chamamos de corrupção, é alimentada, continuamente, por várias engrenagens e micro engrenagens, das quais nós elegemos 12 (doze) destas engrenagens, como principais, para tentarmos dissecá-las, tornando compreensível para o cidadão os detalhes desta estrutura.

# **CORRUPÇÃO.GOV**

**AS 12 ENGRENAGENS QUE  
FOMENTAM A CORRUPÇÃO NO BRASIL**



VALDIR LEITE QUEIROZ

# CORRUPÇÃO.GOV

**AS 12 ENGRENAGENS QUE  
FOMENTAM A CORRUPÇÃO NO  
BRASIL**

Goiânia-Go  
2021

Copyright © 2021 by Valdir Leite Queiroz

**Pedidos:** [www.clubedeautores.com.br](http://www.clubedeautores.com.br)

**Contato com Autor:** [mqm.advogados@gmail.com](mailto:mqm.advogados@gmail.com)

**Diagramação:**

Marcos Dígues  
[mcdigues@hotmail.com](mailto:mcdigues@hotmail.com)

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

---

Queiroz, Valdir Leite

Corrupção.gov: as 12 engrenagens que fomentam a corrupção  
no Brasil / Valdir Leite Queiroz. - Goiânia / Ed. do autor, 2021.

216 p.:

ISBN:978-65-00-13650-0

1. Corrupção 2. Corrupção - Brasil 3. Corrupção - Combate 4.  
Corrupção - Legislação . I. Título.

20-51503

CDU:364.1323

---

Índice para catálogo sistemático:

I. Corrupção: Problemas sociais 364.1323  
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/ 9427

**DIREITOS RESERVADOS**

É proibida a reprodução total ou parcial da obra, de qualquer forma ou por qualquer meio, sem a autorização prévia e por escrito dos autores. A violação dos Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Impresso no Brasil

*Printed in Brazil*

2021

***“No Brasil, não se coloca um paralelepípedo no chão se não se pagar propina.”***

*Mário Oliveira Filho, advogado de Fernando Soares, o Fernando Baiano, apontado como operador do PMDB no esquema de propina investigado na Petrobras. Operação Lava Jato – 20/11/2014.*





## Agradecimento

Agradeço ao meu “amigo lá de cima” pelos anjos da guarda que colocou em minha vida desde o momento em que respirei, pela primeira vez, os ares deste mundo: os anjos<sup>1</sup> Thiaguim, Fatinha e minha madrinha Cidinha.

Todos têm feito um excelente trabalho, visto os caminhos que trilhei após aspirar aquela primeira lufada de ar dentro de um humilde casebre de pau a pique, iluminado por uma lamparina a querosene e acolhido pelas mãos de uma parteira.

Caminhei por trilhas leves, suaves e, também, íngremes. Em todas elas, às vezes, sorri e as vezes chorei, porém, em nenhuma delas estive sozinho.

Em vários momentos senti o sopro desses anjos no meu coração, em outros, senti-me guiado, e por diversas vezes, tenho certeza, carregaram-me no colo.

---

<sup>1</sup> *Thiaguim: São Thiago; Fatinha: Nossa Senhora de Fátima; Cidinha: Nossa Senhora Aparecida.*



## Dedicatória

Dedico este livro a um país chamado Brasil, mas que também poderíamos chamar de Vasabarros<sup>1</sup>, dada a tristeza moral de sua população. Infelizmente, dado o realismo quase sobrenatural vivido por seus habitantes, também poderíamos chamá-lo de Macondo<sup>2</sup>, sempre esperando o futuro e já com quinhentos anos de solidão.

Vítima de um mal crônico, chamado corrupção, este país vive anestesiado pela inércia, pela mansidão, pela passividade e pelo silêncio dos cidadãos de bem.

Esse silêncio, essa passividade, essa mansidão, essa inércia frente à corrupção, é fruto das “cápsulas” de conformismo que nos foi sendo ministrada como mantras: “sempre foi assim”, “não adianta fazer nada”, “a corrupção está no nosso sangue”.

Junto com esses mantras, foi montada uma estrutura “legal”, mas completamente imoral, para facilitar, manter e ampliar a corrupção neste pobre país chamado Vasabarros, digo, Macondo, ou melhor, Brasil, que segue, semivivo, semimorto, ora afoito, mas sempre torto. Pobre Brasil!

---

1 *Livro: Aquele Mundo de Vasabarros (José J. Veiga).*

2 *Livro: Cem Anos de Solidão (Gabriel Garcia Marques).*



# SUMÁRIO

---

## SUMÁRIO

<b>PREÂMBULO .....</b>	<b>15</b>
<b>PREFÁCIO .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>23</b>
Tradição Maldita.....	23
A Sistematização da Corrupção.....	26
O Mal Maior da Corrupção.....	28
As Engrenagens da “Máquina Devoradora de Sonhos” .....	30
A Falta do DNA Moral.....	32
<b>ELE, O POVO, ESSE SER ESTRANHO – I.....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>A 1ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE</b>	
<b>FOMENTA A CORRUPÇÃO: .....</b>	<b>45</b>
<b>DOAÇÕES DE EMPRESAS PARA CAMPANHAS POLÍTICAS... 45</b>	
A Luta Jurídica .....	46
O Maior Gastador do País .....	48
Doações de Pessoas Físicas.....	50
Doações de Pessoas Jurídicas .....	51
Gastos com Campanhas .....	52
O Retorno do “Investimento”.....	53
<b>COMO DESATIVAR A 1ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>57</b>

## **CAPÍTULO 2**

<b>A 2ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: FUNÇÕES E CARGOS COMISSIONADOS ....</b>	<b>65</b>
Em qual ente público ocorre o maior percentual	
de corrupção? .....	76
Da relação entre cargos comissionados e a corrupção .....	77
<b>COMO DESATIVAR A 2ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>80</b>

## **CAPÍTULO 3**

<b>A 3ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: .....</b>	<b>85</b>
<b>ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS DE</b>	
<b>CONTAS DOS ESTADOS, MUNICÍPIOS E UNIÃO</b>	
<b>PELO EXECUTIVO E LEGISLATIVO .....</b>	<b>85</b>
<b>COMO DESATIVAR A 3ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>96</b>

## **CAPÍTULO 4**

<b>A 4ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: INCENTIVOS FISCAIS .....</b>	<b>99</b>
<b>COMO DESATIVAR A 4ª ENGRENAGEM .....</b>	<b>108</b>

## **CAPÍTULO 5**

<b>A 5ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: VOTO SECRETO NAS CASAS</b>	
<b>LEGISLATIVAS.....</b>	<b>111</b>
<b>COMO DESATIVAR A 5ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>118</b>
<b>ELE, O POVO, ESSE SER ESTRANHO – II .....</b>	<b>121</b>

## **CAPÍTULO 6**

<b>A 6ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE</b>	
<b>FOMENTA A CORRUPÇÃO: .....</b>	<b>127</b>

<b>ESCOLHA DOS PROCURADORES DE JUSTIÇA DOS ESTADOS E DA UNIÃO PELO CHEFE DO EXECUTIVO .....</b>	<b>127</b>
1 – MPE – Ministério Público Estadual.....	131
2 – MPE – Ministério Público Federal.....	134
<b>COMO DESATIVAR A 6ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>136</b>

## **CAPÍTULO 7**

<b>A 7ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: ESCOLHA PELO EXECUTIVO DOS:</b>	
Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais;	
Desembargadores dos Tribunais Regionais do Trabalho;	
Desembargadores do Quinto Constitucional;	
Ministros do Superior Tribunal de Justiça;	
Ministros do Supremo Tribunal Federal .....	139
<b>COMO DESATIVAR A 7ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>145</b>

## **CAPÍTULO 8**

<b>A 8ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: O VOTO OBRIGATÓRIO .....</b>	<b>147</b>
<b>COMO DESATIVAR A 8ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>157</b>

## **CAPÍTULO 9**

<b>A 9ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: O SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL.....</b>	<b>159</b>
Sistema Majoritário .....	160
Sistema Proporcional .....	160
Vereadores .....	161
Deputados Estaduais e Distritais .....	163
Deputados Federais .....	165
Senadores.....	167
Sistema Majoritário vs. Sistema Distrital.....	167
<b>COMO DESATIVAR A 9ª ENGRENAGEM.....</b>	<b>170</b>

## **CAPÍTULO 10**

<b>A 10ª ENGENHAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: .....</b>	<b>173</b>
<b>REGIMENTO INTERNO DAS CASAS LEGISLATIVAS</b>	
<b>- Desrespeito à Nossa Constituição .....</b>	<b>173</b>
Desrespeito ao Princípio da Representatividade .....	174
Desrespeito ao Princípio da Publicidade .....	177
<b>COMO DESATIVAR A 10ª ENGENHAGEM.....</b>	<b>180</b>

## **CAPÍTULO 11**

<b>A 11ª ENGENHAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: .....</b>	<b>183</b>
<b>QUINTO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>183</b>
<b>COMO DESATIVAR A 11ª ENGENHAGEM.....</b>	<b>194</b>

## **CAPÍTULO 12**

<b>A 12ª ENGENHAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA</b>	
<b>A CORRUPÇÃO: .....</b>	<b>197</b>
<b>FORO PRIVILEGIADO .....</b>	<b>197</b>
Pontos Positivos .....	203
Pontos Negativos.....	205
<b>COMO DESATIVAR A 12ª ENGENHAGEM.....</b>	<b>214</b>
<b>AGRADECIMENTO.....</b>	<b>217</b>



## PREÂMBULO

Dê conhecimento a um povo e a liberdade sempre será conquistada. Por outro lado, se somente liberdade for dada a um povo, e ele for privado de conhecimento, em muito pouco tempo essa liberdade estará seriamente ameaçada. Esse povo não terá a capacidade de entender que a liberdade sempre precisa ser conquistada, e que a única arma capaz de conquistá-la chama-se conhecimento, que nada mais é do que a capacidade de discernir entre a narrativa de uma suposta realidade e a realidade vivida por nós e por nossos precursores.

Dar liberdade a um povo sem dar conhecimento é o caminho mais curto para tornar esse povo prisioneiro de regimes ditatoriais. A liberdade somente se torna plena quando esse povo passa a entender que só o conhecimento liberta, e que a única arma capaz de aprisionar um povo é a ignorância.

No Brasil, o conhecimento é escasso. Dois terços da nossa população são considerados analfabetos funcionais. Esse é o motivo principal de o Brasil viver, no momento, uma crise de falta de liberdade, patrocinada, principalmente, pelas engrenagens da corrupção e pelas

falsas narrativas repetidas, que hoje, absurdamente, se sobrepõem à realidade. Vivemos a era do politicamente correto, e para isso o “Sr. Bom Senso” foi assassinado, aos poucos indo fazer parte do passado.

Se a maioria das pessoas entendesse como funcionam as engrenagens da corrupção e das falsas narrativas, a liberdade jamais seria ameaçada, pois as praças e ruas se tornariam pequenas para acolher essa multidão, e instituições como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal não abrigariam tantos lobos em pele de cordeiro.

Só o conhecimento liberta!

## PREFÁCIO

**Dr. Marlon Reis**

*Idealizador da Lei da Ficha Limpa*

*ex-juiz de Direito; doutor em Sociologia Jurídica;*

*Autor de vários livros, dentre eles o best seller “O Nobre Deputado”.*

Você tem em suas mãos agora um livro precioso.

Ele aborda o tema da corrupção sob o prisma correto. Em lugar de ceder ao moralismo que condena o outro e não julga a si, ele busca mergulhar nas características de um sistema e apontar soluções institucionais.

O Direito Penal mira o indivíduo. Há os que esperam encontrar no aumento de penas e criminalização de condutas a solução mágica para problemas do mundo real. Não que o universo penal não tenha que estar em sintonia com os reclamos da sociedade por transparência e integridade, mas não tenho dúvida de que a aceleração da história rumo a uma sociedade mais proba se dá pela via da qualificação do Estado por meio de alterações na estrutura política.

Valdir Leite Queiroz - ao longo de uma experiência adquirida por toda uma vida e por intermédio da formação de um currículo que o autoriza a tratar dos temas que enfrenta nesta obra - vai direto ao ponto com sua visão certa e perspicaz. E tudo o que nos trás a partir da sua visão profissional e da sua militância aguerrida qualifica e aprimora um debate que no momento está comprometido pelas paixões partidárias. O fato é que Valdir não se dobra a esses apelos. Seu livro é um documento de Estado, não um libelo de partidos.

O maior mérito da obra é o de reconhecer o seu elevado papel: o de acendedor de luzes. O livro descortina, revela, faz pensar, em cada uma das suas páginas. Como diz o próprio autor,

Não existe nenhum milagre a ser praticado. Vamos jogar luz onde só existe escuridão para que as pessoas saibam e tomem conhecimento das leis, regras e normas tirânicas a que nós estamos submetidos.

De fato o acesso à informação de qualidade é um dos atributos mais importantes para a formação de uma democracia saudável. Aliás, Robert Dahl já incluía entre os atributos da sua ideia de Poliarquia a proteção legal a fontes alternativas de informação. E esse prestigioso livro se insere entre esses elementos tão caros à democracia ao informar de forma livre, sem amarras ou censura, indo direto ao ponto em várias questões tempestuosas.

Logo no primeiro capítulo, o autor aponta as doações empresariais de campanha como a primeira engrenagem da corrupção política. Assim ocorreu entre nós durante muito tempo, e a leitura apresentada sobre tema é extremamente útil e necessária.

Com efeito, o financiamento empresarial traz consigo uma flagrante injustiça. Em sociedades com grandes disparidades de riqueza, é possível para os poucos detentores de grandes fortunas contribuírem mais que todos os demais componentes da massa de doadores. Além disso, se os mais abastados preferirem financiar suas próprias campanhas, eles terão uma vantagem injusta e os mandatos serão exercidos por um clube de milionários.

Em segundo lugar, as contribuições privadas poderiam favorecer a corrupção política. Grandes empresários realizarão doações de campanha com o objetivo de receber como pagamento futuro a celebração de contratos com o Poder Público ou outros benefícios ilegais.

Em terceiro lugar, muitos pagamentos privados não provêm de indivíduos, mas de instituições tais como as corporações empresariais. Por causa disso, doadores individuais raramente têm importância decisiva nas decisões tomadas pelos mandatários, prevalecendo os interesses das grandes empresas.

Na medida em que a busca pelo financiamento privado pode ser realizada por cada candidato individual-

mente, isso favorece o enfraquecimento da organização partidária, ressaltando a habilidade de cada um de arrecadar fundos para a campanha.

Felizmente, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Isso foi de fato um grande passo rumo ao aprimoramento do nosso sistema de financiamento de campanhas. Mas ainda falta aprimorarmos o modelo que veio a substituir o anterior: o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais.

Agora atribuiu-se um poder imenso aos dirigentes partidários, que decidem quem pode ou não ser eleito, definindo o destino das doações empresariais como se se dispusesse de recursos pessoais. Faltam critérios. E onde faltam os critérios, sobejam as discricionariedades e sua parente próxima: a corrupção.

O livro segue bem chamando a atenção para o modelo de nomeações para cargos de confiança criados em demasia para atender a demandas clientelistas, não a necessidades do Estado.

E assim segue se debruçando sobre pontos que merecem aprofundada reflexão, todos muito bem selecionado por Valdir Queiroz.

Vale e muito a pena ler o livro que você agora manuseia. Espero que cada uma das linhas escritas pelo autor sirva para sua reflexão e para o seu aprofundamento sobre os temas aqui versados e que Valdir Queiroz reporta tão bem.

Boa leitura!





## INTRODUÇÃO

### Tradição Maldita

A decadência moral da nossa sociedade leva a uma percepção equivocada da corrupção e faz com que essa sociedade aja com naturalidade diante de algo totalmente imoral.

A corrupção nos indigna, mas nos mantém no confortável campo da indignação sem ação. Infelizmente, a corrupção tornou-se “tradição” no nosso país. E o conceito de tradição é interessante, porque ele se traduz como a transmissão de doutrinas, de lendas e de costumes, de um povo ou comunidade, ao longo do tempo. É o laço do passado com o presente.

E assim, de pai para filho, de filho para neto, de neto para bisneto e de parentes e amigos para parentes e amigos, a corrupção vai se eternizando e fortalecendo suas raízes por meio de normas, leis, decretos e portarias, aparentemente legais, pois emanaram daqueles que detêm o poder de criá-las, porém, absurdamente e flagrantemente imorais.

Transmitimos nossa indignação a todos, e às vezes saímos às ruas bradando contra a corrupção, mas não fazemos nada contra as CAUSAS da corrupção. Nossa indignação é somente contra as CONSEQUÊNCIAS da corrupção, o que, na prática, é como enxugar gelo. Na maioria das vezes, agimos imaginando que apenas a nossa indignação é suficiente para afastar a corrupção, porém não é.

Como fundador de uma ONG de combate à corrupção, a experiência que obtive ao longo de mais de 15 anos deu-me a oportunidade de observar mais de perto as nuances dessa corrupção, e deu-me a liberdade de falar, com um pouco de propriedade, sobre a enorme distância entre a indignação mostrada pela sociedade nas rodas sociais, e principalmente nas redes sociais, e a ação necessária para, efetivamente, combater a corrupção.

O grande problema, no combate à corrupção, é que a sociedade está direcionando seu foco para o alvo incorreto. O mais incrível de tudo isso é que as próprias instituições de Estado que, supostamente, travam uma enorme luta contra a corrupção, direcionam toda sua artilharia para o alvo incorreto e, com isso, fazem crer a toda a sociedade que o alvo está correto. Ou seja, estão sempre combatendo as CONSEQUÊNCIAS da corrupção e não as CAUSAS.

O momento mais propício que o Brasil já teve, pós

<sup>1</sup>Lei da Ficha Limpa de 1.999 (Lei 8.940/99) para tentar

---

1 *Para saber mais sobre a saga da Lei da Ficha Limpa leia o livro: O Gigante Acordado, Marlon Reis, Editora Leya, 2013.*

um avanço contra a corrupção tão significativo quanto foi esta Lei, foi após as manifestações de junho de 2013.

Naquele momento de 2013, um projeto de iniciativa popular encabeçado pelo Ministério Público Federal chamado Dez Medidas Contra a Corrupção, em que toda a sociedade se envolveu, colhendo mais de dois milhões de assinaturas. Nesse projeto, porém, não encontramos em nenhuma das dez propostas medidas que efetivamente combatam as CAUSAS da corrupção. São medidas que reforçarão tão somente o combate às CONSEQUÊNCIAS da corrupção. Isso não é ruim, mas o efeito prático é o de uma toalha maior para enxugar mais gelo.

Mesmo sendo apenas uma toalha maior para enxugar mais gelo, ao chegar ao Congresso (que tem como prioridade maior manter o seu status quo), o projeto original foi todo deturpado e desconfigurado, com vários “jabutis”<sup>2</sup> no seu texto final aprovado.

Para manter essa ilusão constante de que devemos combater as CONSEQUÊNCIAS da corrupção e ignorar as CAUSAS, temos um enorme exército de analfabetos funcionais composto por 2/3 da sociedade, políticos que têm o umbigo maior do que a própria consciência, um corporativismo doentio em todos os segmentos de poder e também nas entidades de classe, dentre as quais

---

2 *No processo legislativo brasileiro, jabuti designa a inserção de norma alheia ao tema principal em um projeto de lei ou medida provisória enviada ao Legislativo.*

podemos citar: OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público<sup>3</sup>, AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros, Ajufe – Associação de Juízes Federais e Anamatra – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, dentre tantas outras que, antes de pensar no Brasil, colocam sempre em primeiro lugar o próprio umbigo, e com isso, o pobre Brasil continua sua sina de país do futuro.

A visão que temos de combater somente as CONSEQUÊNCIAS e não as CAUSAS da corrupção é a mesma visão de um Dom Quixote lutando contra moinhos de vento e rebanhos de carneiros como se fossem dragões e exércitos inimigos. Enquanto não mudarmos o foco e não passarmos a combater as CAUSAS, e não somente as CONSEQUÊNCIAS da corrupção, essa será uma luta inglória, sem fim e impossível de vencer.

## **A Sistematização da Corrupção**

Para que a corrupção se torne algo sistêmico, como ocorreu no Brasil, é preciso uma série de mecanismos facilitadores (leis) agindo conjuntamente, sem que a sociedade perceba. Esse conjunto de mecanismos facilitadores (leis) opera no Brasil há décadas e foi estruturado justamente por aqueles que deveriam desmontar esse mecanismo.

---

3 *Para saber mais sobre o corporativismo no Ministério Público, leia o livro do procurador federal Manoel Pestana, De Faxineiro a Procurador da República, Parte V.*

O que este livro procura mostrar é justamente essa enorme estrutura facilitadora que está montada no Brasil, a qual podemos chamar de “máquina devoradora de sonhos”, e que foi concebida com várias engrenagens que seguem triturando – não somente sonhos, mas a esperança, a ternura e o futuro de toda uma nação.

Essa grande “máquina devoradora de sonhos”, a qual chamamos de corrupção, é alimentada, continuamente, por várias engrenagens e microengrenagens. Dessas, elegi as 12 principais, para dissecar os detalhes dessa estrutura e torná-los compreensíveis para o cidadão.

Alguns questionarão: se esses mecanismos facilitadores estão sendo criados há décadas, por que somente agora a percepção da corrupção é tão grande?

Ora, por dois motivos principais, bastante lógicos. Primeiro que, há três, quatro décadas, o acesso à informação era algo restrito a uma pequena parcela da sociedade, e segundo que nesse período o PIB do Brasil cresceu mais de 50 vezes, passando de 127 bilhões de reais (1970) para 6,8 trilhões de reais (2018).

A dificuldade de quantificar o valor desviado por ano pela corrupção leva a várias estimativas de valores. No entanto, um estudo realizado pela Fiesp em 2010<sup>4</sup> concluiu que entre 1,38% e 2,3% do PIB é desviado anualmente pela corrupção. No entanto, somente os da-

---

4 Fonte: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>

dos da operação Lava Jato, que nada mais é do que a ponta do iceberg, faz-nos crer (e estudos futuros comprovarão isso) que esse percentual de corrupção facilmente ultrapassa 3% do PIB.

Com base nesses dados, podemos afirmar que em 2019 a corrupção desviou 170% do PIB de 1970, ou seja, 219 bilhões de reais. Este valor desviado anualmente é, também, maior do que o PIB de mais de 100 países do mundo.

### **O Mal Maior da Corrupção**

O que mais assusta nessa “máquina devoradora de sonhos” não são nem as vultosas quantias desviadas dos cofres públicos, mas sim, e principalmente, os sérios danos já causados à moral, à autoestima, à esperança, à ternura e à dignidade de nós, brasileiros.

Um povo sem esperança e com a dignidade em baixa é uma “manada” perfeita para ser tocada rumo ao matadouro sem nenhuma reação. E é exatamente isso que vem ocorrendo no Brasil ao longo dos últimos 20 anos, uma estrutura de poder voltada a manter instrumentos “legais”, porém imorais, que fomentam a corrupção.

Por outro lado, dão-nos pão, TV e circo (leia-se carnaval, novela e futebol), fazem-nos crer que vivemos numa grande democracia e até exaltam o “jeitinho brasileiro”, que até parece ser uma grande qualidade, pela for-

ma como é usada essa expressão – quando, na realidade, o “jeitinho brasileiro” nada mais é do que um upgrade da “Lei de Gerson”, ou seja, deve-se levar vantagem em tudo.

O problema é que, quando você leva vantagem, fatalmente alguém levou desvantagem. E quase sempre quem levou desvantagem foram aqueles que têm como norte de vida a boa-fé, a retidão e o respeito às leis, ou seja, os cidadãos de bem.

Os brasileiros, de modo geral, encaram o combate à corrupção como um trabalho de Sísifo – uma expressão popular originada na mitologia grega, em que o personagem, por ter desrespeitado os deuses gregos, foi condenado a passar a eternidade empurrando uma pedra até o cume de uma montanha. No entanto, sempre que a pedra chega ao topo, ela rola novamente montanha abaixo, e Sísifo deve voltar a executar o trabalho toda outra vez. Isso se traduz a toda situação ou trabalho que é interminável e inútil, e em parte o brasileiro tem razão, pois estamos sempre combatendo as CONSEQUÊNCIAS e não as CAUSAS da corrupção.

No seu livro *O Nobre Deputado*, o ex-juiz eleitoral Marlon Reis, idealizador da Lei da Ficha Limpa, por meio de uma obra supostamente de ficção, desnuda a realidade do sistema político no nosso país.

*“A política é movida a dinheiro e poder. Dinheiro compra poder, e poder é uma ferramenta poderosa para se obter dinheiro. É disso que se trata as eleições: o poder arrecada o dinheiro que vai alçar os candidatos ao poder. Saiba que você não faz diferença alguma quando aperta o botão verde da urna eletrônica para apoiar aquele candidato oposicionista que, quem sabe, possa virar o jogo. No Brasil, não importa o Estado, a única coisa que vira o jogo é uma avalanche de dinheiro. O jogo é comprado, vence quem paga mais. Sempre foi assim e sempre será, pois os novatos que ingressam com ilusões de mudança são cooptados ou cuspidos pelo sistema.”*

## **As Engrenagens da “Máquina Devoradora de Sonhos”**

Como bem disse o Dr. Marlon Reis em seu livro, “os novatos que ingressam com ilusões de mudança são cooptados ou cuspidos pelo sistema”. E é justamente esse ponto que procuramos mostrar no nosso livro: que o sistema somente deixará de cooptar ou cuspir aqueles que querem mudanças quando começarmos a combater as CAUSAS e não as CONSEQUÊNCIAS da corrupção no nosso país.

Neste livro pretendo mostrar, de forma simples, as principais engrenagens que, na minha percepção, sustentam essa “máquina devoradora de sonhos”. Para isso,



nomeei as 12 principais engrenagens estruturantes que existem no Brasil e que irrigam a corrupção. É óbvio que existem *n* outras pequenas engrenagens que também contribuem para a corrupção. Porém, todas essas engrenagens menores alimentam ou são alimentadas pelas engrenagens estruturantes.

Se analisarmos qualquer caso de corrupção no Brasil, encontraremos no mínimo uma dessas 12 engrenagens agindo. O grande erro do combate à corrupção no Brasil é que estamos sempre combatendo as CONSEQUÊNCIAS e não as CAUSAS. A luta contra a corrupção deve ser contra essas engrenagens.

Imagine que para fazer um bolo, você precisa de vários ingredientes: água, fogo, açúcar/sal, farinha de trigo, ovos e manteiga. Se você não tiver um ou mais de um desses ingredientes, você não conseguirá fazer o bolo.

