

ARCADAS

30 ANOS DA TURMA DE 1985

Sara Correa Fattori

Organizadora



Max
Limonad

ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS DA CRISE POLÍTICA

Bolívar Moura Rocha

A turma que se formou em 1985 na Faculdade de Direito da USP denomina-se *Tancredo Neves* em homenagem ao político que simbolizava o retorno do Brasil a um regime democrático, ocorrido naquele ano. Desde então a democracia brasileira consolidou-se, e sua fortaleza talvez nunca tenha sido tão evidente quanto neste ano de 2015, que marca um dos momentos mais dramáticos de nossa história. Este artigo discute aspectos jurídicos e institucionais da crise que domina a arena pública no momento em que este livro vai à editora.¹

O artigo é composto de três partes. A primeira discute os três tipos de processo que podem forçar um Presidente da República a deixar o cargo antes do final de seu termo regular. A segunda parte detém-se em um desses processos, o de *impeachment*, para analisar-lhe dois aspectos. O primeiro diz respeito à possibilidade de se processar o Chefe do Poder Executivo por ato ocorrido em momento anterior ao mandato em curso. O segundo volta-se para o possível enquadramento, como crimes de responsabilidade, de fatos que constituem o substrato da crise atual. A terceira e última parte do artigo discute implicações da crise, no médio e longo prazos, com relação à solidez do Estado brasileiro.

1. O escritório de advocacia de que é sócio o autor representa uma das construtoras implicadas na chamada Operação Lava Jato. O autor não tem envolvimento com esse atendimento, e nenhum comentário contido no presente texto deriva de conhecimento obtido em razão da assistência, pelo escritório, ao cliente em questão.

Por razões óbvias, os artigos que vão reunidos neste livro têm natureza jurídica. Nesse sentido, o presente texto constitui uma indisciplina, ainda que menor, na medida em que a discussão que propõe situa-se no ramo do direito mas também no da ciência política – ou, de forma menos pomposa, da política, simplesmente. Essa escolha reflete os interesses e também a trajetória profissional do autor.²

No momento em que for publicado o livro, alguns aspectos deste artigo estarão forçosamente desatualizados. É que neste final de 2015, como registrarão os livros de história a partir daqui, o Presidente da Câmara dos Deputados autorizou a instauração de processo de *impeachment* contra a Presidente da República, cujo desfecho é, naturalmente, incerto. De qualquer forma, vários dos temas aqui tratados terão, por sua natureza, permanência maior.

Encerramento prematuro do mandato de Presidente da República

Há três tipos de processo em razão dos quais um presidente da República pode ser forçado a deixar o poder: o político, conduzido pelo Parlamento; o criminal, conduzido pelo Supremo Tribunal Federal; e o judicial eleitoral, conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral.³

São, todas, situações inéditas em nossa história. O mandato de Fernando Collor de Mello encerrou-se com sua

2. O autor integrou a equipe do Instituto Suíço de Direito Comparado (Lausanne, 1987-1990); foi assistente para Direito Internacional do Departamento Jurídico do Fundo Monetário Internacional (1990), membro da equipe que renegociou a dívida externa brasileira, na qualidade de representante da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (1991-1992); Chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda (1995-1996), Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (1996-1998), e Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Presidente do Conselho de Administração do BNDES (1999). O autor agradece Carla Frade de Paula Castro pelo auxílio em pesquisa; e na revisão do presente texto.

3. Há também a hipótese de renúncia, naturalmente, que não será discutida aqui.

renúncia – e não com sua condenação pelo Senado Federal, ao cabo do processo de *impeachment* em que figurou como réu.⁴ Com efeito, a condenação pelo Senado impôs-lhe a inabilitação para o exercício de função pública, porque já não havia mandato a cassar.

O *impeachment* é a principal consequência da condenação em processo conduzido pelo parlamento por *crime de responsabilidade*. Principal porque a legislação aplicável prevê a referida inabilitação para o exercício de função pública, a exemplo do que ocorreu com Fernando Collor (art. 2º da Lei 1.079/1950).