Com a corrupção, a lógica é a mesma. Para que ela ocorra, é necessário ter as engrenagens atuando. Cabe a nós, cidadãos de bem, eliminar essas engrenagens, que nada mais são do que normas, leis e regras vigentes no nosso país que fomentam a corrupção.

A nossa sociedade, devido a seu baixo grau de conhecimento (cerca de 2/3 são analfabetos funcionais), é prisioneira da ignorância. Como a única arma capaz de libertar um povo é o conhecimento, e como esse conhecimento é negado há mais de 20 anos ao povo brasileiro,

o Brasil, infelizmente, ainda continuará a ser, por muito tempo, o oásis dos políticos canalhas.

### **A Falta do DNA Moral**

Por outro lado, grande parte dos chamados “especialistas”, formados por pseudointelectuais, filósofos e historiadores “da moda”, tem como mantra que a classe política é o espelho do povo. Induzem à FALSA ideia de que a culpa por toda essa corrupção é do próprio povo. Disso discordo frontalmente, pois a recíproca é que é verdadeira, ou seja, o povo é que é o espelho do político. O político é um agente público e, além de sua obrigação moral perante a sociedade de agir com ética e zelo diante do bem público, ele tem uma obrigação legal de zelar por cada centavo da sociedade.

Assim como existe um DNA genético, que é transmitido através das células, existe também um “DNA moral”, que é transmitido pelo meio em que você vive, e é da natureza humana seguir o exemplo daqueles que são os “líderes da sociedade”. Se os líderes se comportam com ética, responsabilidade, honestidade e civismo, o resultado natural é que esse “DNA moral” seja absorvido pela sociedade e que ela também se comporte com ética, responsabilidade, honestidade e civismo.

Por outro lado, se a sociedade se sente roubada, ignorada e explorada, involuntariamente ela absorve esse “DNA moral” de ruim qualidade e não se sente na obri-

gação de cumprir pequenas normas morais do seu cotidiano. Basta pegar como exemplo os Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e a maioria dos países europeus, onde o senso sobre o que é certo e o que é errado já está incorporado no “DNA moral” da população. Quando, porventura, há desvio de agentes públicos nesses países, muitos se suicidam, ou são punidos exemplarmente. O melhor exemplo é o que vem de cima, já diz o ditado popular.

No livro *Parceria Degenerativa* de Clóvis de Barros Filho e Sérgio Praça, os autores narram um estudo que demonstra bem o que é esse “DNA moral”, que eles chamam de “cultura”. O objetivo do estudo era responder à seguinte pergunta: Cultura causa corrupção? Veja:

*“Essa pergunta só pode ser respondida se conseguirmos distinguir o efeito da expectativa de punição legal do efeito das normas culturais para que um ato corrupto ocorra. De modo brilhante, dois economistas fazem isso no estudo ‘Corrupção, regras e justiça: um estudo sobre multas de diplomatas’ (Fisman e Miguel, 2007). Eles aproveitam uma situação inusitada. Em Nova York, até dezembro de 2002, os diplomatas que representavam 149 países na Organização das Nações Unidas tinham imunidades para não pagar multas de trânsito. [...] Entre novembro de 1997 e o fim de 2002, os diplomatas acumularam mais de 150 mil multas de*

*trânsito, totalizando mais de US\$ 18 milhões! A multa mais comum – 43% – era para o carro em frente a uma saída de estacionamento (residencial ou comercial). [...] Antes de novembro de 2002, cada diplomata brasileiro tinha, em média, 30 multas. Eram quatro diplomatas. Os nove diplomatas do Kuwait foram os campeões. Na média, foram 249 multas por diplomata até o fim de 2002! Vinte e um países foram representados por diplomatas bastante honestos, que não receberam multa alguma [...]. O que será que explica isso? Para os autores, se a percepção sobre corrupção em um país é alta, seus diplomatas terão comportamentos corruptos no trânsito nova-iorquino. Ou seja, a percepção sobre a corrupção captura quanto a desonestidade está ‘no ar’ – ou na cultura – de um país. É exatamente isso que eles provam com testes econométricos. A diferença entre um país com cultura corrupta, como a Nigéria, e um com percepção de cultura mais honesta, como a Noruega, implica uma diferença de 80% nas chances de o diplomata ter comportamento corrupto.” (BARROS FILHO, C.; PRAÇA, S. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas: Papyrus, 2014. p. 77-79).*

De tanto falar em CAUSAS e CONSEQUÊNCIAS e afirmar, até aqui, que o problema da corrupção está nas CAUSAS e não nas CONSEQUÊNCIAS, o leitor deve

estar curioso para saber quais são essas causas e consequências.

Como afirmamos, no Brasil somente combatemos as consequências da corrupção. Essas consequências nada mais são do que as leis e normas existentes que punem aquele que praticou o ato de corrupção. Ou seja, depois do ocorrido é que iremos agir. Porém, o que levou aquele agente público a praticar tal ato? O que poderíamos ter feito para tornar impossível que aquele ato fosse praticado?

Ora, vamos pegar um exemplo simples e quase cotidiano. Se formos analisar todos os casos de corrupção de que tomamos conhecimento na administração pública, iremos observar que em praticamente todos eles aquele que praticou o ato ou que contribuiu para a prática do ato é um agente público com cargo ou função comissionada. Ou seja, é alguém que foi colocado naquela função por algum político. E por que foi possível o político colocar aquele agente naquela função? Porque a nossa lei permite a indicação de pessoas para esses cargos em todas as esferas de poder e em todos os entes públicos.

Conforme veremos à frente, no Brasil existem cerca de 3,5 milhões de cargos/funções comissionadas. Não se assuste, é isso mesmo! Ora, somente nessa engrenagem, que é uma das 12 que iremos mostrar, já existem 3,5 milhões de possibilidades de a corrupção agir. Veja bem, não quero dizer com isso que todas as pessoas que

ocupam esses cargos são corruptas. Grande parte dessas pessoas é vítima do sistema e não pessoas de má índole. O que não podemos negar é que, por ocuparem esses cargos, por indicação política, estarão mais vulneráveis.

E como resolver isso? É o que mostraremos nas páginas seguintes deste livro. Não existe nenhum milagre a ser praticado. Vamos jogar luz onde só existe escuridão para que as pessoas saibam e tomem conhecimento das leis, regras e normas tirânicas a que nós estamos submetidos.

Alexandre Ostrowiecki e Renato Feder, no livro que escreveram, em 2008, *Como Transformar o Brasil no País Mais Rico do Mundo*, prefaciado pelo mais admirável empresário que este país já teve, Antônio Ermírio de Moraes, falam sobre a principal vergonha nacional. Vejam:

*“Como sabemos, a corrupção é um dos fenômenos mais perigosos para uma nação. Os efeitos econômicos são devastadores, à medida que o custo das empresas sobe, investimentos despencam, as pessoas começam a perder a confiança nas instituições do País e a democracia começa a ser ameaçada. Não é à toa que os países no topo do ranking da transparência internacional, como Finlândia e Singapura, estão entre os países mais ricos, enquanto as nações mais corruptas do pla-*

*neta, como Togo e Gana, estão entre as mais pobres. A correlação entre corrupção e subdesenvolvimento é fortíssima. Nesse contexto, infelizmente, o Brasil encontra-se em péssima posição. Nossos índices de corrupção são africanos, escândalos são frequentes, envolvendo deputados, ministros, fiscais e funcionários públicos de baixo escalão. De acordo com uma pesquisa divulgada pelo instituto Sensus, para 41,3% dos brasileiros a corrupção é o principal motivo de vergonha nacional, superando de longe a violência (17,1%) e a pobreza (12,7%). Apesar de um caso ou outro de afastamento do cargo, rapidamente as mesmas pessoas de sempre voltam ao governo. Praticamente não existe punição real. Um estudo das Associações dos Magistrados Brasileiros acompanhou as ações criminais contra políticos entre 1988 e 2007. Dos 463 processos contra autoridades, apenas cinco resultaram em condenação, cerca de 1%. Mesmo assim, todos esses cinco tratavam de crimes violentos como agressão e homicídio. Ou seja, nunca, em quase 20 anos, um político foi condenado por corrupção no Brasil!” (OSTROWIECKI, A. **Carregando o elefante: como transformar o Brasil no país mais rico do mundo**. São Paulo: Leopardo, 2011. p. 120-121).*





## ELE, O POVO, ESSE SER ESTRANHO – I

Certo dia estava saindo de um restaurante, onde sempre almoço, e ouvi alguém chamar, lá do outro lado da rua, acenando com os braços: “Ô corrupção, olha um bilhete bom para hoje!” Era o vendedor de bilhetes de loteria, de quem, de vez em quando, eu comprava uns bilhetes da Mega Sena e dava para os manobristas do restaurante. Aí então os manobristas explicaram sorrindo: “Dotô (sic), aqui todo mundo que não sabe o nome do senhor só chama o senhor de moço da corrupção, por causa do seu carro”. Acabei me acostumando.

O meu carro, um C-3 branco, todo plotado em letras garrafais com a frase “Corrupção, Não Basta Ser Contra!”, quase sempre chamava a atenção dos transeuntes e motoristas pelas ruas de Goiânia. Era bastante comum as pessoas me abordarem no sinaleiro ou em locais em que eu parava para indagar sobre aquela palavra de ordem: “Corrupção”. Porém, nesse dia foi diferente.

Setembro de 2018. O sol da tarde ainda brilhava sobre o asfalto e o trânsito fluía devagar, com três fileiras de carros, pela longa avenida Castelo Branco, sentido trevo de Trindade. As fileiras de veículos se forma-

vam lentamente em função do sinaleiro lá adiante, que já entrava em contagem regressiva para fechar.

Aos poucos ouvi, lá atrás, um som de buzina. Eu transitava pela fileira do meio, e percebi que a insistente buzina era de alguém em um carro que vinha na fileira do lado direito, não só buzinando, mas também acenando com a mão e tentando chegar ao meu lado.

Eis que o sinal fechou e ele não conseguiu parar ao meu lado, ficando com uns cinco carros de distância até o meu. Porém, ele não se fez de vencido. Olhando pelo retrovisor, vi aquele senhor, moreno, estatura média, cabelo liso grisalho, um pouco acima do peso, descer do seu carro, caminhar apressadamente por entre os outros carros, acenando com a mão para mim, e dando sinal para que eu esperasse.

Desci os vidros do carro e aquele senhor, ainda ofegante, disse:

– Desculpe, senhor, é que vi o seu carro plotado. Meu nome é Júlio, quero plotar meu carro também, liga para mim... Estou sem caneta, anote aí meu telefone e me liga – disse ele, e continuou: – Preciso muito fazer alguma coisa para mostrar minha indignação contra a corrupção, assim como você fez com o seu carro.

Trocamos ali algumas palavras de indignação mútua e não pude deixar de perceber, no seu rosto, certo ar de cansaço, porém entremeado por um filete de esperança. Anotei seu telefone e prometi ligar.

Enquanto isso, o *timer* do sinaleiro indicava que ele iria abrir em poucos segundos. Abriu. Segui minha rota. Ele passou por mim buzinando, acenando as mãos e parecendo feliz por ter tido a oportunidade de desabafar um pouco a sua indignação. Percebi que ao seu lado tinha uma jovem, provavelmente sua filha. Eu iria liga para ele, com certeza.

A correria do dia a dia ia, aos poucos, apagando a imagem daquele senhor esbaforido, correndo entre carros, apenas para desabafar a sua indignação com o estado de corrupção permanente em que o país vive mergulhado, e, como todo brasileiro, sentindo-se impotente frente a um sistema moldado para facilitar a corrupção e dificultar a fiscalização pelo cidadão comum, pois o sistema criado por eles, supostamente para fiscalizá-los, naturalmente faz parte da mesma engrenagem que os mantém impunes.

Alguns dias se passaram, mas liguei.

– Boa tarde!

– Boa tarde! – respondeu uma voz feminina do outro lado da linha.

– Este telefone é do Sr. Júlio?

– Sim, é, mas ele não está. Ele saiu e esqueceu o celular aqui. Quem gostaria de falar com ele?

– É um amigo – respondi.

– Meu pai foi fazer a quimioterapia...

Fiquei mudo por um instante...

– Alô?...

– Oi, desculpe... Eu não sabia que ele estava fazendo quimioterapia. Ele está bem?

Depois de um longo silêncio, ela respondeu:

– ...Está.

– Eu ligo depois. Meu nome é Valdir... Fala para ele que é o moço da corrupção!... Ô desculpe, fala que é o moço do carro plotado contra a corrupção que ligou, ele vai saber quem é... Eu ligo depois...

Depois daquele telefonema, fiquei pensando: Como pode alguém, fazendo um tratamento tão delicado de quimioterapia, ainda ter ânimo de se indignar com a corrupção, a ponto de parar um carro na rua e externar essa indignação plotando o próprio carro particular com frases de protesto e indignação? É esse tipo de sentimento que grande parte da sociedade sente, e que os detentores do poder ignoram.

O que percebo é que o carro da nossa ONG, plotado com o dizer “Corrupção, não basta ser contra!” em letras garrafais, serve como um canal de desabafo desses cidadãos que vivem em estado de indignação permanente.

Agora, mais do que a curiosidade que eu tinha de conhecer o Sr. Júlio, eu tinha também o desejo de conhecer a sua história. Eu iria ligar para ele, com certeza.

Uma semana depois eu liguei. Uma voz cansada e distante atendeu.

– É o Seu Júlio? – indaguei.

– Sim... Sou eu... Quem é?

– É o Valdir, do carro plotado. – O modo como ele havia me atendido, com aquela voz distante e fraca, indicava que ele precisava descansar. – Eu ligo depois.

– Não, não! – respondeu ele, e continuou: – Estou no hospital fazendo a quimioterapia, mas... – Respirou fundo mais uma vez e continuou: – te agradeço por ter me ligado outro dia, minha filha falou... Porém, não sei se vou ter tempo de plotar meu carro... Acho que perdi a batalha. – Depois dessa frase, percebi que ele estava emocionado e ofegante.

– Olha, Seu Júlio – falei tentando animá-lo, mas também preocupado por aquela situação. Prosegui: – O senhor vai sair dessa, confia no nosso “amigo lá de cima”... É só um momento difícil, e com certeza o senhor terá tempo, sim, de plotar o seu carro. O senhor vai sair dessa, e farei questão de acompanhar o senhor no dia que for plotar o seu carro. E com certeza – prosegui – iremos participar ainda de muitos protestos contra a corrupção, estaremos lado a lado!... Mas o senhor precisa descansar...

– Não, não... – disse ele me interrompendo, e continuou: – Participei de todos os protestos, desde 2013... Tiramos o PT, tiramos muitos políticos corruptos... com a Lava Jato... – À medida que ele ia falando, sua voz ia

sumindo e eu me sentia angustiado querendo deixá-lo descansar.

Porém, por outro lado, eu sentia que aquela nossa conversa era muito importante para ele. Ele parecia esquecer a dor e o mal-estar de uma quimioterapia, e aquela nossa conversa parecia agir como morfina, dando-lhe um pouco de alento para desabafar com alguém que entendia a sua indignação. E continuou ele:

– O povo precisa se indignar... Precisa plotar o carro como você fez.... – e repetiu mais uma vez: – Não sei se vou ter tempo...

– Claro que vai ter tempo, Seu Júlio! – eu falei, e prossegui: – O senhor precisa descansar. Tenho certeza de que o senhor vai superar essa fase. – E tentando animá-lo, disse: – Vou falar com meu “amigo lá de cima”, somos amigos de longa data, vai dar tudo certo e nós ainda iremos, juntos, plotar o seu carro e iremos participar de muitos protestos, o Brasil precisa de pessoas como o senhor!

– Sim... vou descansar... Obrigado!!

– Ótimo, na próxima semana eu ligo novamente. Posso? – indaguei.

– ...Sim, sim... Será muito bom.

Depois daquela conversa, senti-me pequeno e impotente, por não poder fazer nada de concreto para ajudar o senhor Júlio. Porém, por outro lado, senti-me grande por perceber que a nossa iniciativa conseguia, ainda, agregar pessoas como o senhor Júlio. Eu iria ligar para ele.

# CAPÍTULO 1

---

## A 1ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: DOAÇÕES DE EMPRESAS PARA CAMPANHAS POLÍTICAS

---

*“Empresa – diferentemente do que alguns têm afirmado – não tem ideologia. ‘Doaram’, é claro, jamais por diletantismo, mas para tirar proveito econômico do apoio, na mais franca política de ‘toma lá, dá cá.’”*

*(WARDE, W. O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: LeYa, 2018. p. 42).*

A primeira reação do leitor ao ver este tópico será de questionamento, pois indagará: “Mas as ‘doações’ de empresas para campanhas políticas não foram proibidas pelo Supremo Tribunal Federal?” Sim, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a “doa-

ção” de empresas para campanhas políticas fere a Constituição e essas “doações” foram proibidas. Ocorre que, desde então, já houve tentativas do Congresso de voltar a permitir a “doação” de empresas para campanhas políticas e existem hoje, no Congresso, muitos parlamentares que defendem essa ideia.

A justificativa é que essas “doações”, feitas por empresas, teriam o objetivo de fortalecer a democracia e que seriam providas de um grande espírito cívico. Desse modo, a ideia seria autorizar as empresas a doarem até 2% do seu faturamento do ano anterior para candidatos que, supostamente, lutariam por um Brasil sem corrupção e mais igualitário.

### **A Luta Jurídica**

Em 2011, o Supremo Tribunal Federal recebeu uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.650), protocolada pela OAB. Houve uma grande luta jurídica no Supremo Tribunal Federal, inclusive com audiências públicas ocorridas em junho de 2013 e presididas pelo ministro Luiz Fux, de que participei ativamente por meio da AVB Brasil (Agentes Voluntários do Brasil – [www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)) como um dos expositores defendendo a tese de que o financiamento de campanhas por empresas era inconstitucional.

A ação foi julgada procedente em 2015, ficando proibida toda e qualquer forma de doação por empresas



para campanhas políticas. Na conclusão do julgamento, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a doação de empresas para campanhas políticas fere a Constituição. Isso fez com que os partidos políticos buscassem outras formas de financiar suas campanhas e, então, foi criado pelo Congresso, em 2017, o Fundo Eleitoral. Já o Fundo Partidário, que existe desde 1995, é destinado às despesas de manutenção dos partidos políticos. O ministro Luiz Fux comentou:

*“Chegamos a um quadro absolutamente caótico, em que o poder econômico captura de maneira ilícita o poder político.”*

*Ministro Luiz Fux, relator da ADI 4.650 no STF, que determinou o fim da doação de empresas para campanha.*

O fim do financiamento de empresas aos partidos políticos foi um duro golpe sofrido pela corrupção sistêmica que imperava entre empresas e políticos. Basta dizer que, nas eleições de 2014, a última com esse sistema de financiamento, 97% do valor arrecadado foi via “doações” de empresas, e com isso, podemos afirmar que esse foi, de fato, o mais importante golpe contra essa engrenagem que alimentava o “monstro devorador de sonhos”.

O Congresso efetuou diversas manobras políticas tentando manter esse financiamento. Porém,

devido à pressão da sociedade civil, a proibição do financiamento por empresas a campanhas políticas continua resistindo.

## **O Maior Gastador do País**

O governo é o maior gastador do país, pois precisa investir em toda a infraestrutura construindo rodovias, escolas, hospitais e outras inúmeras obras. É ainda o maior comprador de serviços e produtos, comprando desde o papel higiênico até computadores e contratando serviços de babá a locação de satélites.

E quando falamos de governo, não estamos nos referindo apenas ao governo federal, mas também a governos estaduais e municipais e a todas as autarquias, fundações e empresas públicas em todas essas esferas. E quanto esses governos teriam por ano para gastar?

Ora, essa conta não é muito difícil de fazer. Vejamos: o PIB de 2019 foi de 7,3 trilhões de reais e, desse PIB, nós contribuintes pagamos 35,17% de tributos, o que corresponde a 2,57 trilhões de reais pagos por nós aos governos.

Portanto, o governo (União, estados e municípios) teve a bagatela de 2,57 trilhões de reais para gastar em 2019. Logicamente, grande parte desses recursos já tem destinação obrigatória decorrente de lei.

Porém, o fato de ter destinação obrigatória não significa que está livre de ser desviada. Pelo contrá-

rio, depoimentos na operação Lava Jato deixaram claro que o percentual de propina cobrado daqueles que querem prestar serviços aos entes públicos é, em média, de 1% a 5% no governo federal, 5% a 10% nos governos estaduais e 10% a 30% nos governos municipais.

O procurador Deltan Dallagnol, em seu livro *A Luta Contra a Corrupção*, afirma:

*“existe uma espécie de tabelamento da corrupção: todo contrato com o governo implica um ‘custo político’, que é um percentual a ser pago a título de propina. Na área federal, a taxa é de 3%; na estadual, de 5% a 10%; e na municipal, entre 10% e 30%. Essa revelação é compatível com as provas de corrupção obtidas em vários outros órgãos públicos e com depoimentos de outras pessoas que propuseram a colaborar com a Justiça, como o do ex-presidente do Partido Progressista (PP) Pedro Corrêa.”*  
(DALLAGNOL, D. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 49).

Portanto, é pensando nesses bilhões de reais que as empresas, que buscam por natureza o lucro, investem em partidos políticos e candidatos em todos os níveis de governo.

## **Doações de Pessoas Físicas**

Amparadas na lei<sup>5</sup> que trata das normas para as eleições, as pessoas físicas podem doar até 10% dos seus rendimentos brutos ganhos no ano anterior à eleição. A lógica dessa doação está no fato de que o cidadão tem a obrigação do voto garantido pela Constituição e, portanto, nada mais lógico que ele possa exercer a sua cidadania plena contribuindo com aquele candidato que apresenta as melhores propostas na sua visão.

A crítica a esse modelo é que o cidadão com maior poder econômico poderia fazer uma doação muito maior do que aquele cidadão com menor poder econômico. Assim, o cidadão de maior poder econômico poderia influenciar mais os resultados da eleição do que o cidadão de menor poder econômico.

O que se sugere, para resolver esse problema, é proibir qualquer tipo de doação ou fixar um valor máximo para doação com base no rendimento médio do brasileiro.

Porém, para se ter uma ideia, apenas 3% do total das doações para as últimas eleições (2014) foi de pessoas físicas, o que nos leva a concluir que esse não é o problema principal no que se refere a doações para campanhas políticas.

---

5 Lei n.º 9.504/97.

## Doações de Pessoas Jurídicas

Essa era, sem dúvida, a engrenagem mais forte e ativa que alimentava o “monstro devorador de sonhos”. A base legal dessa engrenagem estava na lei<sup>6</sup> que regula as eleições e que autoriza as empresas a doarem até 2% do faturamento bruto do ano anterior às eleições. A lógica dessa doação foi fortemente criticada por grande parte dos juristas até que ela fosse derrubada no Supremo Tribunal Federal, pois destoa da lógica da representação popular, base de todo regime democrático. Ora, a empresa não vota, e, portanto, não teria legitimidade jurídica para doar.

O procurador federal Manoel Pastana dizia, em seu livro *De Faxineiro a Procurador da República*, escrito em 2008, antes da decisão do Supremo Tribunal Federal e da posterior mudança da lei que acabou com o financiamento de empresas para campanhas políticas:

*“Com efeito, o fim dos financiamentos privados de campanhas políticas facilitaria a fiscalização e a redução significativa da corrupção. Por outro lado, o financiamento exclusivo pelo poder público não traria grandes gastos além dos que já são feitos, pois o tempo utilizado pelos candidatos no horário eleitoral obrigatório de rádio e na televisão é custeado pelo setor público que abate na tributação dos veículos de co-*

6 Lei n.º 9.504/97.

*municação; além do mais, os partidos recebem verbas do Fundo Partidário que são recursos públicos. Por derradeiro, o financiamento público também reduziria a desigualdade entre os candidatos apoiados pelo poder econômico em relação ao candidato órgão de tal apoio, todos teriam de se virar apenas com os recursos públicos. Concluindo, tenho plena convicção de que a transformação do voto obrigatório para facultativo e a proibição do financiamento de campanhas eleitorais pelo setor privado resultaria em benefícios visíveis para a melhoria do quadro político do país. Essa é a minha opinião que extraí da prática, quando atuei no Ministério Público Eleitoral.” (PASTANA, M. **De faxineiro a procurador da República**. Porto Alegre: Pastana, 2008. p. 153).*

## **Gastos com Campanhas**

Nos últimos dez anos, até 2014, os gastos com campanhas políticas subiram de forma vertiginosa e vergonhosa. Como todos sabem, o Estado não produz nada e nem gera nenhuma riqueza, todas as suas riquezas provêm do povo. Portanto, toda verba pública, seja para onde for destinada, é dinheiro que saiu do nosso bolso.

Conforme informações do portal da Justiça Eleitoral, nas eleições de 2014 (a última com financiamento pelas empresas) foram declarados gastos oficiais de 5,1 bilhões.

## **O Retorno do “Investimento”**

Até as pedras sabem que as doações de empresas para campanhas políticas não têm nada de democrático, como alguns querem fazer crer. Os números da Lava Jato provam isso. Um dos primeiros delatores da Lava Jato, que desnudou o lamaçal pútrido desse sistema de “doações”, foi Paulo Roberto Costa, diretor de abastecimento da Petrobras, que afirmou em depoimento:

*“Doação oficial é balela. Todas as doações oficiais, seja oficial ou não oficial, não é doação, é empréstimo.”*

*Depoimento de Paulo R. Costa – Operação Lava Jato. Fev./2015.*

Em um estudo feito por pesquisadores de três universidades dos Estados Unidos (Taylor C. Boas – Boston University, F. Daniel Hidalgo – Massachusetts Institute of Technology, Neal P. Richardson – University of California, Berkeley) intitulado “The Spoils of Victory”<sup>7</sup> (“Despojos da Vitória”) e publicado pelo jornal *El País*<sup>8</sup> em 24/03/2015, concluiu-se que as empresas que financiaram candidatos a deputado federal do PT nas eleições de 2006 receberam entre 14 e 39 vezes o valor doado por

7 Fonte: [http://people.bu.edu/tboas/political\\_investment.pdf](http://people.bu.edu/tboas/political_investment.pdf)

8 Fonte: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/24/politica/1427231038\\_296730.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/24/politica/1427231038_296730.html)

meio de contratos com o poder público nos anos subsequentes.

A pesquisa, publicada em 2014, cruza os dados oficiais de doações para as campanhas e os contratos obtidos pelas empresas nos anos seguintes – sem levar em conta eventuais pagamentos ilegais.

Isso apenas corrobora o que já é sabido por todos: nenhuma empresa fazia doações por amor à democracia; faziam-no exclusivamente pelo altíssimo retorno que esse “investimento” traz. Até as pedras sabem disso, porém todos fingiam não saber, fingiam não ter nada com isso, fingiam que isso era um problema da Dinamarca.

As doações de empresas para campanhas políticas eram, sem dúvida, a engrenagem mais robusta que alimentava a corrupção. Está aí a operação Lava Jato para provar isso.

Esse era o “manjar dos deuses” dos políticos, e representou 97% de tudo que foi arrecadado por doações nas eleições de 2014.

Pegando como base as informações do portal da Justiça Eleitoral, nas eleições de 2014, em que foram declarados gastos de 5,1 bilhões, e o depoimento de Marcelo Odebrecht, na operação Lava Jato, quando ele afirmou que a doação oficial representa apenas 1/4 (25%) da doação real – ou seja, 3/4 (75%) das doações são feitas via caixa 2 –, teremos o custo real da campanha, que foi de absurdos 20,4 bilhões de reais.



Se considerarmos o estudo já citado (“The Spoils of Victory”) que diz que o retorno em “contratos” com o governo, para as empresas que fazem doações, é de 14 a 39 vezes, o que dá a média de 26,5 vezes o que foi doado, isso significa que os 20,4 bilhões de reais “doados” para as eleições de 2014 renderam contratos que somam 540,6 bilhões de reais.

Buscamos um fragmento do livro *Crime.gov*, onde os autores narram a engrenagem do sistema:

*“Como as regras eleitorais são definidas pelos próprios parlamentares, seria uma utopia esperar por uma reforma política que propicie a renovação dos quadros. Ao contrário, o que ocorre é a retroalimentação do ciclo: boa parte do dinheiro público desviado ilegalmente é destinada aos gastos com as campanhas políticas. Como a própria Lava Jato mostrou, esses recursos pagam a contratação a peso de ouro dos marqueteiros mais renomados do país, sem contar os votos de varejo, ainda comuns no Brasil, conforme sugerem inúmeras decisões da Justiça Eleitoral por abuso do poder econômico. O crime institucionalizado pode ser visto como um atentado à democracia, que ocorreria de modo frontal em dois momentos bastante distintos. Primeiro, ao irrigar fortunas para as campanhas de seus chefes, desequilibrando e corrompendo o pleito eleitoral e a vontade*

*popular; segundo, na fraude direta ao sistema democrático por meio da compra de votos no Congresso para a aprovação de projetos que interessassem ao crime institucionalizado e seus financiadores. Nas últimas eleições presidenciais, os candidatos eleitos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro tiveram gastos bastante distintos. Em 2014, a ex-presidente declarou 350 milhões de reais em gastos de campanha, enquanto o candidato eleito Jair Bolsonaro declarou em torno de 1,7 milhão. Se ainda levarmos em conta o valor não declarado, os números dos gastos da campanha de Dilma Rousseff em 2014 triplicam. Segundo Antônio Palocci, em depoimento após o acordo de elaboração com a PF, a campanha da presidente eleita teria recebido em torno de 800 milhões de reais em caixa dois.” (PONTES, J.; ANSELMO, M. **Crime.gov**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. p. 129).*

## COMO DESATIVAR A 1ª ENGRENAGEM

Sobre o financiamento de campanhas, as opiniões das pessoas se agrupam em três vertentes. Uma primeira vertente é totalmente contra o uso do dinheiro público. A segunda vertente defende que o próprio candidato deveria financiar sua campanha, e a terceira vertente é favorável ao uso do dinheiro público.

Qualquer uma das vertentes que se adote tem os seus pontos positivos e negativos. A primeira vertente, financiamento por empresas (sem uso de dinheiro público), era a que utilizávamos até 2015 e o resultado que tivemos ficou bem claro na operação Lava Jato, em que as empresas foram corrompidas por agentes públicos (ou os agentes públicos foram corrompidos por empresas, depende da visão de cada um). O fato é que o país virou um festival permanente de corrupção. Portanto, esse modelo comprovadamente fomenta a corrupção.

Para os defensores da segunda vertente, em que o próprio candidato paga sua campanha, entendo que seria uma disputa desleal e desigual entre aqueles candidatos que possuem muito dinheiro e aqueles que não possuem. Isso causaria um grande desequilíbrio, e pro-

vavelmente teríamos muitos candidatos sendo patrocinados por facções criminosas e traficantes, pois o que eles mais têm é dinheiro, e precisam de algum modo lavar (legalizar) esse dinheiro.

E um fato que não pode ser ignorado é que quem tem muito dinheiro para investir na mídia, via agências de publicidade, leva enorme vantagem em relação àqueles que não têm essas condições. Até as eleições de 2014, quando o fenômeno das mídias sociais ainda era insipiente, havia agências de publicidade que faziam contrato de risco com candidatos. Ou seja, estipulavam um valor  $x$  para elegê-los, e os candidatos só pagavam se fossem eleitos. Isso demonstra claramente que não seria democrático estipular regras nas eleições para que cada candidato pagasse o custo de sua campanha.

Para os defensores da terceira vertente (isto é, o uso do dinheiro público), da qual sou afiliado, o problema que temos é o sistema atual de partidos e a divisão desse dinheiro. De qualquer modo, entendo que esse seria o caminho ideal, pois eliminaria a influência do dinheiro nas disputas eleitorais e todos teriam as mesmas chances. Para quem acha que o nosso dinheiro não poderia ser usado para financiar campanhas políticas, entendo que tenha uma visão equivocada da realidade. Na minha opinião, esse seria o modo em que gastaríamos menos dinheiro.

A operação Lava Jato deu um banho de realidade e mostrou a montanha de dinheiro que as empresas su-

postamente doaram para campanhas eleitorais, quando, na realidade, essa montanha de dinheiro tinha sido roubada de nós, contribuintes, via obras superfaturados, contratos fictícios e tráfico de influências.

Como já narramos, na campanha de 2014, supostamente sem uso do dinheiro público, foram gastos cerca de 20,4 bilhões de reais. Supostamente, esse dinheiro veio das empresas. Porém, o que se sabe, e que foi provado na operação Lava Jato, é que as empresas repassam todos esses custos para os produtos e serviços que fornecem ao governo, e todo o dinheiro do governo pertence a nós, contribuintes, via pagamento de tributos.

Resumindo: nós pagamos 20,4 bilhões de reais nas eleições de 2014, achando que não tínhamos pago nada. Portanto, é melhor pagarmos um valor menor, porém às claras, para que todos possam fiscalizar. Assim sendo, entendo que somente com 100% de financiamento público conseguiremos manter essa 1ª Engrenagem da Corrupção inativa.

Para se ter uma ideia, depois da proibição de doações por empresas, para as eleições municipais de 2020 foi disponibilizado um fundo eleitoral de dois bilhões de reais. Com certeza é muito dinheiro, mas é dez vezes menos do que a bagatela de 20,4 bilhões de reais que pagamos, indiretamente, via corrupção, em 2014.

É óbvio que esse valor de dois bilhões de reais ainda é muito dinheiro, e devemos lutar para que diminua

bastante, principalmente pelo fato de termos adentrado uma era digital.

No entanto, independentemente de quanto irá para o fundo eleitoral, devemos nos manter vigilantes para que o financiamento de empresas para campanhas políticas jamais retorne ao cenário nacional.

Como podemos fazer isso? Pressionando nossos políticos para que mantenham proibido o financiamento de campanhas políticas por empresas.

Logicamente, se não deixarmos claro para os políticos que a sociedade é contra esse tipo de financiamento, eles provavelmente tentarão alterar a lei para que o financiamento/corrupção volte, por ter sido a principal engrenagem que fomentou a corrupção no nosso país.

Não devemos esperar que os políticos desistam de voltar com esse financiamento/corrupção por vontade própria, pois isso não ocorrerá. Esse é o melhor dos mundos para grande parte dos políticos.

Porém, nós, cidadãos eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. Não, não é somente escolher melhor o seu candidato, como todos dizem – mesmo porque candidatos não vêm com selo de qualidade pregado na testa. No entanto, entendo que não estamos sabendo utilizar o nosso voto com inteligência. Explico.

Se existe um momento em que o político promete tudo e até está disposto a ouvi-lo, é na época da campa-

nha eleitoral. E é nesse momento que nós eleitores devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer.

Através da experiência com a nossa ONG de combate à corrupção ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)), criamos um Termo de Compromisso com a Transparência para que seja assinado pelo político na campanha eleitoral.

Nesse tópico da 1ª Engrenagem, o que move a corrupção é o financiamento de campanhas por empresas. Portanto, através do Termo deveremos fazer com que o político assuma o compromisso de não apoiar o financiamento de campanhas políticas por empresas.

Esse termo precisa ser bem conciso, de modo que em apenas uma folha esteja delineado o acordo. Se o acordo tem validade jurídica ou não, essa é outra discussão, porém o que mais vale é que o Termo é um compromisso moral assinado pelo candidato.

Sabemos, por experiência própria, que existe uma infinidade de “ONGs” que têm como propósito desviar dinheiro público, porém, existem  $n$  outras que têm como único objetivo praticar o altruísmo. Grande parte delas não recebe nenhum centavo de agentes públicos, mantendo sua atividade por meio da solidariedade dos voluntários. Basta pesquisar e verificar.

Todas as associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o

importante é que as organizações civis, de modo geral, façam esse trabalho. Cabe a você, eleitor, que presta algum trabalho voluntário e participa de alguma organização não governamental, exija da sua ONG que elabore esse Termo e convoque o candidato para assiná-lo.

Após a assinatura desse Termo, é importante que a ONG disponibilize para a imprensa e divulgue no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram e daqueles que não assinaram. Logicamente, a ONG pedirá que os eleitores só votem naqueles que assinaram o Termo. Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine o Termo. Depois das eleições, caberá à ONG cobrar aquele compromisso assumido pelos candidatos com os eleitores através da ONG.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

Se você ainda não participa de nenhum trabalho voluntário, e/ou não sabe como participar, basta digitar no Google “quero ser voluntário” que você encontrará centenas de opções. Na maioria das vezes, esse trabalho lhe tomará poucos minutos por semana e poderá ser realizado diretamente pela internet. No entanto, convidamos você para juntar-se a nós e fiscalizar uma verba



pública do seu município: entre no nosso portal ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)) e faça seu cadastro como voluntário.

Como anda a aplicação da verba da merenda escolar no seu município? Como anda a aplicação da verba do Fundeb no seu município? Como andam as compras do seu município? Ainda existe alguma votação secreta na Câmara do seu município? Torne-se um voluntário e nós lhe daremos todas as ferramentas para responder a essas e outras perguntas.



## CAPÍTULO 2

---

### A 2ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: FUNÇÕES E CARGOS COMISSIONADOS

---

**“O excesso de funcionários comissionados no governo abre as portas para a corrupção. Muda o governo, mudam os cargos.”**

*Odilon Cavallari, consultor jurídico do Tribunal de Contas da União (TCU).*

Os cargos comissionados no Brasil são de livre nomeação pelo gestor público. Estão amparados no artigo 37, inciso V<sup>9</sup> da Constituição Federal de 1988. Porém, a maioria dos gestores públicos ignora o caput do artigo e

9 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento [...].”

abusa do seu inciso. Com isso, o Brasil tem cerca de 3,5 milhões de funções de confiança e cargos comissionados. E esse não é um número aleatório, conforme veremos.

As funções de confiança somente podem ser ocupadas por funcionários concursados, porém são funções remuneradas que se somam ao salário do servidor durante sua permanência no cargo. Já os cargos comissionados podem ser ocupados por pessoas não concursadas.

Conforme um relatório<sup>10</sup> de fiscalização elaborado pelo TCU (Tribunal de Contas da União), no ano de 2015 havia, nos três poderes federais, 1.120.000 funcionários e, destes, 61.000 ocupavam cargos comissionados, o que dá um percentual de 5,54%, indicando ser um percentual baixo.

Porém, se analisarmos outro dado desse mesmo relatório, veremos que existem 286.000 funções de confiança, sendo estas ocupadas por funcionários concursados. Com isso, o percentual acumulado salta para 31%, correspondendo a 347.000 funcionários.

Dados do Ipea<sup>11</sup> de 2017 indicam que o total de funcionários públicos, nas três esferas de governo, chegou a 11,4 milhões, isso sem incluir os funcionários de

---

10 Fonte:<https://autenticidadedocumento.apps.tcu.gov.br/documento?numeroDocumento=54778461>

11 Fontes:<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores> [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35222&Itemid=6](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35222&Itemid=6)

empresas públicas. Considerando o relatório do Tribunal de Contas da União, que encontrou o percentual de 31% de cargos comissionados e funções de confiança, podemos afirmar que existem cerca de 3,53 milhões de pessoas que são reféns dos seus padrinhos políticos.

O estudo “Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)” – também divulgado pelo Ipea, sintetizando alguns dos principais dados da plataforma – revela que, em 2017, foram gastos R\$ 750,9 bilhões com os servidores ativos, o que corresponde a 10,5% do PIB brasileiro.

Em 32 anos, o funcionalismo público ampliou-se em 123%: o número total de vínculos subiu de 5,1 milhões para 11,4 milhões. Apesar do crescimento expressivo, a expansão foi similar à do mercado de trabalho formal no setor privado (crescimento de 95% no total de vínculos).

Apenas um em cada dez servidores públicos, porém, é da esfera federal. O aumento no funcionalismo público observado na série de dados está concentrado nos municípios. No período analisado, o número de vínculos municipais aumentou 276%, enquanto o crescimento foi de 50% na esfera estadual e de 28% na esfera federal (incluindo civis e militares).

Como disse anteriormente, essa legião de 3,53 milhões de pessoas nas três esferas de poder, exercendo cargos e/ou funções comissionadas, são reféns desse siste-

ma e, na grande maioria, tornam-se marionetes e moeda de troca daqueles que os colocaram naquela função.

No trato com a coisa pública, essa legião de pessoas será o elo fraco contra a corrupção porque, como são reféns daqueles que os colocaram em sua função, será muito difícil negar um pedido daquele “chefe” para fazer e/ou omitir coisas nada republicanas. É óbvio que haverá exceções dentro dessa legião de pessoas.

Nas eleições, essa legião de pessoas se sentirá obrigada a retribuir aos seus “padrinhos” que os colocaram em um determinado cargo ou na função comissionada, e se tornarão agentes políticos influenciando as eleições de forma negativa, pois estarão presos a um determinado partido e/ou político.

O que corrobora esse entendimento de que essas pessoas são elos fracos de uma corrente é a realidade. Basta olharmos para a grande maioria dos escândalos de corrupção do nosso país, inclusive a operação Lava Jato, para vermos que quase todos os envolvidos desempenhavam um cargo e/ou função de confiança.

A União, os estados, os municípios e as autarquias, as fundações, as empresas públicas de todos esses entes são loteadas entre partidos políticos e o único motivo para esse loteamento são justamente as funções comissionadas e os cargos comissionados que passarão a ser ocupados por apadrinhados de políticos, ignorando solenemente o artigo 37, caput da nossa Constituição.

Logicamente, esse loteamento torna a máquina administrativa menos eficiente e mais propensa à corrupção. Desse modo, esta se torna mais uma engrenagem importante no sistema que move a corrupção no nosso país.

O relatório do TCU nos mostra de forma cristalina, como um espelho a refletir uma imagem, o quanto o nosso sistema político moldou a máquina chamada Brasil para favorecer a corrupção. Os dados do TCU mostram, na esfera federal, que as funções de confiança e os cargos comissionados representam 26% no poder Executivo, 55% no poder Judiciário e 79,4% no poder Legislativo.

Ora, quem determina quem ocupará todas essas funções e cargos nos percentuais descritos acima serão os políticos. E como esses cargos são, em sua maioria, de chefia, aquele político e/ou partido que, em função dos seus conchavos, ganhou o direito de aparelhar aquele órgão, aquela empresa, aquele município e/ou até mesmo aquele estado, o fará pensando em seus interesses políticos e nas eleições futuras.

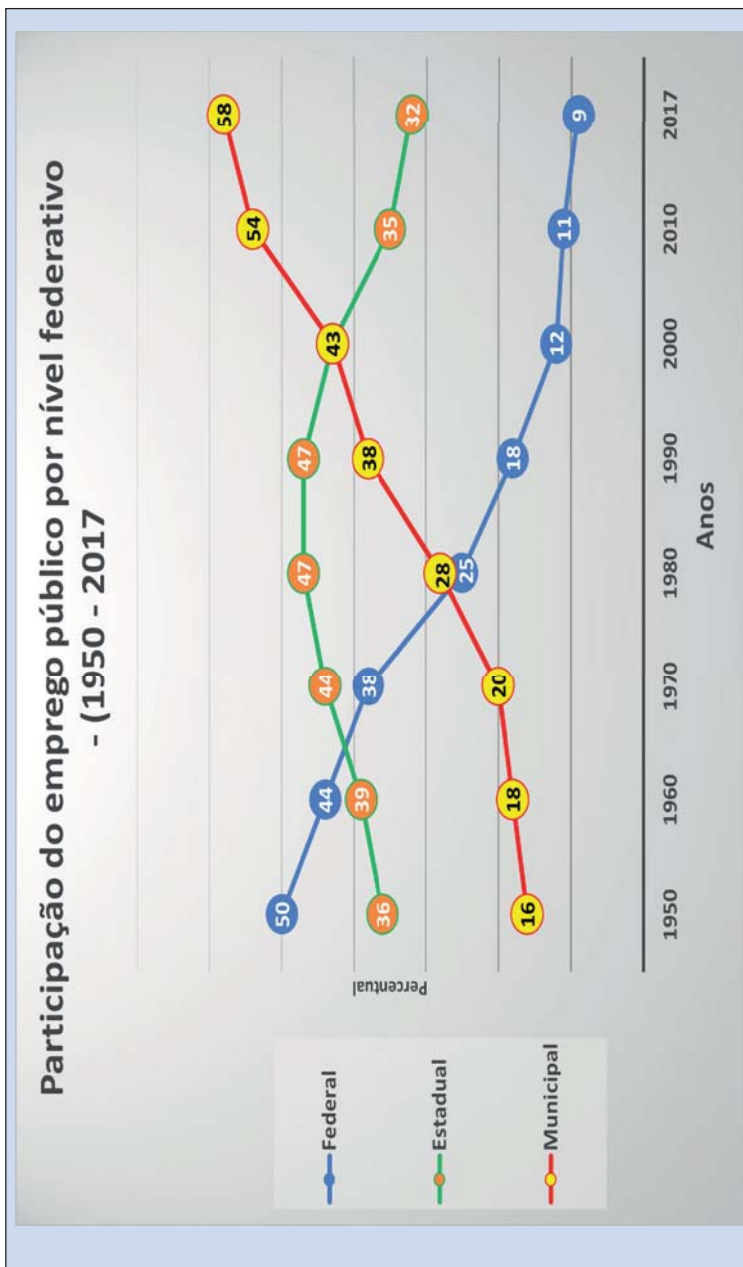
Essa enorme quantidade de pessoas ocupando cargos/funções comissionadas de chefia está distribuída da seguinte forma: 10,45% (370 mil) na União, 32,49% (1,15 milhão) nos estados e 57,06% (2,02 milhões) nos municípios.

Conforme se verifica no gráfico a seguir, até meados de 1978 a participação do funcionário público nos

municípios era menor do que nos estados, e muito menor do que na União.

No entanto, em meados de 1980 o funcionalismo público municipal ultrapassou o federal, e em meados de 2000 os funcionários dos municípios assumiram a liderança, ultrapassando os estaduais. Vide gráfico:





A cada nova eleição, seja ela municipal, estadual ou federal, essa enorme quantidade de pessoas se transforma em cabos eleitorais daqueles que as colocaram ali. Porém, caso seu candidato não saia vitorioso, elas fatalmente serão retiradas daquela função de chefia que exerciam e retornarão para seu cargo de origem, se forem concursadas. Caso não sejam concursadas, com certeza serão sumariamente demitidas.

Devido a essa espada de Dâmocles a pender sobre as cabeças dessas 3,5 milhões de pessoas que ocupam esses cargos, elas se tornam muito mais suscetíveis à manipulação daqueles que os colocaram lá. Obviamente, existem exceções, e uma parte considerável dessas pessoas se recusará a praticar atos que firam sua dignidade. Por outro lado, como diz um ditado popular, “em uma casa sem pão, o pai perde a razão”.

Então, é óbvio que, diante da possibilidade de perder o seu ganha-pão porque aquele político que a colocou ali precisa que ela faça ou deixe de fazer algo não republicano, ela se torna refém daquele mau político. É por isso que é tão danosa essa enorme quantidade de 3,5 milhões de cidadãos reféns de políticos. Desse modo, torna-se necessário lutarmos para desativar essa engrenagem chamada de cargos/funções comissionadas.

Pela proporção de cargos/funções comissionadas entre União (10,45%), estados (32,49%) e municípios (57,06%), percebe-se claramente que o maior problema está nos municípios. Conforme se verifica, são 2,02

milhões de pessoas exercendo esses cargos/funções. Dados da CGU (Controladoria-Geral da União)<sup>12</sup> apontam que, em média, de cada dez municípios que foram fiscalizados na aplicação das verbas federais, em oito foram detectados indícios de corrupção.

Juntando esse dado da CGU com o fato de que as propinas em obras públicas nos municípios partem de um percentual de 10% a 30% (conforme depoimentos na operação Lava Jato), mais o fato de que 57% dos cargos/funções dos municípios são comissionados (ou seja, a maior parte dos funcionários é refém dos políticos), isso nos faz crer que essa engrenagem, chamada cargos/funções comissionadas, é uma das portas mais largas da corrupção no Brasil, e precisa ser desativada.

Existe uma proposta de emenda constitucional de 2015 (PEC 110/2015) que está engavetada desde então. Essa PEC tinha por objetivo limitar a quantidade de cargos comissionados nas administrações públicas a um percentual de 10% em relação aos cargos efetivos, o que já seria um avanço, visto que, conforme dados da Controladoria-Geral da União, mais de 32% dos cargos nos estados são funções comissionadas, e nos municípios são mais de 57%. Apenas a União tem um percentual próximo aos 10%.

Por meio da operação Lava Jato e dos casos de corrupção que eclodem por todo o país, em municípios, estados e União, vê-se que praticamente todos

12 Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>

têm uma coisa em comum: um ou vários dos envolvidos ocupam cargos de confiança. Se pegarmos qualquer caso de corrupção no Brasil, em qualquer esfera de poder, e analisarmos, vamos verificar que se não existisse a participação daqueles que ocupam cargos/funções comissionadas, a corrupção não teria existido. Esses cargos/funções comissionadas agem como um catalisador em uma reação química: se não existissem, a reação não ocorreria, mas como existem, ao agirem, é desencadeada toda uma dinâmica para que a corrupção ocorra. Por tudo isso, a luta da sociedade deve ser para que essa engrenagem chamada cargos/funções comissionadas seja desativada.

O procurador federal Deltan Dellagnol, ex-coordenador da operação Lava Jato, afirma:

*“A corrupção é uma serial killer que mata em silêncio. Ela se disfarça de buracos em estradas, falta de medicamentos, crimes de rua, miséria. Mas como se esconde, dificilmente é responsabilizada pelas mortes que causa. Porém as pessoas que sofrem suas consequências existem e têm nome. E ninguém está livre de ser a próxima vítima. Todos nós temos razões de sobra para nos indignar e tomar uma atitude. [...] Segundo estimativas adotadas pela ONU e pelo Fórum Econômico Mundial, a corrupção custa ao mundo 5% do PIB (Produto Interno Bruto). [...] De acordo com os dados do Ministério da*

*Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) sobre os recursos repassados pela União aos estados e municípios, 67% dos desvios aconteceram nas áreas de saúde e educação.” (DALLAGNOL, D. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 42).*

### **Em qual ente público ocorre o maior percentual de corrupção?**

Conforme <sup>13</sup>estudo desenvolvido pela ONG Agentes Voluntários do Brasil, utilizando e cruzando dados de entes públicos (CGU, TCU, Tesouro Nacional e outros), de entidades de classe (ACSP, FIRJAN e outras), e da Operação Lava Jato, foi possível determinar, o índice de corrupção em cada ente público, ou seja, do total de dinheiro desviado por ano em todo o Brasil, onde ocorre o maior desvio? Na União, nos estados ou nos municípios?

É consenso entre os estudiosos do assunto que, em média 3% do PIB é desviado pela corrupção, no entanto, o que ainda não estava claro era em qual ente público a corrupção faz o seu maior estrago. Se pegarmos como base a mídia em geral, a nossa sensação era de que o grosso da corrupção estaria na União, pois a maioria dos escândalos de corrupção noticiados pela mídia, até 2018, ocorria no Governo Federal, temos

<sup>13</sup> <http://www.avbbrasil.org.br/diretorios/biblioteca/material-apoio/calculo-corruptometro-20-03-21.pdf>

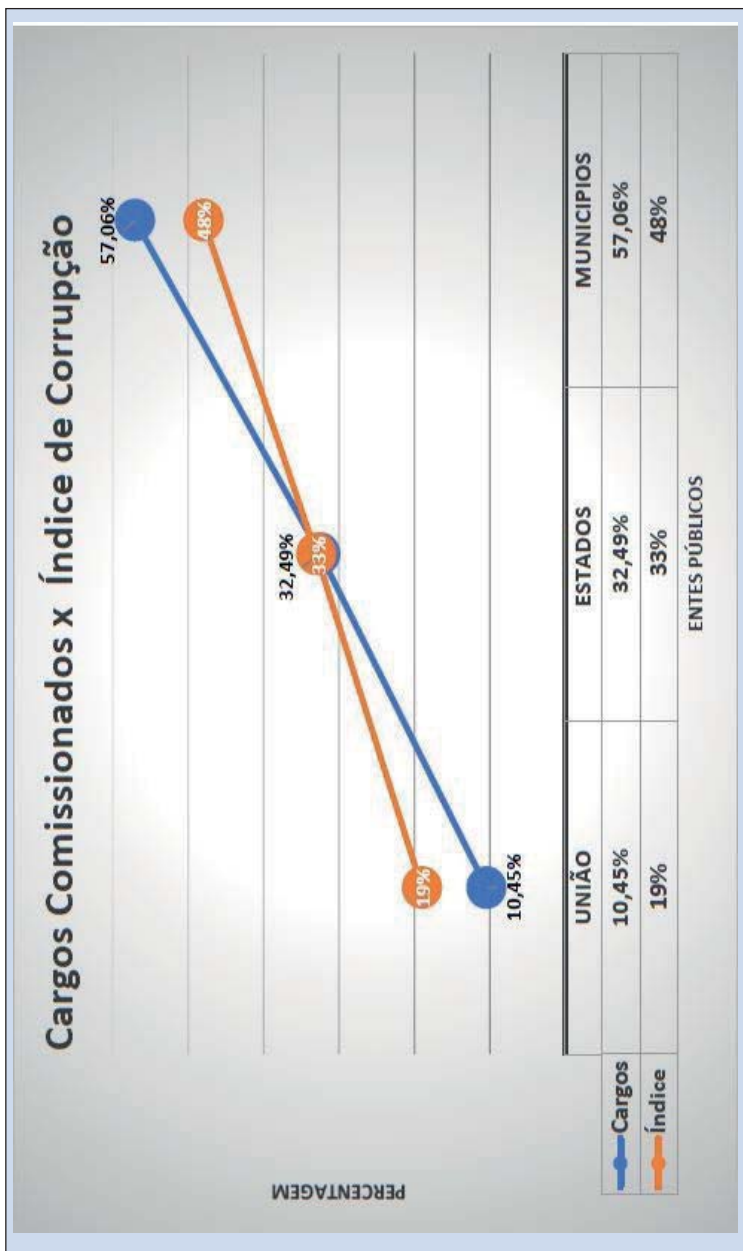
como exemplo a Operação Lava Jato e o Mensalão, dentre vários outros.