Os *crimes de responsabilidade* têm previsão no artigo 85 da Constituição Federal, que os define como *os atos do Presidente que atentem contra a própria Constituição e, especialmente, contra*

I – a existência da União

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV – a segurança interna do País;

V – a probidade na administração;

VI – a lei orçamentária;

VII – o cumprimento da lei e das decisões judiciais.

Como se vê, a capitulação é aberta o suficiente para permitir a subsunção aos tipos em questão de uma ampla gama de condutas. O parágrafo único do artigo 85 da Constituição dispõe que esses crimes serão definidos em lei especial. Trata-se da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950 (“Lei do *Impeachment*”), que foi recepcionada pela Constituição Federal.

A Lei do *Impeachment* agrupa os crimes de responsabilidade segundo os bens jurídicos que visa resguardar. São aqueles capitulados nos sete incisos do artigo 85 da Constituição

4. Resolução n. 101, de 1992, do Senado Federal.

Federal, e mais um – *a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*, que tem especial relevância para a crise política atual.

A acusação que dá início ao processo de *impeachment* pode ser formulada por qualquer cidadão (art. 14 da Lei do *Impeachment*). Para que um processo seja instaurado, ela precisa ser admitida por dois terços da Câmara dos Deputados (art. 86 da CF/88 e art. 218, § 9º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), com base em apreciação feita por uma Comissão Especial. Quem julga o presidente não é a Câmara, e sim o Senado Federal, que nesse processo será presidido pelo Presidente do Supremo Federal.⁵

A segunda hipótese de afastamento prematuro do Presidente da República é a de condenação, pelo Supremo Tribunal Federal, em processo por infração penal comum relacionada ao exercício de suas funções – como, hipoteticamente, corrupção passiva ou formação de quadrilha. O crime precisa ser relacionado ao exercício das funções, porque se não o for, a instauração do processo deverá aguardar o término do mandato presidencial.

Há importantes aspectos comuns entre o processo de *impeachment* e o processo, no STF, por infração penal comum:

- (i) em ambos os casos, é preciso que a Câmara dos Deputados autorize seu início

5. Do ponto de vista prático, a decisão de maior importância no processo de *impeachment* cabe à Câmara dos Deputados – a saber, a autorização para instauração do processo, por votos de membros representando ao menos dois terços de seus integrantes. Isto porque essa decisão revela a prevalência, no Congresso Nacional, de ambiente político amplamente favorável à condenação do Chefe do Executivo; que dificilmente será revertido no Senado Federal. Essa foi a experiência do processo movido contra Fernando Collor de Mello: uma vez afastado da Presidência, havia pouca dúvida de que seria condenado, ao cabo do processo, pelo Senado Federal. José Moura Rocha, pai do autor, foi advogado do então Presidente Collor na fase final de seu julgamento pelo Senado Federal; e leu sua carta de renúncia na sessão de 29 de dezembro de 1992. O autor acompanhou esses fatos na condição de assistente informal do advogado de Collor.

- (ii) em ambos os casos, o presidente é afastado no início do processo;⁶ se este não for concluído em 180 dias, o Presidente retoma suas funções
- (iii) em ambos os casos, caso o Presidente seja condenado, o Vice assume o cargo.

Sobre esse último aspecto – a consequência do afastamento do Presidente da República – é frequente a desinformação: ora se afirma que o vice também seria afastado, ora que assume apenas para promover novas eleições. O vice na verdade substitui o Presidente em caso de impedimento, nos termos expressos do artigo 79 da Constituição Federal. Apenas no caso de impedimento, renúncia ou morte do presidente e do vice é que serão realizadas novas eleições, que serão diretas, caso a vacância dupla ocorra nos primeiros dois anos do mandato; e indiretas, pelo Congresso Nacional, caso ocorra a menos de dois anos do término do mandato. É o que dispõe o artigo 80 da Constituição.