Porém, conforme esse estudo, o desvio nas verbas da União representa apenas 19%, enquanto nos estados representa 33% e nos municípios representa 48%. Com isso podemos afirmar que, em relação a União, o desvio nos estados é 74% maior e nos municípios 153% maior.

O Estudo realizado levou em consideração o valor total de tributos arrecadados anualmente por todos os entes, e depois separou a fatia de cada ente desse bolo total. Desse modo, amparado por dados do Tesouro Nacional, do TCU, Operação Lava Jato, e Portais de Entidades de Classe, foi possível determinar o valor desviado pela corrupção em cada um desses entes (União, estados e municípios).

### **Da relação entre cargos comissionados e a corrupção**

Ao cruzarmos os dados da quantidade de cargos comissionados nos entes públicos e o percentual de corrupção, em cada ente público, fica claro que existe uma relação entre eles. Veja gráfico.



O que se denota no presente gráfico é que existe uma relação direta entre cargos comissionados e o percentual de corrupção, ou seja, quanto maior o número de comissionados, maior o índice de corrupção. No entanto, sabemos que não é somente os cargos comissionados que causam a corrupção, eles são somente uma das engrenagens que fomentam a corrupção de forma, aparentemente, linear. Pelos dados do gráfico podemos concluir que de cada 1% de incremento no número de cargos comissionados, há um incremento no índice de corrupção de 0,55% na União, 1% nos estados e 1,19% nos municípios.

Os fatos mostram que após a posse do Presidente Bolsonaro, os escândalos de corrupção no Governo Federal caíram. No entanto, isso não significa que menos dinheiro público foi desviado, porque, em contrapartida os escândalos nos governos estaduais e municipais aumentaram, notadamente em função da chegada da Pandemia da Covid no início do ano de 2020, a decretação do estado de calamidade com a revogação/suspensão dos mecanismos de controle (dispensa de licitações) e a injeção de mais de 620 bilhões de reais no combate a pandemia, sendo que 420 bilhões foram direcionados diretamente a <sup>14</sup>Estados e Municípios.

---

14 <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/02/governo-federal-repassou-mais-de-R%24-420-bilhoes-para-os-estados>



Conforme mostra o estudo citado, os estados e os municípios são responsáveis pelo desvio de 81% de todo o dinheiro desviado pela corrupção no Brasil, sendo 33% a nível estadual e 48% a nível municipal. Portanto, mesmo que a corrupção no Governo Federal caia a zero, ainda teríamos um grande valor sendo desviado ano a ano pela corrupção.

## COMO DESATIVAR A 2ª ENGRENAGEM

Como já expusemos, existem no Brasil cerca de 3,54 milhões de cargos/funções comissionadas, conforme cruzamento de dados do Ipea, CGU e TCU. O que é necessário ser feito é alterar o artigo 37, inciso V da nossa constituição, para que os cargos de livre nomeação, ou seja, cargos/funções comissionadas, sejam limitados a um percentual máximo em relação aos concursados.

O que se percebe pelos dados do Ipea, CGU e TCU é que entre os entes federativos (União, estados e municípios), existe um grande disparate nessa proporção entre concursados e comissionados – ou seja, enquanto na União os cargos comissionados representam 10,45%, nos estados representam 31,49%, e nos municípios representam 57,06%.

Por outro lado, se compararmos esses percentuais nos três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), encontraremos outro grande disparate: no poder Executivo ele representa 26%, no Judiciário representa 55% e no Legislativo representa 79,4%.

Esses números deixam claro que essas são proporções alarmantes e que favorecem a corrupção, alimen-

tando a 2ª Engrenagem do sistema. Portanto, entendo que para resolver esse problema é necessária uma alteração na Constituição e uma lei que regulamente esse assunto entre todos os entes federativos e nas três esferas de poder.

Logicamente, se ficarmos esperando que os políticos façam isso por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá. Porém, nós, cidadãos eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto.

Não, não é somente escolher melhor o seu candidato, como todos dizem, mesmo porque candidatos não vêm com selo de qualidade pregado na testa. No entanto, entendo que não estamos sabendo utilizar o nosso voto com inteligência. Explico.

Se existe um momento em que o político promete tudo e está disposto a ouvi-lo, é na época da campanha eleitoral. E é nesse momento que nós eleitores devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer.

Todas as associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o importante é que as organizações civis, de modo geral, façam esse trabalho. Cabe a você, eleitor, que presta algum trabalho voluntário e que participa de alguma organização não governamental, exigir da sua ONG que elabore esse Termo e convoque o candidato para assiná-lo.

Se você ainda não participa de nenhum trabalho voluntário, e/ou não sabe como participar, basta digitar no Google “quero ser voluntário” que você encontrará centenas de opções e, na maioria das vezes, esse trabalho lhe tomará poucos minutos por semana e poderá ser realizado diretamente pela internet.

Através da experiência com a nossa ONG de combate à corrupção ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)), criamos um Termo de Compromisso com a Transparência para que na campanha eleitoral o político assine. Esse Termo precisa ser bem conciso, de modo que em apenas uma folha esteja delineado o acordo.

A organização social e/ou entidade de classe que se propor a elaborar este Termo de Compromisso, deve ter altruísmo suficiente para não buscar, através desse termo, benesses para sua organização, classe ou segmento. Um Termo de Compromisso isento e que tenha como objetivo final trazer transparência às engrenagens que movem todo o sistema político e jurídico deve ser a linha mestra desses acordos entre a sociedade e o político.

Se o acordo tem validade jurídica ou não, isso é outra discussão, porém o que mais vale é que o Termo é um compromisso moral assinado pelo candidato. Veja modelo a seguir:



**TERMO DE COMPROMISSO POLÍTICO-ELEITORAL DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FIRMADO PELO CANDIDATO(A) À DEPUTADO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PELO ESTADO DE ..... E A AVB-BRASIL.**

O Sr.(a) ....., candidato nas eleições do ano de ....., pelo partido .....assume perante a AVB BRASIL – AGENTES VOLUNTÁRIOS DO BRASIL e igualmente perante os seus eleitores, o compromisso político-eleitoral de, uma vez eleito, promover, por meio de seu mandato, a defesa da TRANSPARÊNCIA no decorrer do seu mandato, implementando e/ou apoiando as seguintes medidas:

1. Compromete-se a apresentar e/ou apoiar Proposta de Emenda Constitucional que vede as indicações pelo Executivo e pelo Legislativo para o Tribunal de Contas da União e para os Tribunais de Contas dos Estados e que as vagas sejam preenchidas por concurso público.
2. Compromete-se a apresentar e/ou apoiar Proposta de Emenda Constitucional que: (i) Vede as indicações de Ministros para os Tribunais Superiores, (ii) Vede as indicações de Desembargadores para os Tribunais dos Estados e Tribunais Regionais Federais. Que todas estas vagas sejam restritas a juízes de carreira.
3. Compromete-se a apresentar e/ou apoiar Proposta de Emenda Constitucional para extinguir o quinto constitucional (Art.94 CF/88).
4. Compromete-se a apresentar e/ou apoiar Projeto de Lei propondo a extinção do voto secreto em todas as votações legislativas.
5. Compromete-se a .....

Após a assinatura desse Termo, é importante que a ONG disponibilize para a imprensa e divulgue no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram e daqueles que não assinaram. Logicamente, a ONG pedirá que os eleitores só votem naqueles que assinaram o Termo. Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine o Termo. Depois das eleições, caberá à ONG cobrar aquele compromisso assumido pelos candidatos com os eleitores através da ONG.

Portanto, para desativar essa 2ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que atendam ao compromisso assumido com o eleitor.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

## CAPÍTULO 3

---

### A 3ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS, MUNICÍPIOS E UNIÃO PELO EXECUTIVO E LEGISLATIVO

---

*“A ‘compra’ de uma vaga no Tribunal de Contas do Mato Grosso custou R\$ 4 milhões. Cinco dos sete Conselheiros do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro foram presos.”*

*(GOMES, L.F. O jogo sujo da corrupção. Bauru: Astral Cultural, 2017. p. 134).*

A formação do Tribunal de Contas da União tem sua composição conforme determina o artigo 73<sup>15</sup> da Consti-

15 “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”

§ “1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

tuição de 1988. Os TCEs (Tribunais de Contas dos Estados) e os TCMs (Tribunais de Contas dos Municípios) seguem a mesma lógica da formação do TCU (Tribunal de Contas da União), porém com jurisdição dentro do seu estado ou município. Cada Tribunal de Contas tem sete conselheiros, com exceção do TCU, que tem nove conselheiros.

Para aqueles estados que não possuem Tribunais de Contas dos Municípios, os Tribunais de Contas dos Estados é que realizam a fiscalização e aprovação das contas dos municípios. Isso ocorre porque a Constituição de 1988 proibiu a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, mas manteve aqueles Tribunais de Contas Municipais que já existiam na época. São eles os tribunais municipais dos estados de Goiás, Pará e Bahia. Os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem o seu próprio Tribunal de Contas.

Os Tribunais de Contas são responsáveis pela análise dos gastos públicos, cuja ação fiscalizadora denomi-

- 
- I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
  - II – idoneidade moral e reputação ilibada;
  - III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
  - IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.
- § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:
- I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;
  - II – dois terços pelo Congresso Nacional.”



na-se “controle externo”. Além do controle externo, cada poder deve executar a manutenção de um sistema de controle interno, mas vale ressaltar que, embora seja um tribunal, o Tribunal de Contas não encontra-se circunscrito nem faz parte do Poder Judiciário, pois seu caráter é de natureza eminentemente administrativa (contábil), uma vez que trabalha em regime de parceria e não de subordinação ao Judiciário.

A forma como se compõem esses Tribunais é uma verdadeira afronta a todos os princípios do Direito. Se verificarmos o que determina o artigo 37 da Constituição de 1988, que relaciona os princípios que devem ser observados e seguidos na administração pública, veremos que dos cinco princípios ali relacionados (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), quatro são solenemente ignorados e apenas o princípio da legalidade é seguido.

No livro *Crime.gov*, os autores Jorge Pontes e Márcio Anselmo, da Polícia Federal, que participaram de operações fundamentais no combate a corrupção, nomearam os Tribunais de Contas de “equipes de limpeza”. Veja trecho do livro:

“É prerrogativa do Poder Executivo nomear integrantes dos órgãos fiscalizadores, de controle e da Justiça. Os ministros do STF, do STJ e do TCU e os desembargadores dos tribunais de contas estaduais são colegiados formados, em

*todo ou em parte, por indicações políticas. Essa expansão do poder da caneta do chefe do Executivo para o Legislativo e Judiciário é deletéria do ponto de vista da independência e autonomia desses órgãos fiscalizadores e julgadores. A tentativa de 'corrigir' esse problema foi estabelecer que cargos como os de ministros de tribunais superiores ou conselheiros de tribunais de conta são vitalícios. O pressuposto seria de que, com a garantia de que não pode ser demitido, o ministro tivesse mais liberdade para tomar decisões que desagradem poderosos ou quem o indicou. É o tipo de emenda que costuma não consertar o defeito original e ainda acrescenta outro: na maioria das vezes, ninguém deixa de ter a dívida de gratidão e relação próxima com o padrinho que o nomeou. Assim, as cúpulas das oligarquias políticas tentam ganhar um duplo grau de proteção: em primeiro lugar, os tribunais de contas (que são órgãos consultivos do Poder Legislativo, não têm atribuição de Justiça) muitas vezes atuam como uma 'equipe de limpeza' que apaga, ou ao menos finge que não vê, rastros dos malfeitos em contratação de obras, licitações e outros gastos governamentais. Contas mal justificadas, concorrências viciadas e incoerências contábeis menores são historicamente aprovadas, para agradar ao governante de maior influência, mesmo quando há manifestações técnicas contrárias. [...] Para*

*além dos órgãos de investigação e da Justiça, os de fiscalização das contas públicas também costumam servir à rede de proteção do crime institucionalizado. Responsáveis por emitir pareceres sobre as contas públicas de 27 governos estaduais e das mais de 5.500 administrações municipais pelo país, os tribunais de contas dos estados (TCEs) são um exemplo perfeito de como a promiscuidade dessas indicações deturpa, na origem, o papel que deveriam cumprir – ou seja, de exercer com rigor a fiscalização para melhorar a qualidade de administração pública. Em geral, os TCEs possuem um corpo técnico formado por auditores de carreira, que costumam produzir relatórios e investigações sérios. Efetivamente, eles fiscalizam de que forma é gasto o dinheiro público. Ocorre que os conselheiros – ou seja, os ‘juízes’ que ocupam as cadeiras na corte e têm o direito a voto para aprovar ou rejeitar as contas dos governos – são indicações políticas. Quando os relatórios produzidos pelo corpo técnico sobre uma grande obra, ou sobre gastos de um orçamento anual, apontam irregularidades que poderiam levar a sanções, são frequentemente ignorados pelos conselheiros para beneficiar o governador ou o prefeito amigo.” (PONTES, J.; ANSELMO, M. **Crime.gov**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. p. 204-207).*

O Relatório da Transparência Brasil de 2016 analisou todos os 34 Tribunais de Contas do Brasil: o Tribunal de Contas da União (TCU), 27 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e do Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas de Municípios dos Estados (Pará, Goiás, Ceará e Bahia) e dois Tribunais de Contas dos Municípios (São Paulo e Rio de Janeiro). Os Tribunais têm sete conselheiros, com exceção do TCU, com nove, e do TCM-SP, com cinco. Ao todo, seriam 238 conselheiros, mas cinco posições estão vagas devido à aposentadoria de seus titulares.

O relatório demonstra bem a natureza política desses Tribunais e afirma que oito em cada dez conselheiros haviam ocupado, antes de sua nomeação, cargos eletivos (como prefeito, vice-prefeito, deputado estadual, deputado federal e senador) ou de nomeação com destaque político, como dirigentes de empresa pública ou autarquia, secretário estadual ou municipal. Quase metade já foi deputado estadual (107).

São os ex-políticos que concentram a maioria dos processos. Considerando apenas conselheiros com carreira política, 27% do grupo têm ocorrência – ao passo que entre os conselheiros sem histórico de cargos políticos, a taxa é de apenas 6%.

Veja que absurdo: 80% dos ocupantes dos Tribunais de Contas, que têm por competência fiscalizar as contas públicas, são compostos por ex-agentes públicos, que foram indicados por agentes públicos para que fis-

calizassem as contas daqueles agentes públicos que os indicaram.

Não existe impessoalidade, nem moralidade, nem publicidade e muito menos eficiência nas escolhas desses conselheiros. O Relatório da Transparência Brasil de 2016 mostra bem isso:

*“A forte politização dos Tribunais de Contas é facilitada por dois fatores. Primeiro, pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes (arts. 71-75). As exigências se restringem a aspectos formais (ter entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata) e a critérios vagos de difícil verificação, como ‘idoneidade moral’, ‘reputação ilibada’ e ‘notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.’”<sup>16</sup>*

Os conselheiros do Tribunal de Contas da União têm o mesmo status dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, e os dos estados têm o mesmo status de desembargadores. A disputa para ser indicado para um desses Tribunais envolve todo tipo de negociatas. Na operação Ararath, em 2016, a Polícia Federal, por meio de inquérito, afirma que a cadeira do conselheiro Sérgio Ricardo (TCE-MT), aliado de Blairo Maggi (PMDB-MT), teria custado R\$ 4 milhões. Segundo essas investigações, para

16 Relatório Transparência Brasil.

receber esse montante o ex-conselheiro e ex-deputado estadual Alencar Soares se aposentou cinco anos após sua nomeação ao cargo de conselheiro do Tribunal mato-grossense, abrindo a vaga para Sérgio Ricardo, que acabou nomeado em 2012.

A disputa acirrada por vaga é justificável. Além do poder de julgar as contas do Executivo, preservando os aliados e dificultando a vida de inimigos políticos, principalmente depois da Lei da Ficha Limpa, o cargo de conselheiro de Tribunal de Contas, quando não respeitados os princípios da administração pública, torna-se uma engrenagem poderosa para semear a corrupção.

Além de todo esse poder, os conselheiros são aquiñoados com vantagens consideráveis. Têm os salários equiparados aos dos ministros do STJ, no caso dos conselheiros da União, e equiparados aos dos desembargadores, no caso dos conselheiros dos estados e municípios. Adicionalmente, os conselheiros ainda têm direito a auxílio-moradia, auxílio-alimentação, verbas indenizatórias, prerrogativa de nomear funcionários comissionados e vitaliciedade no cargo (com aposentadoria compulsória aos 70 anos).

Aquele que tem poder de nomear nomeia sempre alguém com quem tenha interesses mútuos, pois será o nomeado quem irá analisar e aprovar as contas de quem o nomeou. É uma verdadeira aberração que se mantém graças à suposta legalidade.

Não existe impessoalidade, moralidade, publicidade nem muito menos eficiência nas escolhas desses conselheiros. Na prática, aquele que é nomeado tem como função principal, com raras exceções, “carimbar” e aprovar as contas dos “amigos” e rejeitar, dificultar e/ou “vender” a aprovação das contas dos “inimigos”. Se o leitor observar, notará que a frase mais comum que sai da boca dos gestores públicos quando são questionados os desvios de sua administração é a seguinte: “Minhas contas foram aprovadas pelo Tribunal de Contas”. O cidadão comum, que não sabe como “funcionam” os Tribunais de Contas, julga que está tudo certo.

Na forma como foram criados e como funcionam até hoje, os Tribunais de Contas se tornaram uma verdadeira chaga no âmbito da administração pública. Esse fragmento de um Relatório da Transparência Brasil de 2016, intitulado “Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas?”<sup>17</sup>, ilustra bem o que disse:

*“Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira. Muitos fazem parte de clãs políticos locais e vários são homens públicos de reputação nada ilibada. Essas são as conclusões*

17 Fonte: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>

*do levantamento realizado pela Transparência Brasil sobre a vida pregressa de todos os 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes. Do total, 80% ocuparam, antes de sua nomeação, cargos eletivos ou de destaque na alta administração pública (como dirigente de autarquia ou secretário estadual, por exemplo); 23% sofrem processos ou receberam punição na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas; e 31% são parentes de outros políticos – em alguns casos, foram nomeados pelos próprios tios, primos ou irmãos governadores. Para completar, devido à ordem judicial sete deles estão afastados das cortes em caráter preventivo, suspeitos de envolvimento em esquemas de corrupção. No caso do grupo de conselheiros que jamais ocuparam algum cargo eletivo nem foram secretários de governo, a taxa de processados é de 6%. Entre os conselheiros que são políticos profissionais – e, portanto, tiveram mais oportunidades de malversar o dinheiro público antes de assumir a corte –, a porcentagem é bem maior: 27%. O grupo de conselheiros que são parentes de políticos também tem mais processos do que o grupo dos sem parentes políticos: 27% e 21%, respectivamente. Nada disso é fenômeno atual, no entanto. A Transparência Brasil, em parceria com a americana Brown University, levantou o perfil de ex-conselhei-*



*ros desde 1988 e os números são ainda piores. Dos 99 perfis analisados, 30% têm ocorrências na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 55% possuem parentesco político.”*

Sobre o trabalho falho dos Tribunais de Contas, Gil Castello Branco<sup>18</sup>, secretário geral da Associação Contas Abertas ([www.contasabertas.org.br](http://www.contasabertas.org.br)), afirma:

*“Os órgãos existem, o aparato legal é bem construído, mas, ao vermos tudo o que aconteceu no Brasil, fica mais do que claro que os atuais mecanismos de controle não foram capazes de detectar todos esses ilícitos. Arrisco dizer que a Lava-Jato mostrou a falência total dos controles que, até há pouco tempo, considerávamos apropriados.”*

Sobre a operação Lava Jato e a ineficiência dos Tribunais de Contas, ele afirma:

*“Nenhum desses escândalos foi descoberto pela Controladoria Geral da União, por algum Tribunal de Contas. Foram as delações premiadas que puxaram o fio disso tudo que vemos hoje.”*

---

<sup>18</sup> Fonte:<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2017/07/28/longa-via-contra-os-malfeitos.ghtml>

## COMO DESATIVAR A 3ª ENGRENAGEM

Essa 3ª Engrenagem é, sem dúvida, a mais robusta no fomento à corrupção. Isso porque, conforme já narrado, os Tribunais de Contas, apesar de terem como função fiscalizar, exercem em grande parte um trabalho de “limpar a sujeira” deixada pela corrupção. E existe somente um meio de resolver isso: mudando a Constituição e leis esparsas.

Entendemos que as alterações necessárias são:

- a. Acabar com os seis últimos Tribunais de Contas dos Municípios<sup>19</sup> que ainda existem, e que seriam incorporados pelos Tribunais de Contas dos Estados;
- b. Acabar com todas as nomeações de conselheiros para esses Tribunais;
- c. Preencher as vagas dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados por juízes concursados vinculados ao Judiciário (juízes das Varas das Fazendas Públicas);

---

<sup>19</sup> Fiscalizam as contas de todos os municípios do estado: Bahia, Ceará, Goiás e Pará; fiscalizam apenas as contas do município: São Paulo e Rio de Janeiro.

- d. Preencher as vagas dos conselheiros do Tribunal de Contas da União com desembargadores que sejam juízes concursados.

E aqui, mais uma vez, repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá. Portanto, repito: nós, cidadãos, eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

Como disse, é nesse momento que nós eleitores devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência. Logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, deve se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei fazendo essas alterações nos Tribunais de Contas.

As associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que as ONGs elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, a ONG deve disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, a ONG pedirá que os eleitores só votem naqueles que assinaram o Termo. Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá à ONG e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 3ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que atendam ao compromisso assumido com o eleitor.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

## CAPÍTULO 4

---

### A 4ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: INCENTIVOS FISCAIS

---

*“O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, em outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal.”*

*Hely Lopes Meirelles, jurista, advogado, magistrado e professor. Falecido em 1990.*

Mas o que seria incentivo fiscal? São medidas dos entes públicos (União, estados e municípios) que promovem a redução ou extinção da alíquota de determinados tributos que as empresas teriam que pagar. Esses benefícios são geralmente oferecidos sob a forma de re-

dução ou isenção fiscal, ou seja, a empresa deixa de recolher ou recolhe menos de determinado tributo.

Esse tipo de medida pode abranger os impostos federais, estaduais e municipais. Podemos dividir esses benefícios em dois grupos: os regionais (conhecidos como guerra fiscal) e os sociais (conhecidos como incentivos fiscais sociais). Os sociais são aqueles em que as empresas abatem o valor doado nos tributos que deveriam pagar. Dessa forma, geram incentivos para a cultura, o esporte, a saúde e o desenvolvimento social. Um exemplo bastante conhecido desse incentivo social é a Lei Rouanet, voltada para a cultura.

Apesar de, perante a mídia, o incentivo fiscal social ser muito mais conhecido, devido a alguns escândalos de liberação de dinheiro para grandes nomes da cultura, o problema no incentivo fiscal regional é infinitamente mais grave.

A visão que a maioria da sociedade tem sobre incentivos fiscais regionais é quase sempre distorcida da realidade. Isso porque grande parte dos “especialistas” analisa essa questão apenas pelo prisma do suposto desenvolvimento que esses incentivos trariam às regiões que o concedem, ignorando a engrenagem da corrupção que está quase sempre entremeada nesses incentivos fiscais regionais.

É evidente que nem todo incentivo fiscal regional concedido é indevido e/ou possui irregularidades.

Porém, o que se verifica, na realidade, é que esse instrumento está fortemente contaminado por interesses escusos, favorecendo a troca de favores e o desvio de dinheiro público.

A competência para recolher e definir as alíquotas dos tributos no Brasil está explicitada pela nossa Constituição. Os tributos mais utilizados para conceder os incentivos fiscais são:

- a) Tributos de competência da União: PIS (Programa de Integração Social), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e IR (Imposto de Renda);
- b) Tributo de competência dos estados: ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços);
- c) Tributo de competência dos municípios: ISS (Imposto Sobre Serviço).

O volume gigantesco de incentivos fiscais concedidos pelos entes no Brasil é estimado em R\$ 100 bilhões/ano, o que equivale a cerca de 1,5% do PIB. O economista Bernard Appy<sup>20</sup>, do Centro de Cidadania Fiscal (CCF), durante sua palestra no 4º Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais afirmou que

---

<sup>20</sup> Fonte: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/06/18/internas\\_economia,764053/ guerra-fiscal-entre-estados-e-municipios-gera-perda-de-r-100-bilhoes.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/06/18/internas_economia,764053/ guerra-fiscal-entre-estados-e-municipios-gera-perda-de-r-100-bilhoes.shtml)

*O país perde cerca de R\$ 100 bilhões por ano com renúncia fiscal provocada pelos cinco principais tributos (PIS, Cofins, ICMS, IPI e ISS) em vigor, que são os principais alvos da reforma tributária. O montante é resultado da guerra fiscal entre estados e municípios, por meio da concessão de benefícios tributários.*

Quando um gestor público gera empregos e/ou incentiva determinado segmento, com o suposto motivo de atrair empresas, ele renuncia a parte de um tributo de sua competência – portanto, está dando um incentivo fiscal. Conforme o prisma de análise, isso até poderia ser um bom negócio para a população, pois poderia gerar mais empregos e ajudar no desenvolvimento da região.

Porém, o que ocorre muitas das vezes é que esse incentivo é utilizado para fins políticos. Ou seja, o gestor troca esses incentivos por apoio político ou até mesmo tira proveito particular via propinas. Como todo incentivo fiscal deve passar pelas Casas Legislativas, muitos dos eleitos (vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores) agem no Parlamento como “corretores” das empresas e/ou entidades que têm interesse nesses incentivos.