A terceira e última hipótese de afastamento do Chefe do Poder Executivo é aquela de condenação em processo conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Isso pode acontecer numa *ação de impugnação de mandato eletivo*, objeto do § 10 do artigo 14 da Constituição Federal; ou como desfecho de uma *ação de investigação judicial eleitoral*, prevista no artigo 22 da Lei Complementar n. 64/1990 – fundada, por exemplo, em abuso de poder econômico ou abuso de poder político. Trata-se de ações específicas da justiça eleitoral, que têm prazo curto de ajuizamento – até a diplomação, no caso da AIJE; e até quinze dias após a diplomação, no caso da AIME (art. 14, § 10, CF/88).⁷

6. No caso do julgamento no Supremo, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo STF, após autorização da Câmara dos Deputados; no caso do processo de *impeachment*, a partir da instauração do processo no Senado Federal. É o que dispõe o artigo 86, § 1º da Constituição Federal.

7. Como se sabe, encontram-se em curso – este texto é escrito ao final de 2015 – ações judiciais eleitorais procurando precisamente cassar o mandato da Presidente Dilma Rousseff.

A exemplo de condenação por crime comum e do próprio *impeachment*, nunca ocorreu em nossa história o afastamento de Presidente da República por decisão da justiça eleitoral, embora já tenham sido afastados governadores de Estado.⁸ No caso de condenação pelo TSE, e diferentemente dos outros dois processos, o vice também é afastado, o que leva à realização de novas eleições. Que serão diretas, caso o afastamento ocorra nos primeiros dois anos do mandato, e indiretas caso ocorra nos últimos dois anos do mandato, conforme dispõe o artigo 81 da Constituição Federal.

Impeachment: admissibilidade e caracterização

A discussão sobre possível *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff tem sido uma das expressões mais contundentes da crise política atual. À parte seus aspectos políticos, instaurou-se polêmica relevante a respeito de alguns de seus aspectos jurídicos e, dentre esses, um em particular tem se prestado a discussões inconclusivas. Trata-se da interpretação do dispositivo da Constituição Federal (art. 86, §4º) que prevê que o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Com efeito, essa norma vem sendo invocada para sustentar que somente supostos crimes ocorridos na vigência do mandato atual poderiam ensejar não apenas a instauração de ação penal contra o Presidente da República perante o STF, como também processo de *impeachment*.

O alcance dessa regra foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir, por duas vezes,⁹ que o então presidente Collor não poderia ser processado por supostos crimes eleitorais. Os fatos tinham a ver com alegações infamantes divulgadas pela candidatura Collor a respeito do oponente, Luís Inácio da

8. O TSE já cassou os mandatos de Cássio Cunha Lima, governador da Paraíba, e Jackson Lago, governador do Maranhão.

9. Inquéritos n. 567 e 672.

Silva. Em ambos os casos o Supremo decidiu que o dispositivo confere uma imunidade temporária à persecução, não à investigação, penal por atos estranhos ao exercício das funções presidenciais.

No parecer elaborado a propósito do Inquérito n. 567, o então procurador-geral da República, Aristides Junqueira, analisou a lógica, antecedentes e histórico legislativo do dispositivo, para identificar-lhe o objetivo – qual seja, o de “resguardar o Presidente da República, colocando-o a salvo de um processo penal, desde que se tratasse de fato delituoso estranho ao exercício de suas funções de Presidente da República, já que, com relação a fatos atinentes à função, a responsabilização é inafastável”.

E se o crime funcional houver sido cometido na vigência de mandato anterior? As decisões do Supremo nada disseram a respeito, simplesmente porque os casos julgados naquele momento não envolviam essa situação. De resto, à época a Constituição não previa a possibilidade de reeleição, que foi instituída por meio da Emenda n. 16/1997.

O processo de *impeachment* exige, ademais, análise distinta. A ele não se aplica a regra do artigo 86, §4º da CF: por definição, os crimes de responsabilidade que ensejam o *impeachment* nunca serão *estranhos ao exercício das funções de presidente da República*. Ainda assim, tem sido defendida a tese de que fatos anteriores ao mandato atual não poderiam ensejar um processo. O raciocínio esposado para sustentar essa opinião é o de que sendo a sanção a perda de mandato, encerrado este seria impossível aplicar a pena em questão.

Essa interpretação não se apoia em qualquer dispositivo da Constituição, que nada diz a respeito, e tampouco na jurisprudência do STF. Admiti-la equivaleria a criar, sem amparo em lei, restrição ao importante princípio da responsabilidade do chefe do Executivo.

A Lei do *Impeachment* admite (art. 15) a instauração do processo mesmo quando o presidente esteja momentaneamente afastado do cargo – em razão de licença, por exemplo. No julgamento do ex-presidente Collor, o Supremo decidiu que o processo poderia continuar mesmo após sua renúncia, ao entendimento de que além da perda do mandato, há a sanção consis-

tente na inabilitação para o exercício de cargo público.¹⁰ Se lei e jurisprudência admitem processo contra quem não está no cargo, que dirá contra quem foi reeleito e encontra-se no exercício pleno do mandato.

É comum que crimes somente venham à tona passado algum tempo de sua prática. Em regime, como o nosso, que permite a reeleição, o hipotético presidente criminoso poderá estar (novamente) no exercício do cargo quando os fatos delituosos se tornarem conhecidos em toda a sua dimensão. Não permitir que ele seja então processado é solução que agride o senso comum, ao qual deve andar sempre aliado o bom direito.

Em seu livro de 1965 sobre o *impeachment*, que segue referência obrigatória, o ex-senador e ex-ministro do Supremo, Paulo Brossard, aponta a marcada natureza política do instituto para afirmar que “restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar. O *impeachment* pode então ser iniciado ou prosseguido”.¹¹

A caracterização do crime de responsabilidade

Ao longo de 2015 foram formuladas denúncias contra a Presidente Dilma Rousseff por supostos crimes de responsabilidade. No início de dezembro o Presidente da Câmara dos Deputados admitiu finalmente uma das denúncias.

Os supostos crimes de responsabilidade que amparam a denúncia aceita são de teor técnico e árido, relativo a finanças públicas.¹² É razoável indagar se essa característica não imporá dificuldade a que a acusação prospere: com efeito, é amplamente comentada, e com razão, a dimensão política, além daquela jurídica, do processo de *impeachment*, o que equivale a dizer que o êxito da acusação exige que esteja presente uma discussão

10. Mandado de Segurança n. 21.689.

11. Pinto, *O Impeachment*, 135-136.

12. As *pedaladas fiscais* foram analisadas em 7.10.2014 pelo TCU no bojo da Tomada de Contas n. 005.335/2015-9, o qual emitiu parecer prévio conclusivo recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das contas do governo da República referentes ao exercício de 2014.

apta a mobilizar a opinião pública e, por meio dela, o Parlamento. Ora, a infringência a normas que disciplinam as finanças públicas, por maior que seja sua relevância, dificilmente desencadeará comoção política relevante.¹³

É razoável perguntar se o tema do desvio de recursos da Petrobras para a campanha presidencial de 2014 – supondo que tenha ocorrido – seria capaz de causar comoção e mobilização necessários a deflagrar um processo de *impeachment*. É difícil, com efeito, imaginar atentado maior ao regime democrático que a corrupção do processo eleitoral por meio uma brutal transferência criminosa de dinheiro da empresa mais prestigiosa e tradicional do país para o partido do governo, e seu emprego na campanha – supondo, uma vez mais, que isso tenha ocorrido e seja comprovado, como julga provável o autor.¹⁴