A desculpa para os incentivos fiscais é sempre a mesma: gerar desenvolvimento. Porém, os gestores que utilizam tributos de sua competência para fazer barganha via incentivos fiscais acabam desestruturando as



finanças do seu ente, causando grandes perdas para a população e fomentando a corrupção.

Até 2014, quando a engrenagem da corrupção chamada “doações de empresas para campanhas políticas” ainda existia e essas duas engrenagens trabalhavam juntas em uma simbiose perfeita, desviando dinheiro público para o chamado caixa 2 (doação não oficial), e também para o caixa 1 (doação oficial), os políticos quase sempre condicionavam a liberação do incentivo à “ajuda” na campanha política de seus pares.

Esse fato pode ser facilmente comprovado, bastando cruzar os dados dos doadores das campanhas eleitorais, disponibilizados pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral), com os dados das empresas que receberam incentivos fiscais. Será possível perceber que as empresas que mais “doaram” para determinados candidatos foram, também, aquelas que mais receberam incentivos fiscais, justamente daquele candidato e/ou do grupo político que concedeu o incentivo.

Como o Supremo Tribunal Federal proibiu o financiamento de campanhas políticas por empresas em 2015, essa engrenagem chamada de incentivos fiscais passou a operar sem esse caixa receptor.

Com isso, todo o jogo de interesses e de propinas proveniente das concessões dos incentivos fiscais passou a ser desviado para as empresas e/ou segmentos dos “amigos” e correligionários políticos. Até as pedras sa-

bem que muitas das empresas que recebem incentivos fiscais têm como sócio oculto algum político ou algum “laranja” que representa algum político.

Quando da nossa exposição em audiência pública no Supremo Tribunal Federal, que discutia a legalidade ou não do financiamento de campanhas políticas por empresas, nós já alertávamos quanto ao financiamento que ocorre, ilegalmente, via incentivos fiscais.

No artigo intitulado “Os efeitos do financiamento eleitoral nas desonerações fiscais brasileiras”, seus autores, o juiz federal Hélio Silvio Ourém Campos e o professor João Batista do Rego, afirmam:

*“A desoneração tributária da atividade privada pode ser efetivada por meio de uma política de incentivos fiscais, legalmente denominada de ‘renúncia de receita’. A renúncia de receita, quando instituída em forma de política pública, é capaz de fomentar a atividade econômica e levar ao desenvolvimento social e econômico. Mas a desoneração por política de renúncia de receita, mesmo que lícita, pode ser utilizada de forma maléfica ao contribuinte, primordialmente quando relacionada a financiados e financiadores de campanhas eleitorais, haja vista que quase sempre nessas ações não há con-*

*trole nem fiscalização, engendrando corrupção para beneficiar agentes públicos e políticos e as empresas que financiam suas campanhas e os mantêm no poder, formando uma via dupla de favorecimento.”*

*Hélio Silvio Ourém Campos, juiz federal. João Batista do Rego, professor licenciado pela Universidade de Pernambuco – UPE e advogado.*

*(CAMPOS, H.S.O. Os efeitos do financiamento eleitoral nas desonerações fiscais brasileiras. Revista CEJ, Brasília, Ano XXI, n. 73, p. 102-113, set./dez. 2017).*

Quando falamos em incentivos fiscais regionais, estamos falando de estados e municípios. Porém, a União emprega esses mesmos artifícios utilizados por estados e municípios e também concede esses incentivos via lobby e corrupção de deputados e senadores, que muitas vezes se valem das chamadas “emendas jabuti”.

Esse tipo de emenda, que não tem nenhuma relação com o que está sendo votado, infelizmente é bastante praticado no Brasil. Quanto mais corrupto o governo, mais emendas jabutis aparecem. Tudo isso ficou muito evidente na operação Lava Jato.

Segundo o TCU<sup>21</sup>, em 2019, a renúncia fiscal (incentivos fiscais) da União atingiu R\$ 348,4 bilhões, cor-

---

21 [https://portal.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia\\_fiscal.htm](https://portal.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia_fiscal.htm)

respondendo a 25,9% sobre a receita primária líquida, um percentual muito alto.

É um quadro extremamente grave e, acima de tudo, é um ambiente onde a corrupção germina feito ervas daninhas, enraizando cada vez mais a dependência, a miséria e a pobreza por absoluta falta de dinheiro para investimentos em saúde, educação e segurança.

Porém, nos estados, conforme verificamos, a gravidade é muito maior. Apenas a título ilustrativo, mostramos o quadro abaixo, referente ao estado de Goiás, onde a renúncia fiscal via incentivos fiscais se mantém na média de absurdos 45% da arrecadação – ou seja, de cada R\$ 10,00 arrecadados, R\$ 4,50 não entram nos cofres públicos e vão direto para empresas beneficiadas pelos incentivos.

## Benefícios fiscais

Impacto dos incentivos concedidos pelo Estado ao setor produtivo



EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E DAS RENÚNCIAS DE RECEITA NO ESTADO DE GOIÁS (EM R\$ BILHÕES)

Ano	Arrecadação	Renúncia	Renúncia/Arrecadação
2017	17,2	8	47%
2018	18,1	8,4	46%
2019	19,9	8,5	43%
2020*	19,9	8,5	43%
2021	20,6	9	44%

\*Valores estimados. Fonte: Secretaria Estadual da Economia

A situação se tornou tão grave que o STF, em 2011, resolveu julgar as 11 ADIs (ações diretas de inconstitucionalidade) acumuladas, referentes à guerra fiscal entre os estados, devido aos incentivos fiscais.

Como a Constituição já proibia os incentivos fiscais nos moldes em que os estados concediam, nas ações julgadas o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade de benefício fiscal concedido por governo estadual sem a aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ou seja, sem a aprovação de todos os estados membros, conforme determina a Constituição de 1988.

Com a decisão do Supremo, os estados agiram politicamente e aprovaram a lei complementar n.º 160/17, que, na prática, legaliza os incentivos já concedidos e abre brecha para novos incentivos.

## COMO DESATIVAR A 4ª ENGRENAGEM

Em nível estadual e municipal, essa é, sem dúvida, a engrenagem que mais desvia dinheiro do contribuinte. Conforme verificamos, em grande parte dos estados a renúncia fiscal atinge entre 30% e 50% da arrecadação. Isso não significa que todo esse percentual é desviado para corrupção, porém, com certeza um percentual significativo vai parar nas mãos de corruptos.

Entendemos que a lei complementar n.º 160 de 2017 já foi um grande passo dado na busca por diminuir as brechas para a corrupção na 4ª Engrenagem. No entanto, ainda deixou enormes brechas por onde ainda poderão passar muitos corruptos.

Entendemos que a solução para eliminar essa 4ª Engrenagem seja a Reforma Tributária. Através dela será possível unificar as alíquotas dos tributos estaduais e municipais, o que acabaria com a guerra fiscal, que só existe porque os estados e municípios têm hoje autonomia para alterar suas alíquotas.

Quanto à parte dos incentivos concedidos pela União, entendo que a Reforma Tributária poderá solucionar parte do problema, mas é necessário que o gover-

nante compreenda que o dinheiro que jorra para o seu caixa não veio de um reino encantado, e sim que cada centavo daquele dinheiro é fruto do suor do trabalhador brasileiro. O governo não produz absolutamente nada e, portanto, todo o dinheiro arrecadado pertence aos brasileiros, e não ao governo.

E aqui, mais uma vez repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá. Portanto, repito: nós, cidadãos, eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, deve se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que trate da Reforma Tributária.

As associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que as ONGs elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, a ONG deve disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, a ONG pedirá que os eleitores só votem naqueles que assinaram o Termo. Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá à ONG e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 3ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que atendam ao compromisso assumido com o eleitor.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.



## CAPÍTULO 5

---

### A 5ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: VOTO SECRETO NAS CASAS LEGISLATIVAS

---

*“Excesso de oportunidades para desviar recursos públicos e certeza da impunidade, e a não formação moral ou cultural do povo brasileiro, constituem as reais causas para a manutenção da corrupção em elevados patamares.”*

*(FURTADO, L.C. As raízes da corrupção brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 19).*

Muito se discute sobre a natureza jurídica do mandato outorgado pelo eleitor ao parlamentar. A ideia de que o mandato é representativo e não imperativo daria razões para votações secretas no Parlamento.

O mandato imperativo foi um importante mecanismo de participação popular na Idade Média, sendo

banido na Idade Moderna. Ele sujeitava o mandatário à vontade do mandante e transformava o eleito em depositário da confiança do eleitor, o que equivale juridicamente a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor. O mandato imperativo foi abolido pela Revolução Francesa em 1789. Tal era o repúdio a esse sistema de controle popular que a Constituição de 1791 da França declarava: “Os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de nenhum departamento em particular, mas de toda a nação e não lhes poderá ser dado nenhum mandato”.

No trabalho de Renato M. de Rezende intitulado *Voto Secreto Parlamentar – Seu Histórico no Brasil*, em “Textos para discussão – 256”, é afirmado:

*“Embora a rejeição do mandato imperativo tenha sido utilizada desde o surgimento do governo representativo como argumento para justificar o voto secreto, não parece que a ideia de mandato representativo seja incompatível com a publicidade dos votos do parlamentar. Fosse de outro modo, deveria haver sigilo sempre que houvesse possibilidade de a posição do representante se chocar com a do representado ou dela destoar. Mas isso equivaleria à negação da ideia de governo representativo, esvaziando o sentido da representação. Se o eleitor não pode, como regra, conhecer as posições de seu representante nas votações legislativas, como poderá*

*avaliar se convém reconduzi-lo ao Parlamento num novo pleito? Um sistema que admita como regra a votação secreta no Parlamento efetivamente desnatura o sentido da representação política. Nessa direção, Carl Schmitt observa: A representação não pode ter lugar senão na esfera do público. Não há representação alguma que se desenvolva em segredo ou entre duas pessoas; nenhuma representação que seja 'assunto particular'. [...] Um Parlamento tem caráter representativo apenas na medida em que existe a crença de que sua atividade própria está em publicidade. Sessões, deliberações e acordos secretos de quaisquer comissões poderão ser tão significativos e importantes quanto se queira. Nunca terão, porém, um caráter representativo. Sempre que se desenvolver o convencimento de que, no marco da atividade parlamentar, o que se passa à luz do dia é só uma formalidade vazia e as decisões se dão às escondidas do público, poderá talvez o Parlamento cumprir ainda algumas funções úteis, mas terá deixado de ser representante da unidade política do povo.<sup>22</sup>*

A nossa Constituição tem como norma a publicidade dos atos dos agentes públicos (vereadores, deputados, senadores e chefes do Executivo). Como o poder desses agentes é delegado pelo povo, esse povo tem o direito de

<sup>22</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td256>

saber como agem os agentes públicos em seu nome. Essa é a lógica de um sistema político democrático.

O constituinte, visando a dar clareza a esse princípio legal, elencou na Constituição as exceções a essa regra. Portanto, apenas aqueles atos explicitados na Constituição como secretos é que podem ser secretos, e todos os demais atos, sem exceções, devem ser públicos.

No entanto, grande parte das Casas Legislativas ignora a Constituição e, via regimento interno, classifica vários tipos de votações como secretas, o que é uma verdadeira afronta ao Estado democrático de direito. Nas vezes em que o Judiciário é chamado a se manifestar sobre esse assunto, a mais alta corte, o STF, tem defendido que o controle judicial não alcança os atos *interna corporis*, sob pena de ofensa ao postulado da separação dos poderes. Ora, nenhuma ofensa é maior do que aquela que ignora a Constituição.

Com esse entendimento equivocado do Judiciário, as Casas Legislativas, ao arrepio da Constituição, a seu bel-prazer têm tornado secretas inúmeras votações, o que, na prática, tem como único objetivo esconder do eleitor o voto do parlamentar em um projeto, geralmente contrário ao interesse público. Por outro lado, muitas vezes essas votações secretas visam a acobertar o voto de parlamentares que, dizendo defender um lado da questão, vendem/negociam o seu voto para o lado contrário, em troca de propinas e/ou cargos no governo.

No Brasil, temos 5.570 Câmaras de Vereadores, 27 Assembleias Legislativas e um Congresso Nacional. Imagine agora, então, o quanto é danosa essa engrenagem chamada de voto secreto, que acaba fomentando a corrupção em todos os rincões do Brasil. Até as pedras sabem.

Na nossa Constituição existem apenas cinco situações em que é autorizado o voto secreto, conforme descrito nos artigos 52, 119 e 120<sup>23</sup>.

Como o nosso sistema de governo é o presidencialismo de coalizão, ele obriga o presidente a negociar

---

23 “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]

III – aprovar previamente, **por voto secreto**, após argüição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar; [...]

IV – aprovar previamente, **por voto secreto**, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

XI – aprovar, por maioria absoluta e por **voto secreto**, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I – mediante eleição, **pelo voto secreto**: [...]

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º – Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I – mediante eleição, **pelo voto secreto**:

- a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
- b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça.”

os seus projetos com o Parlamento, e como muitas votações são secretas, os maus parlamentares podem negociar seus votos de apoio e, na votação secreta, votar ao contrário. Esse tipo de votação, além de ignorar o eleitor, que precisa saber como seu parlamentar age, fomenta a traição e o mau-caratismo, que são ingredientes das engrenagens que movem a corrupção.

Talvez a votação mais importante que existe nos Parlamentos seja a votação para composição da mesa diretora dessas casas, incluindo aí seu presidente. E, vergonhosamente, são todas feitas secretamente, sempre com fundamento no regimento interno dessas casas, que nesse caso ignora a Constituição.

A luta quase fratricida travada para ocupar cargos nessas mesas diretoras é explicada pelo enorme poder dado à mesa diretora e particularmente ao presidente dessas casas. É feito todo tipo de barganhas e negociatas durante o período que antecede essas votações.

Como a eleição é secreta, o parlamentar mau-caráter é o que mais angaria benesses, pois pode vender o seu voto para vários grupos que disputam essas eleições. Por outro lado, o eleitor não tem como saber como votou seu parlamentar.

Além de ter o poder de conduzir as votações, o presidente da Casa Legislativa, que tem o mandato por dois anos, é quem define toda a pauta de votações. Assim, os projetos que não lhe interessam são engavetados

e os que interessam são votados, não sem antes usar esse poder para ampliar negociatas nada republicanas.

Há notícias quase diárias de parlamentares afastados e/ou presos das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas e da Câmara dos Deputados no Brasil. Porém, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em maio de 2019, que essas Casas Legislativas é que têm poder para decidir se seus membros podem ser afastados e/ou presos.

Na prática, o STF deu poderes às Casas Legislativas para revogarem afastamentos e prisões de seus parlamentares. Como para revogar esses afastamentos e prisões é necessária uma votação na Casa Legislativa, seria salutar que essa votação fosse aberta e nominal. No entanto, em quase todas essas Casas Legislativas a votação é secreta, e com isso o parlamentar condenado não poderá ser preso enquanto parlamentar for. Portanto, a engrenagem do voto secreto tornou-se a tábua de salvação de muitos políticos.

## COMO DESATIVAR A 5ª ENGRENAGEM

Para desativar essa 5ª Engrenagem, bastaria uma mudança legislativa na Constituição, porém de forma taxativa. Pois no meu entendimento, a nossa Constituição já traz, no artigo 37<sup>24</sup>, o princípio da transparência, e bastaria aplicá-lo, ou melhor, respeitá-lo, o que não está ocorrendo.

Portanto, entendo ser necessária uma alteração constitucional que deixe bem claro que nas Casas Legislativas, federal, estaduais e municipais, toda votação deve ser aberta.

E aqui, mais uma vez repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá. Portanto, repito: nós, cidadãos, eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e até está disposto a

---

24 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência [...]”



ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência. Logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, deverá se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que proíba o voto secreto nas Casas Legislativas.

Como já disse, as associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que essas ONGs elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, a ONG deve disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, a ONG pedirá que os eleitores só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá à ONG e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 5ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos,

via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que atendam ao compromisso assumido com o eleitor.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

## ELE, O POVO, ESSE SER ESTRANHO – II

Uma semana depois eu liguei. O telefone tocou várias vezes e ninguém atendeu. Liguei mais uma vez, e mais uma vez, ninguém atendeu. Pensei comigo: ele deve estar descansando e colocou o celular no silêncio. Deve estar bem, pensei. Eu ligo depois.

Dois dias depois liguei mais duas vezes e ninguém atendeu. Comecei a ficar preocupado, mas esse número de celular era o único contato que eu tinha dele. Agendei para ligar três dias depois. Liguei. Alguém atendeu...

– Boa tarde! Quem fala?... O Sr. Júlio está? – indaguei.

– Boa tarde! É a Marcela, quem está falando?

– É o Valdir, o Sr. Júlio está? Falei com ele há alguns dias, ele estava fazendo quimioterapia. Ele está bem?

– Ele está internado... Eu sou a filha dele...

– Internado?... – indaguei surpreso.

– Sim, a quimioterapia é muito forte, ele está sentindo muitas dores, está internado há nove dias...

– ...Olha, eu sou amigo dele...

Ela me interrompeu dizendo:

– O do carro plotado, né?... Ele me falou...

– Sim, sou eu. Ele vai ficar bom... Qual a previsão de alta?... Se eu puder ajudar com algo, me fale...

– Obrigada, mas ele não tem previsão de alta... infelizmente – disse ela, com a voz embargada.

Eu não soube o que dizer, pois senti na sua voz que o caso era muito grave. Porém falei:

– ...Tenha fé, Deus sabe o que faz, e ele vai sair dessa. O Brasil precisa de pessoas como o seu pai.

– ...Obrigada!

– Esse aí é meu telefone, se precisar de algo em que eu possa ajudar, me ligue.

No dia seguinte, no período da tarde, liguei. O telefone chamou várias vezes e ninguém atendeu. Repeti a ligação, e novamente ninguém atendeu. Depois de ligar durante vários dias, por quase um mês, e o telefone só dar sinal de desligado, eu tinha apenas dois pensamentos. Um dizia que talvez ele estivesse bem e, por algum motivo, eu não conseguia falar com ele. Qualquer dia, eu iria encontrar pelas ruas de Goiânia um carro todo plotado como o meu, e aí então eu o teria encontrado. Porém, o outro pensamento era de que talvez ele tivesse morrido.

Mesmo com um pensamento às vezes ruim, eu ainda acreditava que tudo estivesse bem com o meu

quase parceiro de protestos e mantinha a esperança de encontrá-lo dentro de um carro plotado pelas ruas de Goiânia.

Cerca de dois meses depois do último contato que eu havia tido com a Marcela, filha do Sr. Júlio, recebi ligação de um número desconhecido.

– Boa tarde, é o Sr. Valdir? – indagou uma voz do outro lado da linha.

– Sim, é ele. Quem deseja?

– Aqui é a Marcela, filha do Sr. Júlio, aquele que queria plotar o carro – respondeu ela.

– Oi, Marcela, que bom falar com você. Liguei várias vezes depois daquele dia, mas não consegui falar. Como está o seu pai?

– ...Ele faleceu – disse ela.

Foi uma ducha de água fria sobre a esperança que eu ainda alimentava de encontrá-lo, um dia, dentro de um carro plotado pelas ruas de Goiânia. Respirei fundo e respondi:

– Meus sentimentos, Marcela... Lamentável. Quando foi?

E ela respondeu:

– Naquela mesma noite, daquele dia que o senhor ligou, ele faleceu. Não liguei antes porque ficou tudo muito confuso. Eu só tinha meu pai.

– Ô, Marcela, lamento muito... Mas e sua mãe, irmãs, você tem irmãos?

– Não, eu não tenho irmãos e minha mãe faleceu tem seis anos. Era só eu e meu pai.

– Desculpe, Marcela, mas você tem quantos anos, e seu pai trabalhava com quê?

– Eu tenho 22 anos e meu pai era feirante... Eu até fiz questão de ligar para o senhor, porque meu pai, depois daquele dia que viu o carro do senhor plotado contra a corrupção, só falava em plotar o carro dele.

– Então – eu disse – vamos plotar, eu pago para plotar.

Ela, então, fez um longo silêncio e respondeu:

– Eu tive que vender o carro, para pagar as despesas do hospital e do velório. Agora, estou preparando os papéis da faculdade e vou morar com uma tia em Belém do Pará.

E termina aí a história de um cidadão, hoje raro no nosso país. E digo raro não pelo fato de querer protestar plotando um carro.

*De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.*

Ao contrário do que diz esse conhecidíssimo trecho do discurso de Rui Barbosa de 1914, dirigido ao Se-

nado Federal, o que o torna raro é ter ignorado o trecho final, que diz:

*“... o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.”*

Ele não desanimou, ele não riu da honra e ele jamais teve vergonha de ser honesto. É desses homens que o Brasil precisa. Descanse em paz, Seu Júlio.

*“O que me preocupa  
não é o grito dos maus,  
mas o silêncio dos bons”*

*(Heidegger)*





## CAPÍTULO 6

---

### A 6ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: ESCOLHA DOS PROCURADORES DE JUSTIÇA DOS ESTADOS E DA UNIÃO PELO CHEFE DO EXECUTIVO

---

*“Toda sexta-feira uma turma de oito procuradores da República se reúne num restaurante de Brasília para pôr a conversa em dia e falar mal do chefe, Geraldo Brindeiro. Eles são conhecidos como a Confraria do Tuiuiu.”*

*(PASTANA, M. De faxineiro a procurador da República. Porto Alegre: Pastana, 2008. p. 210/377).*

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o Ministério Público (MP) como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e conferiu a ele autonomia e independência.

*“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”*

O promotor de justiça é responsável por agir em defesa da sociedade, visando a proteger seus direitos individuais e coletivos. Já o procurador de justiça atua na representação do município, estado, governo, União e seus respectivos órgãos. As atribuições do MPF (Ministério Público Federal) se assemelham às dos MPes (Ministérios Públicos dos Estados). A atuação do MPF envolve todo o Brasil e a atuação do MPE envolve o respectivo estado membro.

A Constituição Federal de 1988 delineou toda a estrutura do Ministério Público, como segue:

*“Art. 128. O Ministério Público abrange:*  
*I – O Ministério Público da União, que compreende:*  
*a) o Ministério Público Federal;*  
*b) o Ministério Público do Trabalho;*  
*c) o Ministério Público Militar;*  
*d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;*  
*II – os Ministérios Públicos dos Estados.*  
*§ 1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado*

*pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.*

*[...]*

*§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista triplíce dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.”*

Também estão explicitadas na Constituição Federal de 1988 todas as atribuições do Ministério Público:

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;*

*II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;*

*III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;*

*IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;*

*V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;*

*VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;*

*VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;*

*VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;*

*IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.*

*Com essas atribuições, significa que a instituição é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais, não se subordina a nenhum dos três poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo. É autônoma e independente justamente para melhor exercer suas funções, sem interferências políticas. Constituição Federal Art. 127: § 1º São princípios institucionais do Ministério*

*Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.”*

Apesar de a Constituição de 1988 ter dado “autonomia” e “independência” ao Ministério Público, na prática elas não existem. Isso porque quando a Constituição de 1988 deu poderes aos chefes dos Executivos para nomearem o chefe geral do Ministério Público do estado, do Distrito Federal e da União, na prática ela tirou essa independência e muito da sua autonomia.

## **1 – MPE – Ministério Público Estadual**

Compete ao governador nomear o procurador-geral do estado, que obrigatoriamente será um membro do Ministério Público Estadual, e a partir da escolha ele se torna o chefe máximo de todo o Ministério Público do Estado. É escolhido em lista tríplice, conforme determina a Constituição de 1988. O grande problema dessa 6ª Engrenagem da Corrupção começa aí. Que independência terá um promotor de justiça e/ou procurador para contrariar os interesses daquele político que nomeou seu chefe supremo?

Imagine a seguinte situação que ocorre com muita frequência em todos os locais do Brasil: Um promotor de justiça de uma pequena cidade do interior recebe denúncias de desvio de dinheiro público em uma obra da prefeitura tocada por uma determinada empresa. Ao iniciar as investigações, o promotor descobre que o em-

presário dono daquela empresa foi o principal doador para a campanha política do prefeito.

Quando o prefeito toma conhecimento do início dessa investigação, ele entra em contato com o candidato a deputado estadual, que foi apoiado por ele na última eleição, e pede que aquele promotor seja afastado do seu município e enviado para bem longe dali. O deputado, por sua vez, fala com o governador que foi apoiado por ele.

O governador, por sua vez, manda o procurador-geral do estado, nomeado por ele, remover aquele determinado promotor. O procurador geral do estado, que é chefe de todo o Ministério Público do Estado, logicamente não irá negar um pedido do seu chefe, o governador. Ele removerá, então, o referido promotor daquele município.

Quando por acaso o prefeito daquele município não estiver alinhado com o governador que venceu as eleições, pode ocorrer o contrário: o procurador-geral do estado envia para aquele município um determinado promotor que terá todo o apoio para fiscalizar a fundo aquele “inimigo” político. E se for encontrada alguma coisa errada, muitas das vezes essa coisa errada acaba servindo de trunfo político para troca de favores entre o prefeito, o deputado estadual e o governador.

Logicamente, se o procurador-geral de justiça não fosse uma escolha do governador, todos os pro-

motores teriam muito maior liberdade de atuação, sem correr o risco de serem “punidos” por fiscalizar algum político.

O promotor tem competência para fiscalizar todo gasto de dinheiro público que ocorra no município em que atua. O mesmo ocorre em nível estadual e federal, onde os promotores, de acordo com a jurisdição em que atuam, fiscalizam a aplicação do dinheiro público.

Isso significa que em todos esses entes, o promotor de justiça tem a sua autonomia limitada pela espada de Dâmocles sobre sua cabeça.

Essa simbiose entre o Poder Executivo e o Ministério Público já foi alvo de inúmeras investigações, onde promotores foram presos sob acusação de não exercerem o seu papel e de se juntarem àqueles que deveriam investigar.

Por outro lado, na esfera penal, essa engrenagem da corrupção também atua de forma expressiva. Isso ocorre porque o Ministério Público é o titular da ação penal pública – ou seja, é ele que tem competência para propor esse tipo de ação, enquanto na ação penal privada a competência é da vítima ou de seus representantes legais.

Assim sendo, na ação penal pública, cabe somente ao Ministério Público oferecer a denúncia para que essa ação chegue ao Poder Judiciário. Desse modo, conforme os interesses envolvidos, esse tipo de ação nem é pro-

posto. É óbvio que estamos falando de deformidades do sistema e exceções à regra.

É devido a esse enorme poder de incriminar ou não incriminar alguém que essa 6ª Engrenagem pode fomentar tanto a corrupção.