Nesse contexto hipotético, ainda que não improvável, uma denúncia sólida por crime de responsabilidade contra a Presidente poderia ser estruturada em torno de dois pilares. O primeiro residiria no capítulo da Lei do *Impeachment* relativo aos crimes contra a *proibidade da administração* (art. 9). Nele encontra-se previsto que é crime “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” (inciso VII). Trata-se de um dos dispositivos que fundamentaram o processo de *impeachment* de Fernando Collor de Mello.¹⁵

A defesa óbvia da Presidente da República, nesse particular, seria a de que ela não teve envolvimento pessoal no to-

13. Há uma segunda razão importante para o insucesso momentâneo das tentativas de *impeachment*, que guarda relação com a identidade da autoridade responsável pela aceitação ou rejeição da denúncia, que vem a ser o Presidente da Câmara dos Deputados. O processo de *impeachment* é um recurso extremo de restauração da moralidade e legalidade cuja probabilidade de êxito, por isso mesmo, será reduzida quando a autoridade responsável por sua instauração carece de credibilidade – como é o caso do Presidente da Câmara dos Deputados no ano de 2015, ele próprio objeto de numerosas e graves denúncias e réu em processo instaurado da Comissão de Ética da Câmara que preside.

14. O Ministro Gilmar Mendes, no âmbito de processo no TSE de que é relator, solicitou em outubro de 2015 à Polícia Federal a instauração de inquérito precisamente para apurar o desvio de dinheiro da Petrobras para a campanha da Presidente Dilma Rousseff.

15. Brasil, *Denúncia por Crimes de Responsabilidade*, 1-38

cante à captação de recursos de origem ilícita, pelo PT, para sua campanha eleitoral. Essa alegação é, no entanto, dificilmente admissível diante daquilo que diz textualmente a legislação eleitoral. O tema da lisura do processo eleitoral é a tal ponto importante que a chamada Lei das Eleições (Lei 9.504/1996) considera o candidato responsável, solidariamente ao tesoureiro de campanha, pela *veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha*; trata-se do artigo 21 da lei. Esse dispositivo tem o condão de afastar a presunção de inocência do candidato com relação a ilegalidades nas finanças eleitorais.

O segundo pilar de uma hipotética denúncia robusta contra a Presidente residiria no capítulo dos *crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos* (art. 11). Ali está previsto que constitui crime de responsabilidade “negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.”

O tema que vem à mente, a propósito dessa previsão legal, é naturalmente aquele dos danos causados à Petrobras. Agride frontalmente o senso comum admitir que a Presidente da República – que foi anteriormente Ministra de Minas e Energia, Chefe da Casa Civil e Presidente do Conselho de Administração da empresa – não deva ser responsabilizada pela dilapidação do valor da Petrobras.¹⁶

Há, com efeito, fatos importantes que poderiam amparar a demonstração de sua responsabilidade com relação à conservação do patrimônio representado pela Petrobras. Entre os mais óbvios estão

- (i) a indicação e manutenção, na Diretoria da Petrobras, de membros indicados por partidos políticos, que a Pre-

16. É relevante, a esse respeito, a discussão relativa à teoria do domínio do fato, que ganhou destaque quando do julgamento do Mensalão pelo STF (Ação Penal n. 470). Essa teoria alarga a definição de autoria para incluir não apenas aquele que executa o ato principal, a conduta típica, mas também aquele que se utiliza de outrem como instrumento para a execução da infração penal (autoria mediata) ou aquele que controla o curso dos fatos mediante planificação e gestões intelectuais (autoria intelectual). (Feliciano, *Autoria e Participação Delitiva*).

sidente tinha obrigação de saber – pelas funções que exerceu ao longo do tempo – que estavam incursos, no mínimo, em práticas de gestão temerária na execução do orçamento da companhia; a propósito, e como se sabe, os prejuízos com a prática de pagamento de propina estão desde então contabilizados formalmente¹⁷

(ii) decisões ruinosas – como a compra de refinaria nos EUA e decisões de investimentos relativos ao parque de refino nacional

(iii) menos óbvios e menos discutidos até aqui, mas não menos importante, os prejuízos causados pela política de preços de combustíveis.¹⁸ É implausível sustentar que a Presidente não participou da definição dessa política ruinososa de preços, que atendeu a preocupações com a inflação; e que contraria a legislação aplicável;¹⁹ seu envolvimento nesse processo constitui matéria de prova, e é provável que estas surjam.

Dito isto, por mais cabal que possa ser a caracterização de conduta que configure crime de responsabilidade, resta o fato de que se não estiver presente o elemento de *comoção* e *indignação pública*, que constitui o combustível político para o processo de *impeachment*, este encontrará dificuldades para prosperar. Há razões, neste particular, para ceticismo quanto ao potencial de mobilização dos escândalos que marcam o Brasil – por mais espantosas que sejam sua natureza e magnitude.

17. As demonstrações financeiras da Petrobras classificaram o pagamento de propina como custo de obra.

18. Em depoimento à CPI da Petrobras, representante dos acionistas minoritários no Conselho de Administração da companhia quantificou esse prejuízo em cem bilhões de reais. (Brasil, *Notas Taquigráficas*, 109)

19. Com efeito, nos anos 1990 foram introduzidas importantes mudanças na legislação constitucional e ordinária para instituir ambiente concorrencial na indústria de petróleo e derivados. A liberdade de preços como forma de incentivar investimentos no setor foi, nesse sentido, um dos pilares das alterações legais momentosas promovidas então. (Rocha, B. M. e Faraco, A.D., *Petrobras, Partilha e Preços*, <http://bit.ly/1IGNkCf>)

A evolução dos fatos quanto ao mesmo tema do desvio, para a campanha de 2014, de recursos da Petrobras autoriza essa visão. Embora investigação específica a respeito somente tenha se iniciado, ao que consta, em outubro de 2015, o tema já havia aflorado com clareza, sem que tenha deflagrado a indignação que seria esperável.

É notável, a esse respeito, o teor da primeira sentença proferida no caso *Lava-Jato*, com que restaram condenados diversos réus – entre os quais o Tesoureiro da Campanha do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República em 2010. Afirma a decisão:

A prática de crimes de corrupção envolveu o recebimento pelo Partido dos Trabalhadores, com intermediação do acusado, de pelo menos R\$ 4.620.000,00 de propinas acertadas com a Diretoria de Serviços e Engenharia da Petrobras pelo contrato do Consórcio Interpar, o que representa um montante explosivo. Consequências também devem ser valoradas negativamente, pois o custo da propina foi repassado à Petrobras, através da cobrança de preço superior à estimativa, aliás propiciado pela corrupção, com o que a estatal ainda arcou com o prejuízo no valor equivalente. *Mais do que isso a corrupção gerou impacto no processo político democrático, contaminando-o com recursos criminosos*, o que reputo especialmente reprovável. *Talvez seja essa, mais do que o enriquecimento ilícito dos agentes públicos, o elemento mais reprovável do esquema criminoso da Petrobras, a contaminação da esfera política pela influência do crime, com prejuízos ao processo político democrático.* A corrupção com pagamento de propina de milhões de reais e tendo por consequência prejuízo evidente aos cofres públicos e a afetação do processo político democrático merece reprovação especial. (Sem itálico no original).

É razoável supor que conclusão semelhante será alcançada com relação aos fatos e personagens que atuaram na cam-

panha de 2014. O fato é que essa sentença não causou grande reverberação.

Penso que estamos num momento crítico da história do Brasil em que a população foi acometida de *insensibilidade moral*, ou *indiferença ética*, que decorrem do alastramento e enraizamento da corrupção, que por sua vez causaram erosão profunda da confiança da população nos agentes públicos.