Toda essa narrativa apresentada até aqui em relação à 6ª Engrenagem levantou alguns tópicos sobre a possibilidade de corrupção em nível estadual e municipal. Porém, é no governo federal que atua o braço do Ministério Público Federal, onde a “guerra é mais sangrenta”.

## **2 – MPE – Ministério Público Federal**

Compete ao presidente da República nomear o procurador-geral da República, que obrigatoriamente será um membro de carreira do próprio Ministério Público Federal. Após aprovação do Senado, ele será empossado, e a partir daí ele se torna o chefe máximo de todo o Ministério Público Federal.

Esse é mais um dos grandes problemas dessa 6ª Engrenagem da Corrupção, pois que independência terá um promotor de justiça e/ou procurador para contrariar os interesses daquele político que nomeou seu chefe supremo? Esse é o cenário que vivenciamos.

A luta ferrenha nos bastidores do Ministério Público Federal para a indicação da lista tríplice, que é enviada para o presidente da República para que ele faça



sua escolha entre os indicados, demonstra a grande importância do cargo. No entanto, o presidente não é obrigado, por lei, a restringir a sua escolha a essa lista, embora quase sempre a escolha seja feita entre os indicados na lista.

No seu livro *De Faxineiro a Procurador da República*, nas páginas 210-377, Manoel Pastana narra a saga imoral dos “procuradores Tuiuiu” para manter determinado grupo no topo dessas listas. Logicamente, como a atuação desses procuradores é ponto determinante para que o presidente faça a escolha, eles se tornam reféns, de muito bom grado, daquele que os nomeia.

## COMO DESATIVAR A 6ª ENGRENAGEM

Essa é, também, uma engrenagem que poderia ser desativada com uma simples mudança legislativa. E aqui, outra vez repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá.

Portanto, repito: nós, cidadãos, eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do dos seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, se comprometerá a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que altere a forma de escolha dos procuradores de justiça, tirando a prerrogativa do chefe do Executivo.

Como já disse, as associações civis (ONGs) têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que essas associações civis elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 6ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que se comprometam a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que altere a forma de escolha dos procuradores de justiça, tirando a prerrogativa do chefe do Executivo.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrup-

ção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

Se você ainda não participa de nenhuma associação civil (ONG) fazendo um trabalho voluntário, e/ou não sabe como participar, basta digitar no Google “quero ser voluntário” que você encontrará centenas de opções e, na maioria das vezes, esse trabalho lhe tomará poucos minutos por semana, podendo ser realizado diretamente pela internet. No entanto, o convidamos para juntar-se a nós e fiscalizar uma verba pública do seu município: entre no nosso portal ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)) e faça o seu cadastro como voluntário.

Como anda a aplicação da verba da merenda escolar no seu município? Como anda a aplicação da verba do Fundeb no seu município? Como andam as compras do seu município? Existe alguma votação secreta na Câmara do seu município? Torne-se um voluntário e nós lhe daremos todas as ferramentas para responder a essas e outras perguntas.

## **CAPÍTULO 7**

---

### **A 7ª ENGENHAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: ESCOLHA PELO EXECUTIVO DOS:**

---

- Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais;
- Desembargadores dos Tribunais Regionais do Trabalho;
- Desembargadores do Quinto Constitucional;
- Ministros do Superior Tribunal de Justiça;
- Ministros do Supremo Tribunal Federal.

*“É uma questão de tempo pra gente tomar o poder, que é diferente de ganhar uma eleição”*

*José Dirceu, ex-Ministro da Casa Civil do Governo Lula, em entrevista ao Jornal Espanhol “El País” em setembro de 2018.*

A organização do Poder Judiciário está baseada na divisão da competência entre os vários órgãos que o integram nos ramos estadual e federal. De modo simplificado, podemos dizer que a Justiça Federal é formada pelos Tribunais Regionais Federais e juízes federais, e cabe a eles julgar as ações em que a União, as autarquias e as empresas públicas federais forem as interessadas. Existe, ainda, a Justiça Federal especializada, que é composta pelas Justiças do Trabalho, Eleitoral e Militar.

Já a Justiça Estadual é formada pelos Tribunais Estaduais e seus juízes e cabe a eles julgar as demais ações cuja competência não seja da Justiça Federal.

A Justiça Estadual e a Justiça Federal estão estruturadas em dois graus de jurisdição. Nos Tribunais de Justiça de segundo grau, que têm sede nas capitais, os juízes são chamados de desembargadores. Esses Tribunais são responsáveis por revisar os casos já analisados pelos juízes singulares de primeiro grau.

O STJ (Superior Tribunal de Justiça) é o Tribunal responsável por disciplinar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, seguindo os princípios constitucionais. Portanto, é a última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais, sendo o órgão de convergência da Justiça comum.

O STF é o órgão máximo do Poder Judiciário e tem por atribuição interpretar a Constituição, tendo a última palavra sobre as leis. É a chamada última instância.

A composição do Poder Judiciário é definida na nossa Constituição como segue:

*“Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:*  
*I – o Supremo Tribunal Federal;*  
*I-A o Conselho Nacional de Justiça;*  
*II – o Superior Tribunal de Justiça;*  
*II-A – o Tribunal Superior do Trabalho;*  
*III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;*  
*IV – os Tribunais e Juízes do Trabalho;*  
*V – os Tribunais e Juízes Eleitorais;*  
*VI – os Tribunais e Juízes Militares;*  
*VII – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.*  
*§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.*  
*§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.”*

De toda essa estrutura relacionada no artigo 92 da nossa Constituição, somente nos Tribunais dos Estados não existe interferência direta do Poder Executivo. Mesmo assim, esses Tribunais ainda têm um quinto dos seus membros escolhido em lista tríplex, entre promotores e advogados, alternadamente.

Apesar de a nossa Constituição dizer em seu capítulo I, que trata dos princípios fundamentais, que os

poderes da República são independentes e harmônicos entre si, isso na prática não acontece, pois essa mesma Constituição, de forma incongruente, determina a nomeação de praticamente toda a cúpula do Judiciário pelo Poder Executivo.

Desse modo, são nomeados pelo Executivo: os desembargadores dos cinco TRFs (Tribunais Regionais Federais)<sup>25</sup>, os desembargadores dos 24 TRTs (Tribunais Regionais do Trabalho)<sup>26</sup>, os ministros do STJ (Superior Tribunal de Justiça) e os ministros do STF (Supremo Tribunal Federal).

Ora, se são independentes, qual a lógica de um Poder se sobrepor ao outro via nomeação de sua cúpula? Em outras palavras: Qual a lógica da nomeação de desembargadores e ministros para esses Tribunais? É apenas na base da pirâmide da magistratura que não existe nenhuma interferência de outros Poderes, pois todos os juízes iniciam a carreira via concurso público.

Essa interferência do Poder Executivo sobre o Poder que tem por premissa a imparcialidade, autorizada pela nossa Constituição, torna esse Poder maculado e

---

25 LC-35 de 03/79: “Art. 84 – O acesso de Juízes Federais ao Tribunal Federal de Recursos far-se-á por escolha do Presidente da República dentre os indicados em lista tríplice, elaborada pelo Tribunal”.

26 “Art. 86 – O acesso dos Juízes do Trabalho Presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento ao Tribunal Regional do Trabalho, e dos Juízes do Trabalho substitutos àqueles cargos, far-se-á, alternadamente, por antiguidade e por merecimento, este através de lista tríplice votada por Juízes vitalícios do Tribunal e encaminhada ao Presidente da República.”



com poucas condições de julgar os atos do Executivo com a devida isenção. Com isso, essa poderosa 7ª Engrenagem vai fomentando a corrupção em nosso país.

Para se ter uma ideia de o quanto essa 7ª Engrenagem é maligna para o nosso país, basta analisarmos o que ocorre no STF (Supremo Tribunal Federal), a mais alta corte do país, composta de onze ministros, todos indicados pelo chefe do executivo e referendados pelo Senado.

Quando este livro estava sendo escrito, em meados de julho de 2020, dos onze ministros que ocupavam o STF, apenas dois são juízes de carreira. Os nove restantes atuavam na área do Direito, mas jamais haviam prestado um concurso público para juiz de direito. Alguns, aliás, até prestaram, mas não foram aprovados. Isso dá uma dimensão de o quanto são politicamente aparelhados os Tribunais Superiores do Brasil.

O que se percebe, de forma cristalina, é que a imparcialidade, que é o princípio mais importante em qualquer corte de julgamento, não existe nessas cortes. Infelizmente, elas têm grande parte de seus julgados contaminados pela parcialidade, ou seja, as decisões tomadas quase sempre atendem a interesses do grupo/partido que foi responsável pela condução do desembargador/ministro ao cargo.

Com esse fenômeno, o governante eleito pela maioria do seu povo se torna prisioneiro de governos

anteriores, pois a mais alta corte do país é composta por indicações políticas desses governos anteriores. E o pior é o fato de que apenas uma minoria (nesse caso, apenas dois dos onze ministros da mais alta corte do país) é de juízes concursados, e mesmo que sua indicação seja política, com certeza eles possuem mais independência em seus julgados por serem juízes de carreira.

A maioria da população não entende como é possível alguém ser nomeado como magistrado para a mais alta corte do país sem jamais ter exercido a função de juiz. O que ocorre é que a nossa Constituição Federal determina as seguintes regras para o escolhido no seu artigo 101:

*“Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.*

*Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.”*

Como se verifica, a única exigência é que o candidato tenha “notável saber jurídico”, o que é bastante subjetivo, e as nomeações que já ocorreram provam que essa subjetividade é absurdamente elástica.

## COMO DESATIVAR A 7ª ENGRENAGEM

Essa também é, como quase todas as outras engrenagens, um mecanismo que, para ser desativado, requer uma mudança legislativa. E aqui, outra vez, quase que como um mantra, repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá.

Portanto, repito: nós, cidadãos, eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. E esse momento é a época da campanha eleitoral.

É nesse instante que nós eleitores devemos “amarar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, irá se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que promova essas alterações.

Como já disse, as associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que essas associações civis elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 7ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que retirem do Executivo a prerrogativa de nomear desembargadores e ministros dos Tribunais Superiores, passando essa prerrogativa para o próprio Judiciário, que deverá utilizar como parâmetro a meritocracia de magistrados de carreira.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

## CAPÍTULO 8

---

### A 8ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: O VOTO OBRIGATÓRIO

---

*“Não há máfia fora da lei que se compare, em termos de nocividade, a uma organização criminosa formada por quem detém o poder e cria impostos, ordena despesas, nomeia autoridades e aprova as leis.”*

(PONTES, J.; ANSELMO, M. *Crime.gov*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. p. 225-228).

O voto obrigatório foi introduzido no Brasil pelo Código Eleitoral de 1932, tendo como justificativa que o interesse social exigia que todos os cidadãos capazes se alistassem e votassem. Na época, o voto obrigatório tinha até certo sentido, pois 70% da população brasileira vivia na zona rural e isso dificultava o voto. Temia-se

que, caso o voto não fosse obrigatório, ocorresse uma baixa representação nas eleições, e por isso foi instituído o voto obrigatório.

Hoje, no entanto, 84% da população vive na zona urbana e apenas 16% na zona rural. E o que se percebe claramente é que uma parcela grande da população não tem a menor consciência do valor do seu voto, fazendo deste moeda de troca.

Para complicar, na nossa Constituição de 1988, dita cidadã – em que a palavra “direito(s)” aparece 159 vezes, e a palavra “dever(es)” aparece somente 18 vezes) –, foi consignada a obrigatoriedade do voto. Ora, o voto deve ser antes de tudo um direito, e não um dever. No entanto, a Constituição de 1988 nos impôs essa obrigação.

O procurador federal Manoel Pestana, no seu livro *De Faxineiro a Procurador da República*, afirma:

*“Diante dessa constatação acredito que se o voto no Brasil não fosse obrigatório, passando a ser facultativo, reduziria bastante esse tipo de negócio, pois quem se dispusesse a deixar o conforto de sua casa para se dirigir a uma seção de votação certamente iria na convicção de estar exercendo um direito e não uma obrigação, e isso mudaria o seu ânimo de eleitor, que se sentiria dono do seu nariz e quiçá até aumentaria o seu interesse pela política, visto que o mesmo*

*se sentiria um cidadão livre para exercer o seu direito e não para cumprir uma obrigação. [...] Portanto, para que realmente o voto fosse um direito do cidadão de escolher seu representante, deveria deixar de ser obrigatório e passar a ser facultativo, votando somente quem assim o desejasse. Quem vota obrigado não está exercendo o direito da cidadania, mas apenas cumprindo um dever e, por isso, não se preocupa em fazer uma escolha consciente, procurando saber quem são realmente os candidatos. Tem-se quantidade sem qualidade.” (PASTANA, M. **De faxineiro a procurador da República**. Porto Alegre: Pastana, 2008. p. 150).*

Dos 193 países do mundo, além do Brasil, apenas 20 têm voto obrigatório<sup>27</sup> – isto é, cerca de 10%. Dentre esses 20, nenhum é do chamado primeiro mundo. Só isso já seria um bom indicativo para tornar o voto facultativo. Porém, esse não é o único e nem o mais importante argumento para realizar essa alteração.

A grande desigualdade social existente no Brasil, aliada ao analfabetismo funcional e ao sistema eleitoral que favorece o voto de manada (curral eleitoral), faz com que os políticos resistam de todas as formas a essa mudança.

---

27 Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Congo, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Grécia, Honduras, Coreia do Norte, Luxemburgo, México, Nauru, Paraguai, Peru, Cingapura, Tailândia e Uruguai.

Os dois principais argumentos favoráveis à manutenção do voto obrigatório são:

- a) A maioria dos eleitores participa do processo eleitoral;
- b) O exercício do voto é fator de educação política do eleitor.

Por outro lado, os dois principais argumentos que rejeitam a obrigatoriedade do voto afirmam:

- a) O voto facultativo é adotado por todos os países desenvolvidos e de tradição democrática;
- b) O voto facultativo melhora a qualidade do pleito eleitoral pela participação de eleitores conscientes e motivados.

Em resumo, os que defendem o voto facultativo afirmam que dessa maneira todos que fossem votar o fariam conscientemente, e elegeriam candidatos mais comprometidos com o bem de todos. Já o voto obrigatório transforma o cidadão em massa de manobra e gera votos nulos e brancos, conforme demonstrado em todas as eleições: a média desses votos representa de 8% a 12% dos votos válidos.

Todos os anos de eleição, os Tribunais Eleitorais gastam milhões em publicidade tentando convencer o eleitor a “votar consciente”. Ora, não seria mais demo-



crático e econômico acabar com o voto obrigatório? Ao votar, o cidadão que não entende o valor do voto apenas presta um desserviço a seu país. Desse modo, a democracia tende a não representar, de fato, a vontade do povo, e sim o poder do dinheiro e da mídia.

O procurador federal Manoel Pastana, no seu livro *De Faxineiro a Procurador da República*, ilustra bem como a falta de compromisso com o voto (ou seja, o voto não consciente) faz do voto uma mercadoria sem valor, trocado muitas das vezes por um pedaço de pão.

Dentre os casos bizarros com que ele, como procurador, teve contato e até investigou, há o caso do eleitor que trocou o voto por meio quilo de farinha, o equivalente a um real. Em outra situação, o eleitor fez uma barganha “melhor”, trocando seu voto por uma caixa d’água. Como o candidato perdeu nas eleições, ele voltou para retomar a caixa d’água do eleitor azarado. Tudo isso demonstra bem a necessidade do voto consciente, que somente será exercido em sua plenitude quando o voto for opcional.

No Brasil, o voto só é facultativo para os menores de 18 e maiores de 70 anos, sendo obrigatório desde sua criação pela Constituição de 1824. Posteriormente, o voto obrigatório foi confirmado pelo Código Eleitoral de 1932, e também pela Constituição de 1934.

Como se vê, o voto é obrigatório há quase 200 anos e o que temos registrado na nossa história são as conse-

quências desse tipo de voto: o voto de cabresto e o curral eleitoral, que foram substituídos pela compra de votos. Agora, no lugar do senhor de engenho que arrebanhava os votos do seu curral eleitoral usando do seu poder de patrão, temos os líderes comunitários, os líderes sindicais e os cargos/funções comissionadas que, conforme demonstramos na 3ª Engrenagem, formam um batalhão de mais de 3,5 milhões de pessoas, prontas a arrebanhar a enorme quantidade de votos existentes naquela população que não tem consciência da importância do seu voto.

O Dr. Marlon Reis, em seu livro *A República da Propina*, narra de forma clara e contundente o quanto o voto não consciente se torna moeda de troca. A sua narrativa é em forma de ficção, através de um personagem que conhece bem as entranhas das eleições. No entanto, as narrativas do personagem são a pura realidade vivida pelo autor quando atuou como juiz eleitoral, conforme ele mesmo afirma na apresentação do seu livro *Este livro não é bem uma ficção*. Veja alguns fragmentos:

“Eu devo tudo o que tenho hoje a essa paixão repentina e arrebatadora por uma criatura estranha: o eleitor. Paixão como objeto de estudo, que fique entendido. O eleitor só se enxerga como tal na hora de cobrar favor de político. No resto do tempo, ele é pedreiro, comerciante, azulejista, vendedor, crente, católico, pai de

*família, flamenguista ou sei lá o quê. Ao contrário do político, o eleitor é absolutamente ignorante de seu papel no sistema que rege o país, o governo ou o município. É ignorante por decisão própria, porque o conhecimento não lhe interessa. E o conhecimento não lhe interessa por único motivo: ninguém quer saber dos seus próprios defeitos. O manto da ignorância protege o eleitor da experiência, assaz desagradável, do autoconhecimento.” (REIS, M. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016. p. 41-42).*

*“O sujeito trata o voto como objeto de barganha, mercadoria com bem baixo valor. Alguns acham que vendem caro, mas, se fosse caro, ninguém compraria. É isso que ele, o eleitor, não compreende. Trocar quatro anos de mandato por um monte de quinquilharias é sempre vantajoso para o político. O cidadão vendido usufrui de um privilégio que acaba mais rápido do que ventilador no verão. O político, por sua vez, desfruta do salário, das verbas e da posição que lhe permitem armar tudo para perenizar o ciclo. Então vem o eleitor e joga nas costas do político toda a culpa pela sociedade podre em que vivemos. Bate panela, buzina, escreve post raivoso no Facebook, vai às ruas protestar contra a corrupção. É conveniente para ele esquecer que sempre votou pensando apenas nele mesmo ou em pessoas próximas. Quem*

*vota assim é sempre corrupto, mesmo que não haja suborno direto do candidato. Aliás, é uma enorme falácia diferenciar corrupto de corruptor. A corrupção é uma troca, uma negociação que envolve três elementos: o poder econômico, o poder político e o dinheiro público. O poder econômico é aquele que, em tese, corrompe: o poder político, de acordo com o mesmo raciocínio, é o que se deixa corromper. Esses dois sempre ganham alguma coisa – seja dinheiro, seja outro favor qualquer. É interesse de ambos a prática da corrupção, então não se pode dizer que o indivíduo corrompido é como o estereótipo de uma donzela ingênua seduzida por um malandrão que desaparece depois de tirar-lhe a virgindade. O único lado que sai perdendo na negociata é essa entidade amorfa chamada ‘povo’. Aquele que rouba é o mesmo que guarda a chave do cofre, então é muito fácil subtrair o dinheiro público para acomodar os próprios interesses. Quando o acerto é feito entre a classe dirigente e o empresariado, todos têm plena consciência do ato, de suas consequências e de seus possíveis riscos. Quando uma das partes é o eleitor comum, entra a ignorância já mencionada. Fulano acha que não faz nada de errado, acha que está apenas tomando de volta aquilo que lhe usurparam um dia. Alguns acham – acredite! – que estão fazendo o político de otário. Você, eleitor, é o grande otário deste país!*

*Peço desculpas pela crueza, mas às vezes é preciso ser direto para garantir que o interlocutor assimile a mensagem. Direto, enfático e assertivo. Então, reafirmo: você é um otário de pior tipo. Lide com isso.” (REIS, M. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016. p. 42-43).*

*“O infeliz que vende o próprio voto não entende que o material escolar que o Luizinho ganhou representa um professor a menos. Não sabe que inverter a mão de direção da rua custa meia dúzia de semáforos. Não percebe que o remédio ‘grátis’ contra a impotência é fruto de fraudes bilionárias que envolvem médicos, laboratórios farmacêuticos e o poder público.” (REIS, M. **A república da propina**. São Paulo: Planeta, 2016. p. 44).*

Existem várias propostas no Congresso visando a acabar com o voto obrigatório. Porém, todas elas continuam engavetadas nos gabinetes de Brasília. Ora, se é quase consenso que a opção pelo voto facultativo seria melhor, por que não se aprova?

A resposta talvez esteja no medo que o Parlamento tem do voto consciente, pois isso exigiria um Congresso mais atento e competente. Além disso, aqueles que fossem votar seriam eleitores mais exigentes e seguiriam mais de perto a atividade de cada parlamentar. Muitos dos que hoje lá estão preferem o velho jogo político,

pois já possuem o seu “curral eleitoral” alimentado com verbas públicas e um batalhão de cabos eleitorais provenientes dos cargos/funções comissionadas em todas as esferas e níveis do poder.

## COMO DESATIVAR A 8ª ENGRENAGEM

O leitor está percebendo que essas engrenagens da corrupção têm como ponto comum o modo de eliminá-las: mudança na legislação. Portanto, para travarmos essa 8ª Engrenagem, necessitamos de uma mudança legislativa. E aqui, outra vez repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá.

Portanto, repito: nós, cidadãos, eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, irá se comprometer a

apresentar e/ou apoiar projeto de lei que torne o voto facultativo, pelas razões que já apresentei.

Como já disse, as associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que essas associações civis elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 8ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoie, propostas que acabem com o voto obrigatório, tornando-o facultativo.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.



## CAPÍTULO 9

---

### A 9ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: O SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL

---

*“Quando cheguei ao Congresso, queria fazer o bem. Hoje acho que o que dá para fazer é evitar o mal.”*

*Roberto Campos, economista, diplomata, político, empresário e professor, falecido em 2001.*

A 9ª Engrenagem que contribui sobremaneira para o incremento da corrupção é o nosso sistema eleitoral. Por previsão constitucional, o Brasil adota dois modelos de sistemas eleitorais: o majoritário e o proporcional. Os sistemas eleitorais têm como função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos, visando a proporcionar uma captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de forma que os mandatos eletivos sejam exer-

cidos com legitimidade. Também é função dos sistemas eleitorais o estabelecimento dos meios para que os diversos grupos sociais sejam representados e as relações entre representantes e representados se fortaleçam.

### **Sistema Majoritário**

No sistema majoritário, vence a eleição o candidato que obtiver a maioria dos votos em relação aos concorrentes. Esse sistema é utilizado tanto para escolha de representantes do Poder Executivo como para presidente da República, governadores de estados, prefeitos de municípios e membros do Senado Federal. Os defensores desse sistema entendem que ele seria o mais adequado, pois elege sempre aqueles mais votados.

### **Sistema Proporcional**

O sistema proporcional, por sua vez, é aquele em que a representação se dá na proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos. Nesse modelo são eleitos todos os membros dos Parlamentos: Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas dos Estados e Distrito Federal e membros da Câmara dos Deputados. Os senadores, conforme já explicado, são eleitos pelo sistema majoritário.

Os defensores do sistema proporcional afirmam que os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social ficam bem representados, já que ele possi-

bilita a eleição de representantes de quase todos os partidos políticos, observadas as suas representatividades.

Conforme afirmam alguns doutrinadores, tanto o sistema majoritário quanto o proporcional têm suas particularidades, mas isso não quer dizer que um seja melhor do que o outro. Pelo contrário, cada um é importante para o fim ao qual se destina, uma vez que não há sistemas perfeitos para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista em determinado país e em determinado momento histórico.

De acordo com o sistema eleitoral proporcional, a representação política é distribuída proporcionalmente entre os partidos políticos concorrentes. Leva-se em consideração não apenas a votação obtida por um candidato, mas o conjunto dos votos de seu partido. Para que sejam determinados os eleitos nesse sistema, é necessário o cálculo do quociente eleitoral, que nada mais é do que a divisão dos votos válidos ao final da eleição (descontando brancos e nulos) pela quantidade de vagas disponíveis.

## **Vereadores**

A quantidade de vagas disponíveis para vereadores por município é proporcional ao número de habitantes, e, portanto, a cada legislatura o número de vereadores pode se alterar em função da alteração da população do município. Porém, a Constituição de 1988 determinou, como limite máximo, o número de 55 vereadores por

município, não determinando o limite mínimo. Conforme o artigo 29, inciso IV da Constituição, o número de vereadores em função da população será:

N.º Hab. Município	Vereadores
Até 15.000	9
Mais de 15.000 a 30.000	11
Mais de 30.000 a 50.000	13
Mais de 50.000 a 80.000	15
Mais de 80.000 a 120.000	17
Mais de 120.000 a 160.000	19
Mais de 160.000 a 300.000	21
Mais de 300.000 a 450.000	23
Mais de 450.000 a 600.000	25
Mais de 600.000 a 750.000	27
Mais de 750.000 a 900.000	29
Mais de 900.000 a 1.050.000	31
Mais de 1.050.000 a 1.200.000	33
Mais de 1.200.000 a 1.350.000	35
Mais de 1.350.000 a 1.500.000	37
Mais de 1.500.000 a 1.800.000	39
Mais de 1.800.000 a 2.400.000	41
Mais de 2.400.000 a 3.000.000	43
Mais de 3.000.000 a 4.000.000	45
Mais de 4.000.000 a 5.000.000	47
Mais de 5.000.000 a 6.000.000	49
Mais de 6.000.000 a 7.000.000	51
Mais de 7.000.000 a 8.000.000	53
Mais de 8.000.000	55

Como o sistema adotado para a eleição de vereadores é o sistema proporcional, nas eleições é preciso determinar o quociente eleitoral do município, o que só é possível após a votação. Esse quociente eleitoral é encontrado dividindo o número de votos válidos (descontando os votos brancos e nulos) pela quantidade de vagas disponíveis no município.

### **Deputados Estaduais e Distritais**

O número de vagas para deputados estaduais e distritais é calculado em função do número de vagas para deputados federais, que, pela Constituição, é proporcional ao número de habitantes de cada estado. Porém, por força da lei complementar n.º 78/93, esse número de deputados federais mantém-se fixo, e com isso o número de deputados estaduais mantém-se fixo também.

A regra que define a quantidade de deputados estaduais por estado está traçada no artigo 27 da Constituição. Veja:

O número de deputados para a Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de 12.

Simplificando: a regra diz que nos estados com até 12 deputados federais, o cálculo é direto: multiplica-se o número de deputados federais por três e tem-se o número de vagas à Assembleia Legislativa. Nos estados em que houver mais de 12 deputados federais, cada deputado federal acima desses 12 equivalerá a um deputado estadual. Ou seja: sempre que o número de deputados federais exceder o número de 12, basta adicionar 24 a esse número e teremos o total de deputados estaduais.

Exemplo: o estado do Acre tem oito vagas para deputados federais. Para se encontrar o número de deputados estaduais, pela regra simplificada, considera-se que sempre que o número de vagas para deputados federais for menor que 12, basta multiplicar por três. Desse modo,  $3 \times 8 = 24$ . Portanto, o Acre tem 24 vagas para deputados estaduais.

Por outro lado, também simplificando a regra, sempre que o número de vagas para deputados federais for maior que 12, basta somar o número 24. Desse modo, se pegarmos como exemplo o estado de Goiás, que tem 17 vagas para deputados federais, para encontramos a quantidade de vagas para deputados estaduais, basta calcularmos  $17 + 24 = 41$ . Portanto, Goiás tem 41 vagas para deputados estaduais.

O sistema adotado para a eleição de deputados estaduais/distritais é o sistema proporcional: eles serão eleitos para mandatos de quatro anos, permitida reeleição.

Já que o sistema é proporcional, é preciso, então, encontrar o quociente eleitoral do estado e o quociente partidário, o que só é possível após a votação. O quociente eleitoral é encontrado dividindo o número de votos válidos (descontando os votos brancos e nulos) pela quantidade de vagas disponíveis naquele estado. Por outro lado, para encontrar o quociente partidário basta dividir o número de votos válidos de cada partido pelo quociente eleitoral.

Desse modo, as cadeiras a serem ocupadas por candidatos nas Casas Legislativas estaduais e do Distrito Federal serão preenchidas pelos candidatos mais votados do partido até o limite das vagas obtidas de acordo com o quociente partidário. Por esse sistema são eleitos os deputados federais, estaduais e distritais para mandatos de quatro anos, permitida reeleição.

## **Deputados Federais**

A quantidade de vagas para deputados federais foi determinada pela Constituição<sup>28</sup> de acordo com a população de cada estado, porém limitando ao mínimo de oito e ao máximo de 70 vagas. Por força da lei comple-

---

28 “Art. 45. [...]”

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.”

mentar n.º 78/93<sup>29</sup>, esse número não pode ultrapassar 513. Desse modo, o número de vagas mantém-se fixo.

O sistema adotado para a eleição de deputados federais é, também, o sistema proporcional: eles são eleitos para mandatos de quatro anos, permitida reeleição.

Conforme já explicado, para o caso dos deputados estaduais/distritais e vereadores, o sistema é proporcional. É preciso, então, encontrar o quociente eleitoral do estado pelo qual o deputado federal é candidato e ainda o quociente partidário, o que só é possível após a votação.

O quociente eleitoral é encontrado dividindo o número de votos válidos (descontando os votos brancos e nulos) pela quantidade de vagas disponíveis para deputados federais naquele estado. Por outro lado, para encontrar o quociente partidário basta dividir o número de votos válidos de cada partido pelo quociente eleitoral.

Desse modo, as cadeiras a serem ocupadas por candidatos na Câmara dos Deputados são preenchidas pelos candidatos mais votados do partido até o limite das vagas obtidas de acordo com o quociente partidário.

---

29 “Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.”



## **Senadores**

No Poder Legislativo, apenas os senadores não são eleitos pelo sistema proporcional. O sistema utilizado para o preenchimento das vagas dos senadores é o majoritário, com mandato de oito anos, permitida reeleição. Nesse sistema, os candidatos mais votados são eleitos para ocupar o número de vagas existentes.

## **Sistema Majoritário vs. Sistema Distrital**

Conforme se verifica, o sistema majoritário que é utilizado para as eleições do Executivo e do Senado baseia-se no princípio do voto distrital: para os candidatos a prefeito, o distrito é o seu próprio município; para os candidatos a governador e a senador, o distrito é o próprio estado; e para o presidente da República, o distrito é todo o país.

A discussão sobre o voto distrital é para que se altere a forma pela qual são eleitos os parlamentares das Casas Legislativas: Câmara Federal, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores.

No sistema distrital, o município seria dividido em tantos distritos (bairros) quanto fossem as vagas para vereadores. Se pegarmos como exemplo o município de Goiânia/GO, que tem 35 vagas para vereadores, teríamos 35 distritos. Cada distrito deve ter um número bem próximo de eleitores, visando a manter a proporcionalidade do voto.

Desse modo, cada distrito poderia eleger um único representante. Cada partido político teria o direito de lançar o seu candidato por distrito. A grande vantagem é que o eleitor saberá quem é o candidato que representa o seu distrito e terá como acompanhar o trabalho desse vereador.

Esse mesmo critério seria utilizado para a eleição dos deputados estaduais, só que nesse caso seria o estado a ser dividido em distritos (municípios), e a quantidade de distritos seria exatamente a quantidade de vagas disponíveis para a Assembleia Legislativa. Pegando como exemplo Goiás, que tem 41 deputados, o estado seria dividido em 41 distritos eleitorais.

No caso da eleição para deputados federais, ainda tomando como exemplo Goiás, que tem 17 deputados federais, o estado seria dividido em 17 distritos eleitorais. Logicamente, haverá uma interdependência entre os distritos que foram delimitados para deputados estaduais/distritais e deputados federais, de modo que um conjunto de distritos eleitorais para deputados estaduais formará um distrito eleitoral para deputados federais.

A grande vantagem para o eleitor é justamente ele saber quem são os deputados estadual e federal que foram eleitos pelo seu distrito, podendo acompanhar e cobrar o trabalho deles.

No voto distrital, deputados e vereadores são eleitos por maioria simples, assim como presidentes e go-

vernadores. Se você vota em um candidato, esse voto irá diretamente para ele; se ele for o mais votado, ele será eleito, não dependendo da quantidade de votos de seu respectivo partido ou coligação.

Cada partido poderá designar um candidato para concorrer em cada distrito. A maior mudança do sistema atual para o sistema distrital seria que os eleitores não poderiam mais votar em quaisquer candidatos, só naqueles concorrendo dentro do seu distrito – ou seja, de uma região da cidade. As eleições seriam para eleger o representante de um bairro, praticamente.

## COMO DESATIVAR A 9ª ENGRENAGEM

De todas as engrenagens, essa é, sem dúvida, a mais difícil de ser eliminada. Seria necessária uma reforma eleitoral ampla, envolvendo diretamente os políticos.

Por isso, é fundamental que a sociedade, através das associações civis, pressione os políticos para que eles, na época das eleições, assinem um Termo de Compromisso se comprometendo a apresentar e/ou apoiar a reforma eleitoral.

Apesar de existirem no Congresso vários projetos nesse sentido, repito o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá. Portanto, repito: nós, cidadãos eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência.

Como já disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo me-

nos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência. Logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, irá se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que promova essas alterações.

As associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que elas elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 9ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas de reforma eleito-

ral, implantando o voto distrital e acabando com a farra dos partidos políticos nanicos.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

## CAPÍTULO 10

---

### A 10ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: REGIMENTO INTERNO DAS CASAS LEGISLATIVAS - DESRESPEITO À NOSSA CONSTITUIÇÃO

---

*“Uma vez criada a entidade burocrática, ela, como a matéria de Lavoisier, jamais se destrói, apenas se transforma.”*

*Roberto Campos, economista, diplomata, político, empresário e professor, falecido em 2001.*

A 10ª Engrenagem que ajuda a sedimentar a corrupção no nosso país são os regimentos internos das nossas Casas Legislativas, algo que é muito pouco comentado e que passa despercebido por grande parte dos brasileiros. O que se verifica, na prática, é que esses regimentos internos ignoram vários preceitos constitucionais. Dentre esses preceitos, destaco o princípio da

representatividade – artigo 1º, parágrafo único da Constituição:

*“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição. [...]”*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”*

### **Desrespeito ao Princípio da Representatividade**

Podemos definir representatividade como a expressão dos interesses de um grupo – neste caso, um grupo de eleitores cidadãos de um país. Aquele que fala em nome do coletivo o faz comprometido com as demandas e necessidades dos representados. Portanto, a representatividade revela o sentido da vontade daqueles que outorgaram um mandato a um parlamentar.

Os regimentos das Casas Legislativas (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal) permitem que qualquer dos seus componentes concorra à sua presidência e a cargos da mesa diretora. A princípio, parece ser algo bem democrático, se NÃO considerarmos o princípio da representatividade. Esse princípio, porém, jamais deve ser



ignorado, pois ele representa a célula-mãe de toda democracia, estando presente na nossa Constituição já no seu artigo primeiro.

No entanto, o que ocorre na prática é que aquele que tem o comando, como presidente dessa Casa Legislativa, praticamente nunca é um dos mais votados nas eleições. Desse modo, a vontade popular da maioria acaba sendo fraudada nessas Casas Legislativas, por meio de barganhas e conchavos políticos quase nunca republicanos, e assim, aqueles que vão comandar essas casas quase nunca estão entre os mais votados. E na maioria das vezes, esses mais votados nem chegam a fazer parte das mesas diretoras.

O parlamentar que assumir a presidência de uma dessas casas, além de ser o legítimo representante de um dos poderes daquele ente, tem ainda um poder quase ditatorial, pois somente ele pode decidir o que pôr ou não em votação, além de inúmeras outras prerrogativas, podendo colocar o Poder Executivo e até mesmo o Judiciário como reféns.

Ora, se nossa Constituição diz que todo poder emana do povo e que em seu nome será exercido, como entender que o Poder Legislativo, que representa exatamente esse povo, não tenha no seu comando aqueles vereadores, deputados e senadores que foram os mais votados? Qualquer regimento interno que não leve esse princípio constitucional em consideração estará ignorando a nossa Constituição.

Como o povo determina a sua vontade por meio do voto, podemos dizer que aqueles que obtêm mais votos representam mais pessoas. No entanto, os regimentos internos das Casas Legislativas ignoram esse fato e permitem que qualquer parlamentar, através de conchavos (nem sempre democráticos), chegue à presidência da Casa. Isso faz com que aqueles que obtiveram mais votos do povo muitas vezes não consiga nem mesmo fazer parte da mesa diretora.

Apenas para se ter um exemplo prático e real, o Congresso Nacional tem hoje (julho de 2020) como presidente da Câmara o deputado Rodrigo Maia, e como presidente do Senado o senador Davi Alcolumbre. Juntos, Maia e Alcolumbre obtiveram 205.927 votos, enquanto os dois políticos proporcionalmente mais votados para Câmara e Senado no Brasil obtiveram 5.072.268 votos<sup>30</sup>, ou seja, 25 vezes mais votos.

Então, é lógico que esses dois políticos mais votados representariam o pensamento de muito mais pessoas do que o Sr. Maia e o Sr. Alcolumbre, que através de conchavos políticos chegaram à presidência dessas Casas. O mais grave é que esse fato demonstra de maneira cristalina que o regimento dessas Casas não respeita a nossa Constituição e ignora o seu artigo primeiro, que diz:

---

30 O deputado federal Eduardo Bolsonaro com 1.843.735 votos e o senador Cid Gomes com 3.228.533 votos.

*“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*

Ora, se todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, então é óbvio que todo político que representa proporcionalmente mais pessoas deve ocupar postos de maior relevância na estrutura organizacional dessas Casas Legislativas, ou seja, os cargos das mesas diretoras. A Constituição representa a vontade do povo, que outorgou a seus representantes poderes para agir em seu nome; logicamente, esses poderes estão limitados e expressos nessa Constituição. Assim sendo, todos os parlamentares eleitos devem seguir aquelas normas assentadas na Carta Magna e sempre interpretá-las tendo como princípio a representatividade, fato que a maioria das Casas Legislativas ignora.

### **Desrespeito ao Princípio da Publicidade**

O princípio da publicidade está explicitado em nossa Constituição no seu artigo 37:

*“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”*

No entanto, o que vemos nos regimentos internos das Casas Legislativas (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal) é um total desrespeito a esse princípio.

Em um apanhado em todo o texto da nossa Constituição, encontramos a palavra “segredo(a)s” em apenas 10 citações<sup>31</sup> e sempre para tratar de situações específicas e delimitadas. No entanto, na análise de apenas um regimento interno – nesse caso, o da Câmara dos Deputados –, encontramos a palavra “segredo(a)s” 41 vezes, na maioria das vezes tratando de temas que a nossa Constituição não autorizou – ou seja, criando situações para “esconder” da população regras que em determinadas situações irão proteger os seus pares.

Dentre essas regras, podemos citar:

- As seções secretas: Basta ser requerida por qualquer dos deputados e, após votação única e imediata, poderá ser aprovada. Com essa possibilidade ampla, os assuntos que podem expor o parlamentar são quase sempre tratados em votações secretas, favorecendo e fortalecendo o corporativismo.<sup>32</sup>
- Possibilidade de o assunto também ser considerado segredo: Basta o voto da maioria presente

---

31 Constituição de 1988: art. 14; art. 52, III, IV, XI; art. 60, II; art. 98, II; art. 119, I; art. 120, I; art. 130-A.

32 Arts. 80, 81, 90 – Regimento Interno.

na sessão. Com essa possibilidade, o eleitor não tem nem como saber qual assunto foi debatido na chamada “casa do povo”.<sup>33</sup>

- A obrigatoriedade de que a votação para composição da mesa diretora seja secreta: Isso incentiva os conchavos e traições, em que o parlamentar defende uma candidatura e pode “vender” seu voto a outro grupo.<sup>34</sup>
- A obrigatoriedade de que a votação para autorizar o Judiciário a processar criminalmente o parlamentar seja secreta: Isso faz com que o corporativismo prevaleça e o parlamentar não seja punido pelos seus crimes.<sup>35</sup>

Essa pequena amostra refere-se apenas à Casa Legislativa Federal. Agora, somem-se a isso as Casas Legislativas de mais 26 estados e do Distrito Federal e as Casas Legislativas de mais 5.570 municípios. Todas essas Casas Legislativas têm seu regimento interno, que são, em sua maioria, uma cópia adaptada do regimento interno da Câmara Federal. Portanto, conforme análise do regimento interno da Câmara Federal, o princípio da publicidade é ignorado em quase todas as Casas Legislativas, movimentando, com isso, a 10ª Engrenagem da Corrupção no nosso país.

---

33 Art. 82 – Regimento Interno.

34 Art. 7º – Regimento Interno.

35 Arts. 233, 251 – Regimento Interno.

## COMO DESATIVAR A 10ª ENGRENAGEM

Essa também é uma engrenagem que, para ser desativada, bastaria uma mudança legislativa. E aqui, repito pela décima vez o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá.

Portanto, repito: nós, cidadãos eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, irá se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que promova essas alterações.

Como já disse, as associações civis (ONGs) têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que elas elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 10ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que ALTEREM O REGIMENTO DAS CASAS LEGISLATIVAS, para que:

1. Todas as votações sejam abertas;
2. Que só possam concorrer ao cargo de presidente da mesa diretora os cinco primeiros mais votados nas eleições;

3. Que só possam concorrer aos demais cargos da mesa diretora os mais votados das eleições.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

Se você ainda não participa de nenhum trabalho voluntário, e/ou não sabe como participar, basta digitar no Google “quero ser voluntário” e você encontrará centenas de opções. Na maioria das vezes, esse trabalho lhe tomará poucos minutos por semana, e poderá ser realizado diretamente pela internet. No entanto, o convidamos para juntar-se a nós e fiscalizar uma verba pública do seu município: entre no nosso portal ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)) e faça o seu cadastro como voluntário.

Como anda a aplicação da verba da merenda escolar no seu município? Como anda a aplicação da verba do Fundeb no seu município? Como andam as compras do seu município? Existe alguma votação secreta na Câmara do seu município? Torne-se um voluntário e nós lhe daremos todas as ferramentas para responder a essas e outras perguntas.



## CAPÍTULO 11

---

### A 11ª ENGENHAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: QUINTO CONSTITUCIONAL

---

*“Bandidos de toga estão infiltrados no Judiciário.”*

*Eliana Calmon, ex-ministra do STJ, quando corregedora nacional de justiça em 2011.*

Essa é uma daquelas engrenagens que fomentam a corrupção e que poucos percebem, pois trata-se de uma regra direcionada aos operadores do Direito de duas categorias distintas: os advogados, via OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), e os promotores de Justiça, via Ministério Público, que, por meio de uma regra constitucional corporativista, abre caminho para que essas duas categorias furem a vila do concurso público e ingressem na magistratura como desembargadores dos Tribunais de 2º Grau.

O quinto constitucional é o instituto no qual se confere 20% das vagas nos Tribunais (isto é, um quinto) a membros da advocacia e Ministério Público. Desse modo, a cada cinco vagas nas Cortes de Justiça, uma é reservada para profissionais estranhos à magistratura. Esse mecanismo possibilita que o advogado e o promotor se tornem juízes – não de primeiro grau, o que corresponde ao início da carreira da magistratura, mas sim como membros integrantes dos colegiados, já como desembargadores ou ministros.

Se fizermos uma análise histórica do quinto constitucional e das suas tratativas embrionárias, passando pela sua implementação na Constituição de 1934 e chegando à Carta Magna de 1988, veremos que esse modelo nasceu em 1934, via Getúlio Vargas.

Em maio de 1932, Getúlio Vargas, através do decreto n.º 21.402, instituiu uma comissão, posteriormente denominada Comissão do Itamaraty, que tinha a incumbência de criar um anteprojeto da Constituição para servir como alicerce às deliberações do plenário. A referida comissão foi subdividida em subcomissões temáticas, ficando Arthur Ribeiro e Antônio Carlos responsáveis pela seção relativa ao Poder Judiciário.

Na 21ª reunião da comissão, Arthur Ribeiro propôs como princípios norteadores da organização judiciária, dentre outros, aquilo que viria a ser o amadurecimento do que vinha sendo implementado pelas Constituições da Bahia e do Distrito Federal no tocante à nomeação e

acesso aos Tribunais por parte de membros estranhos à magistratura.<sup>36</sup>

Sua proposta incluía:

*“Nomeação e acesso, mediante proposta das tribunas judiciárias superiores, em listas organizadas pela forma que a lei determinar, podendo nas de merecimento entrar juristas de notório saber e reputação, embora estranhos à magistratura.”*

O texto do anteprojeto que se seguiu à Assembleia Constituinte teve a seguinte redação:

*“Art. 49. A Justiça reger-se-á por uma lei orgânica, votada pela Assembleia Nacional.  
§ 1º Caberá, porém, aos Estados fazer sua divisão judiciária e nomear os juizes que neles tiverem exclusivamente jurisdição, observadas as seguintes prescrições: [...]  
e) composição do Tribunal de Relação, na proporção de dois terços dos desembargadores escolhidos entre os juizes de Direito, sendo um terço por antiguidade e outro por merecimento, mediante lista tríplice, enviada em cada caso pelo tribunal ao presidente do Estado, e o terço*

<sup>36</sup> SOUZA, D.H.; BARREIROS NETO, J. **Extinção do quinto constitucional**: uma análise acerca da PEC 262/2008. [S.a.]. Disponível em: <<http://ri.ucs.br:8080/jspui/bitstream/prefix/631/1/TCCDANIEL-SOUZA.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

*restante composto de juristas de notório saber e reputação ilibada, mediante lista tríplice, enviada em cada caso pelo tribunal ao presidente do Estado, podendo ser nela também incluído um juiz.”*

Depois da votação em plenário, tal tese foi vencida especialmente sobre a substituição da expressão “poderão” pela “serão”, o que a tornou obrigatória, além da possibilidade de seleção mediante concurso público. O texto final consolidado na Carta de 1934 foi o seguinte:

*“Art. 104. Compete aos Estados legislar sobre sua divisão e organização judiciárias e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 64 e 72 da Constituição, mesmo quanto à requisição de força federal, ainda os **princípios seguintes:** [...]*

*§ 6º Na composição dos Tribunais superiores serão reservados lugares, correspondentes a um quinto do número total, para que sejam preenchidos por advogados, ou membros do Ministério Público de notório merecimento e reputação ilibada, escolhidos de lista tríplice, organizada na forma do § 3º.”*

O regramento repetiu-se nas demais cartas republicanas que a sucederam, com algumas alterações.

Na nossa Constituição atual, o artigo 94 é que faz esse regramento. Veja:

*“Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação.”*

A escolha daqueles que integrarão a magistratura pela porta lateral, e não via concurso público, como todos os demais magistrados, é elaborada pelos órgãos de representação dessas duas categorias, a OAB (Ordem dos Advogados) do Brasil e o Ministério Público, por meio de uma lista sêxtupla.

Essa lista sêxtupla é enviada para o Tribunal respectivo, que a reduz a uma lista tríplice, sendo então enviada ao chefe do Executivo, que nomeará um daqueles que constam na lista.

Obviamente, existe todo um jogo político na formação dessas listas, tanto na formação da lista sêxtupla quanto na sua redução, no Tribunal, para a lista tríplice, e mais ainda na escolha final pelo chefe do Executivo.

Os juristas que são contra o quinto constitucional utilizam vários argumentos. Antônio Pessoa Cardoso<sup>37</sup> diz o seguinte:

*“Registre-se que, entre os três poderes da República, somente os representantes do Judiciário não se formam de conformidade com a vontade popular, como exige a Constituição (parágrafo único, artigo 1º), vez que substituída pelo concurso público. Os membros dos tribunais advindos do quinto vão mais longe, pois, além da inexistência de manifestação do povo, não se submetem a concurso de provas e títulos. E o mais grave é que passam a fazer parte de um dos três poderes não como juízes, mas já são na condição de desembargadores ou ministros.”*

Nesse mesmo sentido, manifestaram-se os juristas Grijalbo Fernandes Coutinho e Rodinei Doreto Rodrigues<sup>38</sup>:

37 CARDOSO, A.P. **Quinto constitucional**. 2017. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=76>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

38 COUTINHO, G.F.; RODRIGUES, R.D. **O quinto constitucional deve ser extinto**. 2017. Disponível em: <<https://www.ana->

*“Afiml, a quase totalidade dos magistrados tem origem na advocacia [...]. É exatamente por isso, aliás, que não se justifica a representação nos tribunais por outros advogados, cuja única diferença é não terem sido aprovados no mais democrático dos mecanismos de acesso, que é o do concurso público [...]. A propósito, muito mais injustificável ainda é o acesso aos tribunais, pelo quinto, dos integrantes do Ministério Público. Tais representantes, a despeito de terem seu saber jurídico aferido também pelo mecanismo do concurso, optaram por uma carreira do serviço público tão nobre quanto a da magistratura, não havendo nenhum sentido em se converterem em juízes sem passar pelo concurso específico, alçando à carreira da magistratura, per saltum, diretamente aos tribunais.”*

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão que na sua composição inclui advogados e membros do Ministério Público, foi superado o argumento de controle no Judiciário “realizado por quem era detentor de autoridade para tanto (OAB e órgãos do MP)”.

Seguindo a linha dos que defendem o fim do quinto constitucional está o jurista Mozart Valadares, que afirmou:

---

[matra.org.br/artigos/777-o-quinto-constitucional-deve-serextinto-06293856144225091](http://matra.org.br/artigos/777-o-quinto-constitucional-deve-serextinto-06293856144225091)>. Acesso em: 30 set. 2017.

*“não conseguimos identificar um colegiado que tenha se tornado mais transparente ou oxigenado por causa do quinto”<sup>39</sup>*

Assevera também Arthur Pinheiro Chaves que o instituto gera desestímulo aos magistrados de carreira:

*“O quinto serve, ainda, como fator de desestímulo aos magistrados de carreira, que se veem preteridos no acesso ao tribunal por membros oriundos do acesso lateral, desprezando-se anos de experiência e dedicação.”<sup>40</sup>*

Uma verdade é clara: a existência do quinto significa uma ingerência do Poder Executivo no âmbito do Poder Judiciário, ferindo o princípio da independência dos Poderes consagrado em nossa Constituição.

Em uma pesquisa abrangente realizada pela AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros) em 2018, intitulada “Quem Somos – A Magistratura que Queremos”, 90% dos juízes de primeiro grau se dizem frontalmente contrários à indicação para os tribunais por meio do quinto constitucional. O “sistema de ingresso pelo

---

39 COUTINHO, F. Presidente da AMB defende fim do Quinto Constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-mai-09/presidente-amb-defende-fim-quinto-chama-oab-corporativista>>. Acesso em: 20 out. 2017.

40 CHAVES, A.P. **O fim do quinto constitucional nos tribunais**. 2017. Disponível em: <<http://blogdoespacoaberto.blogspot.com.br/2008/03/o-fim-do-quinto-constitucional-nos.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.



quinto constitucional não mais se justifica e deve ser suprimido”, afirmam os magistrados de primeiro grau, ou seja, os juízes concursados.

Um dos casos mais bizarros, que demonstra claramente o quanto o quinto constitucional é contaminado pela politicagem, foi o que ocorreu no dia 8 de julho de 2018, quando o desembargador Rogério Favreto<sup>41</sup>, plantonista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), mandou soltar imediatamente o ex-presidente Lula, que estava preso na sede da Polícia Federal em Curitiba desde 7 de abril.

A liminar de Favreto atendeu a pedido de habeas corpus apresentado pelos deputados petistas Wadih Damous, Paulo Pimenta e Paulo Teixeira no plantão de final de semana.

O então juiz titular da Lava Jato, Sergio Moro, porém, ordenou em despacho que isso não fosse feito. Ele ordenou à Polícia Federal que aguardasse esclarecimentos, enquanto esperava uma orientação de como proceder, então solicitada ao desembargador João Pedro Gebran Neto, relator dos processos da Lava Jato na 8ª Turma do TRF-4.

O desembargador se manifestou e pediu a volta do processo a seu gabinete, e que a Polícia Federal mantivesse preso o ex-presidente.

---

41 Fonte: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/atalho-leva-20-dos-juizes-aos-tribunais-por-que-o-quinto-constitucional-e-polemico-e-hhjm72d9f6klowcyw2icpre9/>

Em nova reviravolta, Favreto reafirmou a decisão de soltar o ex-presidente, apontando não serem válidos os posicionamentos de Moro e Gebran Neto. No início da noite, o presidente do TRF-4, Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, alegando conflito positivo entre dois desembargadores, decidiu que Favreto não tinha prerrogativa de conceder o habeas corpus já solicitado e negado anteriormente ao mesmo tribunal, e confirmou a manutenção da prisão de Lula.

O caso chama atenção porque Favreto assumiu o cargo de desembargador após ter sido nomeado pela então presidente Dilma Rousseff, em junho de 2011, por meio do quinto constitucional.

O magistrado foi filiado ao PT de 1991 a 2010, quando se desfiliou para trabalhar no governo federal, onde atuou como assessor jurídico da Casa Civil, chefe da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e secretário nacional da Reforma do Judiciário.

Na realidade, muitos são os cargos por esse atalho. O exemplo mais claro é o próprio Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte do país: dos atuais onze ministros, nove pertencem ao quinto constitucional e ao atalho político.

Por outro lado, no Superior Tribunal de Justiça, a segunda mais alta corte do país, o quinto vira terço, graças ao artigo 104 da Constituição, que garante que

11 dos 33 ministros sejam advogados ou oriundos do Ministério Público. Sem contar que desembargadores que entraram pelo quinto também podem ser escolhidos para o Superior Tribunal de Justiça: na prática, nessa corte, muito mais de onze membros podem ser advogados ou ex-membros do Ministério Público.

## COMO DESATIVAR A 11ª ENGRENAGEM

Essa é, também, uma engrenagem que, para ser desativada, requer uma mudança legislativa. E aqui, repito pela décima primeira vez o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que dificilmente isso ocorrerá.

Portanto, repito: nós, cidadãos eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como já disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, irá se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que promova essas alterações.

Como já disse, as associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que essas associações civis elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 11ª Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos, via Termo de Compromisso com a Transparência, para que apresentem ou apoiem propostas que ACABEM COM O QUINTO CONSTITUCIONAL, atendendo ao compromisso assinado e assumido com o eleitor.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou uma determinada categoria de pessoas.



## CAPÍTULO 12

---

### A 12ª ENGRENAGEM DO SISTEMA QUE FOMENTA A CORRUPÇÃO: FORO PRIVILEGIADO

---

*“Esse foro privilegiado é realmente um guarda-chuva protetor dos malandros de colarinho branco.”*

*Álvaro Dias, senador, autor da PEC do fim do foro privilegiado.*

O foro privilegiado, ou foro por prerrogativa de função, é um instituto pelo qual se atribui a tribunais específicos da estrutura judiciária brasileira o poder de processar e julgar determinadas pessoas. Em resumo, é o direito que certas pessoas têm de serem julgadas por uma instância superior e jamais por um juiz de primeiro grau.

A razão de ser desse foro privilegiado seria a posição especial ocupada por certas autoridades, o que lhes valeria um tratamento distinto daquele reservado aos demais cidadãos brasileiros.

<sup>42</sup>Em todo o Brasil, quase 60 mil pessoas têm o direito de serem julgadas por instâncias superiores da Justiça em função do cargo que ocupam. Levantamento da *Folha de S.Paulo*, mostra que vai muito além dos 594 parlamentares o total de servidores e autoridades que têm direito a tratamento diferenciado na Justiça: são, ao todo, 58.660 pessoas que ocupam 40 tipos de cargos.

A Constituição de 1988 e as leis estabelecem, em diversas hipóteses, foro por prerrogativa de função (foro privilegiado), tanto em matéria penal (nos crimes comuns e de responsabilidade) quanto em matéria civil (como nos mandados de segurança e de injunção).

Em dezembro de 2018, o Supremo Tribunal Federal assentou a seguinte tese na ação penal n.º 937:

*“(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.”*

---

42 Fonte: Folha de São Paulo – 24/04/2018



Com esse entendimento, houve uma pequena evolução na forma de aplicar o instituto do foro privilegiado. No entanto, nada foi alterado no que diz respeito à quantidade de pessoas que têm esse benefício e que o utilizam para se esconder dos crimes de corrupção praticados. Grande parte da opinião pública entende que o foro privilegiado é sinônimo de impunidade e, infelizmente, os números comprovam isso, conforme veremos adiante.

As origens do foro privilegiado por prerrogativa de função remontam à instituição de um privilégio de natureza pessoal a determinados indivíduos ou classes. No século V, no fim do Império Romano, a Igreja Católica influenciou as regras do processo criminal, incentivando o foro privilegiado para determinadas pessoas. Defendeu e fez prevalecer a ideia de que os ilícitos criminais praticados por senadores fossem julgados pelos seus iguais. Os ilícitos da autoria dos eclesiásticos deveriam, da mesma forma, ser processados e julgados igualmente por sacerdotes que se encontrassem em maior grau hierárquico.<sup>43</sup>

Os reis, a partir do século XII, começaram a lutar para que a influência da Igreja Católica fosse afastada nos julgamentos de pessoas que exerciam altas funções públicas.

---

43 Fonte: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos)

Durante o período entre os séculos XII e XV, em Portugal, enquanto vigoravam as ordenações filipinas, os fidalgos, desembargadores, cavaleiros, doutores, escrivães da Real Câmara, e suas mulheres, ainda que viúvas (desde que se conservando em honesta viuvez), deputados da Real Junta do Comércio e da Companhia Geral da Agricultura das vinhas do Alto Douro tinham o privilégio do relaxamento da prisão quando pronunciados, embora a lei determinasse que deveria se proceder a captura dos réus em tal situação. Tudo em razão da qualidade pessoal que possuíam, ficando apenas à disposição do Juízo, sob promessa de cumprir as suas ordens.

No Brasil, as origens do instituto remontam à própria fundação do país, com a primeira Constituição brasileira, promulgada em 1824. Essa Constituição já dispunha ser atribuição exclusiva do Senado imperial conhecer dos delitos individuais, cometidos pelos membros da família imperial, ministros de Estado, conselheiros de Estado, senadores e deputados, durante o período da legislatura. Estabelecia, ainda, um privilégio absoluto para o imperador, cuja pessoa era “inviolável e sagrada”, não estando sujeito a responsabilidade alguma.

Ao Supremo Tribunal de Justiça, a mais alta corte de justiça imperial, cabia conhecer de ofício (sem provocação de terceiros) dos delitos e erros de seus ministros, dos empregados no corpo diplomático e dos presidentes das províncias.

A Constituição republicana, de 1891, estabeleceu que o presidente seria submetido a processo e a julgamento depois que a Câmara declarasse procedente a acusação perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns e nos de responsabilidade perante o Senado.

A partir daí, o foro privilegiado foi se ampliando de modo acelerado e de forma desavergonhada nas Constituições subsequentes no século XX, até chegar ao sistema atualmente em vigor, extremamente corporativista e pródigo na atribuição desses foros especiais.

Foi na Constituição de 1988, entretanto, que o sistema de atribuição de foros privilegiados atingiu seu ápice, englobando uma enorme gama de autoridades. Hoje, por determinação da Constituição Federal ou de leis que dela decorrem, possuem foro privilegiado, por prerrogativa de função:

- a) Presidente e vice-presidente da República;
- b) Os membros do Congresso Nacional;
- c) Os ministros do Supremo Tribunal Federal;
- d) O procurador-geral da República;
- e) Os ministros de Estado;
- f) Os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- g) Os membros dos Tribunais Superiores;

- h) Os membros do Tribunal de Contas da União;
- i) Os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
- j) As autoridades ou funcionários cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, em caso de habeas corpus;
- k) Os governadores dos estados e do Distrito Federal;
- l) Os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal;
- m) Os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal;
- n) Os membros dos Tribunais Regionais Federais;
- o) Os membros dos Tribunais Regionais Eleitorais;
- p) Os membros dos Tribunais do Trabalho;
- q) Os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios;
- r) As autoridades federais da administração direta ou indireta, em caso de mandado de injunção;
- s) Os juízes federais;
- t) Os juízes da Justiça Militar;
- u) Os juízes da Justiça do Trabalho;
- v) Os membros do Ministério Público da União;
- w) Os juízes estaduais e do Distrito Federal;

- x) Os membros do Ministério Público Estadual;
- y) Os prefeitos;
- z) Os oficiais gerais das três Armas;
- aa) Os juízes eleitorais, nos crimes eleitorais.

### **Pontos Positivos**

É mansa a doutrina e jurisprudência dos tribunais brasileiros, reconhecendo que o foro especial por prerrogativa de função não constitui um privilégio e, como tal, não viola o princípio da igualdade estabelecido pelo artigo 5º, caput da Constituição Federal<sup>44</sup>.

Isso porque é a própria Constituição Federal que o estabelece, por decisão do Poder Constituinte originário, fazendo, portanto, uma exceção expressa ao princípio da isonomia. Existe o entendimento de que o foro privilegiado não é concedido à pessoa, mas ao cargo exercido em função de sua importância ou relevância.

Uma vez cessada a função, desaparece o “privilégio”, tendo a súmula 451 do Supremo Tribunal Federal<sup>45</sup> deixado claro esse posicionamento.

No entanto, uma das teses que tentam justificar o foro privilegiado é a de que sua criação assegura-

---

44 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”

45 “A competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional.”

ria que o julgamento se fizesse por órgãos colegiados do Poder Judiciário, teoricamente mais afastados do alcance das pressões externas que frequentemente ocorreriam em tais situações, e em atenção também à formação profissional de seus integrantes, quase sempre portadores de mais alargada experiência judicante, adquirida ao longo do tempo de exercício na carreira.

Ao contrário do que afirma essa tese, é justamente nos julgamentos colegiados, principalmente os ocorridos na nossa mais alta corte, o Supremo Tribunal Federal, que ocorrem as maiores pressões e as trocas de favores. Isso ocorre por dois fatores principais.

O primeiro fator é que os seus integrantes, na maioria das vezes, não possuem vasta experiência judicante, ou seja, não são juízes concursados de carreira; e o segundo fator é que as pressões e trocas de favores maculam muitos julgamentos.

A prova cabal dessa falta de “vasta experiência judicante” é a composição atual do nosso Supremo Tribunal Federal, onde, dos onze ministros, apenas dois são juízes concursados de carreira.<sup>46, 47</sup>

---

46 Juízes de carreira: Luiz Fux e Rosa Weber

47 Não são juízes de carreira: Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Kássio Nunes Marques.

## **Pontos Negativos**

Embora tenha profundas raízes históricas no constitucionalismo brasileiro, o foro privilegiado sofre críticas na doutrina e mesmo da parte de membros do Poder Judiciário. Um de seus mais veementes opositores tem sido o ministro Luiz Roberto Barroso, que recentemente declarou à imprensa:<sup>48</sup>

*“foro por prerrogativa de função é um desastre para o país, minha posição é extremamente contra. É um péssimo modelo brasileiro e estimula fraude de jurisdição, na qual, quando nós julgamos, o sujeito renuncia, ou quando o processo avança, ele se candidata e muda a jurisdição. O sistema é feito para não funcionar.”*

O ex-ministro Celso de Mello também se manifestou a favor da supressão do foro privilegiado:

*“supressão pura e simples de todas as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal. Mas, para efeito de debate, poderia até concordar com a subsistência de foro em favor do presidente da República, nos casos em que ele pode ser responsabilizado penalmente,*

---

48 Fonte:[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos)

*e dos presidentes do Senado, da Câmara e do Supremo. E a ninguém mais. Eu sinto que todas as autoridades públicas hão de ser submetidas a julgamento, nas causas penais, perante os magistrados de primeiro grau. Ao contrário do STF, que é um tribunal com 11 juízes, você tem um número muito elevado de varas criminais [na primeira instância], e pelo Estado inteiro. Com essa pluralização, a agilidade de inquéritos policiais, dos procedimentos penais é muito maior. Acho importante nós considerarmos a nossa experiência histórica. Entre 25 de março de 1824, data da primeira carta política do Brasil, e 30 de outubro de 1969, quando foi imposta uma nova carta pelo triunvirato militar, pela ditadura, portanto um período de 145 anos, os deputados e os senadores não tiveram prerrogativa de foro. Mas nem por isso foram menos independentes ou perderam a sua liberdade para legislar até mesmo contra o sistema em vigor. A Constituição de 1988, pretendendo ser republicana, mostrou-se estranhamente aristocrática, porque ampliou de modo excessivo as hipóteses de competência penal originária.”*

O juiz federal Sérgio Moro, antes de comandar a operação Lava Jato, expressou a posição da parcela do Poder Judiciário contrária ao foro privilegiado. Segundo Moro:



*“na avaliação da magistratura federal, o foro privilegiado é instrumento de impunidade. É um resquício aristocrático e acaba tornando o sistema penal ineficiente. [...] Os juízes federais, por meio da Ajufe, são absolutamente contra qualquer tentativa de ampliação do foro privilegiado. Se houvesse algum movimento no sentido de modificar o foro privilegiado, deveria ser no sentido ou de eliminá-lo ou de extingui-lo, mas jamais de ampliá-lo.”*

Também no Congresso Nacional essa oposição se faz sentir: pesquisa do jornal *O Estado de São Paulo* indica que 65% dos líderes e vice-líderes no Parlamento são a favor do fim do foro especial por prerrogativa de função.

Ora, o leitor deve estar pensando: se todos são contra o foro privilegiado, inclusive o Congresso, por que ele ainda existe? Simples: porque quem tem competência para extingui-lo ou alterá-lo é o Congresso Nacional, e a pesquisa em que 65% disseram ser favoráveis representa apenas um jogo de mídia e nada mais que isso.

Segundo o estudo elaborado pelo consultor legislativo Newton Tavares Filho em julho de 2016, intitulado “Foro Privilegiado: Pontos Positivos e Negativos”, tramitavam no Supremo Tribunal Federal 477 processos, 377 inquéritos e 102 ações penais envolvendo deputados e senadores.

Já o portal Ranking dos Políticos ([www.politicos.org.br/processos](http://www.politicos.org.br/processos)) informa que existiam em novembro de 2020 153 parlamentares do Congresso Nacional que respondiam a pelo menos um processo judicial e/ou administrativo, o que representa 25% dos parlamentares das duas Casas Legislativas (Câmara Federal e Senado Federal).

Para se ter uma visão cristalina de o quanto o foro privilegiado retarda os julgamentos no Supremo Tribunal Federal (na maioria das vezes, caminhando para a prescrição), basta compararmos o tempo que leva para o recebimento de uma denúncia (primeiro ato judicial do processo penal) em um juízo de primeiro grau e no Supremo Tribunal Federal. Vejamos: no juízo de primeiro grau, o tempo é em média de uma semana, enquanto no STF o prazo médio é de 617 dias – ou seja, 88 vezes mais tempo.

Dessa forma, fica violado o direito dos jurisdicionados<sup>49</sup> – leia-se eleitores – à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade no seu processamento, consagrada pelo artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal. Por outro lado, agrava-se a instabilidade jurídica para os eleitores, que desconhecem as consequências dos seus votos.

Desse modo, a morosidade advinda do julgamento em instância privilegiada muitas vezes tem como resul-

---

49 Fonte: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2016\\_10290\\_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos)

tado a impunidade dos agentes públicos responsáveis por crimes das mais variadas espécies, normalmente com graves danos para o erário e para o patrimônio público.

Um levantamento feito em 2007 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) aponta que, de 1988 até maio de 2006, nenhuma autoridade foi condenada no Supremo Tribunal Federal. Apenas cinco de um total de 333 processos sofreram condenação no Superior Tribunal de Justiça, o que equivale a apenas 1,5% de autoridades punidas.

O procurador da República Deltan Dallagnol aponta que:

*“no caso do STF, a situação é ainda mais complicada pelo número reduzido de membros (apenas 11 ministros), como também pelo fato de acumular a função de Corte Constitucional ao lado de dezenas de competências recursais ordinárias e extraordinárias, competências cíveis e penais originárias.”*

Para o procurador da Lava Jato, uma prova disso é que a corte suprema proferiu sua primeira condenação na competência penal originária depois de 120 anos de existência (em setembro de 2010).

O Parlamento tornou-se abrigo avidamente procurado por cidadãos buscando escapar à ação da Justiça,

para grande desprestígio das instituições representativas brasileiras. O foro privilegiado de deputados e senadores contribui, assim, para a desvalorização do Poder Legislativo, com significativos prejuízos para a democracia representativa no Brasil.

Depois de manifestações em todo o Brasil, em protesto contra o foro privilegiado, o Senado, em 31/05/2017, aprova uma proposta de emenda constitucional (PEC n.º 133/17) que trata da extinção desse foro. Para que uma PEC seja aprovada, ela precisa ser votada em dois turnos em cada Casa Legislativa (Câmara e Senado) e ter aprovação de 3/5 dos parlamentares.

Depois de percorrer todo esse trâmite no Senado, e ser aprovada, ela foi enviada para a Câmara em 06/06/2017, onde foi engavetada (não colocada em votação). Até a edição deste livro (novembro de 2020), a proposta não tinha sido posta em votação, apesar de muitas campanhas pelas redes sociais.

O senador Álvaro Dias, autor da proposta, é um ferrenho defensor da extinção do foro privilegiado e afirma:

*“Estamos vivendo mais um capítulo desse enfrentamento que se trava no Parlamento e fora dele entre os que querem a prevalência da impunidade e os que desejam a consagração de uma nova justiça no país.”*

É de sua criação o Forômetro, que contabiliza há quantos dias a PEC do foro privilegiado está engavetada. Veja o Forômetro em outubro de 2020:



O que melhor explica esse desprezo pela opinião pública é a 5ª Engrenagem do sistema, a votação secreta nas Casas Legislativas, conforme já descrevemos. Isso porque quem tem todo o poder para decidir o que se coloca ou não em votação é o presidente de cada Casa Legislativa (Câmara e Senado) e, como a votação para a escolha dos presidentes dessas casas é secreta (esconde-

-se da opinião pública o voto dado), geralmente quem consegue se eleger são aqueles que negociaram até a alma. Desse modo, as propostas que atendem à sociedade, mas não atendem aos parlamentares, não são postas em votação.

Os presidentes das duas casas (Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre) têm processos a responder na Justiça e, se perderem o foro, perderão o poder de manipulação. Portanto, que se dane a opinião pública!

Conforme pesquisa do Datafolha publicada em 17/08/2020, apenas 17% da população apoia o trabalho do Congresso. Isso significa que de cada dez pessoas, menos de duas apoia esse trabalho. Seria algo preocupante para qualquer Casa Legislativa que se importasse com a opinião daqueles que lhe deram o mandato, mas não é o que ocorre. Isso talvez explique um pouco essa frustração generalizada da população, bem como o enorme número de parlamentares com contas a acertar com a Justiça que, se perdessem o foro privilegiado, logo estariam enfrentando as barras da justiça.

Este infográfico, publicado pela revista *Época* em 21/02/2017, mostra bem a questão do foro privilegiado em 13 países, onde o Brasil possui o mais ampliado.

## BRASIL, O PAÍS DOS PRIVILEGIADOS

Só aqui tantas autoridades têm direito a foro privilegiado – julgamento em instância superior, acima dos demais cidadãos

	Presidente	Ministros	Pres. do Parlamento	Parlamentares	Governadores	Prefeitos
<b>ALEMANHA</b>	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
<b>ARGENTINA</b>	Não	Não <sup>(1)</sup>	Não	Não	Não	Não
<b>BRASIL</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>CHILE</b>	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<b>COLÔMBIA</b>	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>ESPAÑA</b>	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
<b>FRANÇA</b>	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
<b>INGLATERRA</b>	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<b>ITÁLIA</b>	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
<b>MÉXICO</b>	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<b>PORTUGAL</b>	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
<b>VENEZUELA</b>	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não

(1) Apenas o chefe do gabinete

Fonte: *Foro por prerrogativa de função no direito comparado*, de Newton Tavares Filho, publicado pela Consultoria Legislativa em outubro de 2015

**EPOCA**

## COMO DESATIVAR A 12ª ENGRENAGEM

Essa é, também, uma engrenagem que, para ser desativada, requer uma mudança legislativa. E aqui, repito pela décima segunda vez o que disse anteriormente: Se ficarmos esperando que os políticos alterem a lei por iniciativa própria, sabemos que isso não ocorrerá.

Portanto, repito: nós, cidadãos eleitores, temos uma arma muito importante, que é nosso voto. No entanto, não estamos sabendo utilizá-lo com inteligência. Como já disse, existe um momento em que o político promete tudo e está até disposto a ouvir o eleitor. Esse momento é a época da campanha eleitoral.

É quando nós, eleitores, devemos “amarrar” o político com aquilo que queremos que ele faça, ou pelo menos garantir que ele se comprometa moralmente a fazer. É hora de pedir que, em troca do seu apoio e do de seus familiares e amigos, ele assine um Termo de Compromisso com a Transparência e, logicamente, nesse Termo estará escrito que ele, caso eleito, irá se comprometer a apresentar e/ou apoiar projeto de lei que acabe com o foro privilegiado e/ou alterações nesse sentido.



As associações civis têm um papel fundamental nesse tipo de pressão sobre os candidatos, pois o ideal é que elas elaborem esses Termos de Compromisso e, através de seus voluntários, chamem os candidatos para assinarem o Termo.

Depois disso, as associações civis devem disponibilizar para a imprensa e divulgar no seu portal a relação daqueles candidatos que assinaram o Termo e daqueles que não assinaram. Logicamente, essas associações civis deverão pedir aos eleitores que só votem naqueles que assinaram o Termo.

Como isso será feito na época da campanha, a lógica é que a maioria dos candidatos assine esse Termo. Depois das eleições, caberá a essas associações civis e aos voluntários cobrar o compromisso assumido e assinado pelos candidatos.

Portanto, para desativar essa 12<sup>a</sup> Engrenagem que fomenta a corrupção, devemos pressionar os políticos que assinaram o Termo de Compromisso com a Transparência para que apresentem ou apoiem propostas que **ACABEM COM O FORO PRIVILEGIADO**.

Naturalmente, essa proposta e todas as outras que poderão constar nos Termos de Compromisso com a Transparência devem de algum modo contribuir para eliminar as ENGRENAGENS que fomentam a corrupção, jamais favorecendo alguém ou determinada categoria de pessoas.

Se você ainda não participa de nenhum trabalho voluntário, e/ou não sabe como participar, basta digitar no Google “quero ser voluntário” que você encontrará centenas de opções e, na maioria das vezes, esse trabalho lhe tomará poucos minutos por semana, podendo ser realizado diretamente pela internet. No entanto, o convidamos para juntar-se a nós e fiscalizar uma verba pública do seu município: entre no nosso portal ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)) e faça o seu cadastro como voluntário.

Como anda a aplicação da verba da merenda escolar no seu município? Como anda a aplicação da verba do Fundeb no seu município? Como andam as compras do seu município? Ainda existe alguma votação secreta na Câmara do seu município?

Torne-se um voluntário e nós lhe daremos todas as ferramentas para responder a essas e outras perguntas.

## AGRADECIMENTO

Meus sinceros agradecimentos aos mais de cinco mil voluntários da AVB Brasil – Agentes Voluntários do Brasil ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)), que através da esperança, voluntariamente acessaram o portal da AVB Brasil e ali se inscreveram para fiscalizar uma verba pública do seu município, e que com esse ato passaram a praticar concretamente a cidadania. Parece um pequeno ato, porém representa algo grandioso, que é o desejo de participar dos destinos de seu município.

São voluntários de todas as idades, de todas as classes sociais e de todas as tribos. Graças ao trabalho desses voluntários, a AVB Brasil foi premiada em 2018 com o mais importante prêmio do Brasil no segmento jurídico, o Prêmio Inovare.

Graças a esses voluntários, a AVB Brasil – Agentes Voluntários do Brasil ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)) já está presente em todos os estados e em mais de mil e oitocentos municípios, desde grandes metrópoles, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, até aqueles pequenos municípios esquecidos nos rincões do Brasil, como Cas-

tanheiras/RO, Abreulândia/TO e São João do Sabugi/RN.

Portanto, é em nome do sonho de cada um deles, por um país melhor, que dedico este livro. Pois são eles que ainda mantêm acesa a minha ilusão, permeada de esperança de que as engrenagens que fomentam a corrupção, citadas neste livro, um dia serão meras lembranças suplantadas pelas sementes que foram semeadas ao longo do tempo pelos cidadãos de bem deste país. Que esse tempo seja breve!

*É hora de carpir,  
plantar e regar,  
um dia as flores virão.*

*<sup>50</sup>Se não houver frutos,  
valeu a beleza das flores;  
se não houver flores,  
valeu a sombra das folhas;  
se não houver folhas,  
valeu a intenção da semente.*

---

50 Henfil, cartunista, quadrinista, jornalista e escritor brasileiro.

**VALDIR LEITE QUEIROZ**, é advogado, pai, avô e tem como hobby, Peregrinar: Fez o Caminho de Santiago de Compostela em 2006, Caminho Português em 2011, Caminho da Fé em 2.015 e uma Peregrinação inacabada em 2018 na Estrada Real. Somados, foram 2.300 km de caminhada. Cinco livros publicados: *Libertar Passarinhos* (1.999), *Os Donos do Céu* (2.007), *O Libertador de Bonsai* (2.012), *Saudade do Futuro* (2.016), *Travessia* (2.018). Idealizador, fundador e presidente da ONG AVB BRASIL - *Agentes Voluntários do Brasil* ([www.avbbrasil.org.br](http://www.avbbrasil.org.br)), com mais de 5.800 Voluntários de combate à corrupção, presentes em 27 Estados e em mais de 1.800 Municípios. Ex-Conselheiro da CTPCC – Comissão da Transparência Pública e Combate a Corrupção do Estado de Goiás. Autor da proposta, em Audiência Pública, que criou a obrigatoriedade da ordem cronológica nos julgamentos dos processos conclusos (Artigo 12 do Novo Código de Processo Civil de 2015). Palestrante na Audiência Pública realizada no Supremo Tribunal Federal, em 2013, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, defendendo a tese da proibição do Financiamento de Campanha Política por Empresas. Tese vitoriosa na ADI 4.650. Menção Honrosa no Prêmio INNOVARE 2018, na Categoria Advogado.

## Fragmentos do Livro:

“... o nosso sistema político moldou a máquina chamada Brasil para favorecer a corrupção.”

“... Essa enorme quantidade de pessoas ocupando cargos/funções comissionadas de chefia está distribuída da seguinte forma: 10,45% (370 mil) na União, 32,49% (1,15 milhão) nos estados e 57,06% (2,02 milhões) nos municípios.

“... podemos afirmar que, em relação a União, o desvio nos estados é 74% maior e nos municípios 153% maior”

“...Pelos dados do gráfico podemos concluir que de cada 1% de incremento no número de cargos comissionados, há um incremento no índice de corrupção de 0,55% na União, 1% nos estados e 1,19% nos municípios.”

“... 80% dos ocupantes dos Tribunais de Contas, que têm por competência fiscalizar as contas públicas, são compostos por ex-agentes públicos, que foram indicados por agentes públicos para que fiscalizassem as contas daqueles agentes públicos que os indicaram”

“O que me preocupa  
não é o grito dos maus,  
mas o silêncio dos bons”  
(Heidegger)

ISBN: 978-65-00-13650-0