É útil, nesse particular, o contraste com 1992 – momento do processo de *impeachment* de Fernando Collor. A redemocratização era então recente, e havia ocorrido apenas uma eleição presidencial direta desde o encerramento do ciclo das presidências militares; pode-se afirmar que a confiança da população na política e nos políticos era grande. O povo foi às ruas para remover Collor porque, ainda que irrefletidamente, acreditava que o então Presidente representava uma *excrescência* na política – uma *exceção* – que precisava ser removida.

Em 2015, boa parte da opinião pública seguramente julga que Dilma Rousseff e as práticas que têm caracterizado o partido político a que é filiada representam uma excrescência. A grande diferença com relação a 1992, no entanto, é que a população não parece considerar a Presidente, seu antecessor no cargo e o partido a que ambos são filiados exceção à regra no tocante aos costumes políticos.²⁰

A edição de 18 de outubro do *Estado de São Paulo* publicou importante artigo de Celso Lafer, Professor de Filosofia do Direito da Turma Tancredo Neves, a propósito da corrupção na vida pública. Lafer refere-se à

20. É provável, senão certo, que parcela preponderante da sociedade julgue que não faz sentido depor Dilma Rousseff para levar ao poder o PMDB; ou sequer o PSDB. Há dezenas de parlamentares objeto de investigação relacionada à Operação Lava-Jato. Muitos dos que não são objeto de investigação seguramente são beneficiários de financiamento empresarial de campanha, condição que não corresponde a qualquer ilícito, mas que no presente contexto tornou-se uma mácula de superação difícil. Há ainda, é claro, os diversos escândalos em governos estaduais, municipais, envolvendo políticos e partidos de todo o espectro – que contribuem para a percepção generalizada da população quanto à má qualidade da classe política.

kakistocracia, literalmente o governo dos piores, que abre espaço tanto para a demagogia do pão e circo quanto para a plutocracia, na qual prevalece a influência do dinheiro na gestão governamental. (...) A corrupção do espírito público mina a confiança das pessoas nas instituições democráticas, que nelas não vislumbram uma postura efetivamente voltada para o interesse comum.

Chegamos a esse ponto. Como? A parte final deste artigo proporá esboço de resposta a essa indagação com relação ao período mais recente de nossa história.

Refundação do Estado

O presidencialismo de coalizão, sistema sob o qual funciona o Estado brasileiro desde a redemocratização, apodreceu. O autor integrou por cinco anos o Governo Federal, na segunda metade dos anos 1990, e lidou, já naquele momento, com manifestações da patologia do sistema de coalizão. Como chefe de gabinete de ministro de Estado e logo Secretário Executivo de outro Ministério, acompanhou e participou da resistência a indicações políticas para áreas nevrálgicas da administração; que ainda assim ocorriam episodicamente em várias áreas do Poder Executivo.²¹

O que ocorreu desde então é que o governo do PT levou esse fenômeno a uma escala dantesca com o propósito de viabilizar um projeto de poder que pretendia fazer durar décadas; e que tinha a suposta legitimidade de um governo eleito para enfim eliminar a pobreza e a desigualdade no Brasil. O suposto monopólio da sensibilidade social foi usado para legitimar então a estruturação de um Estado-bandido, negociando com um Parlamento-bandido. Há aqui exagero, está claro – mas não demasiado.

21. O ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em seu livro de memórias *Diários da Presidência*, refere-se precisamente, a propósito de sua presidência, às indicações políticas e à pressão por cargos.

Como sair desse estado deplorável de coisas? A rota da reconstrução envolve necessariamente um componente de *punição*; e outro de *construção*.

O primeiro componente – de punição – está em curso, e com vigor histórico. Não será o caso de examiná-lo aqui detidamente; basta registrar que não pode ser minimizada a importância da repressão criminal que está em curso, e que é testemunho de grande vigor das instituições – do judiciário, ministério público, polícia, imprensa. Dentre os colegas da Turma Tancredo Neves há profissionais experientes do direito penal e do processo penal, magistrados, promotores e advogados especialistas, que saberão identificar excessos na condução da *Operação Lava Jato*. Dito isto, é geral a percepção da importância do que ocorre no Brasil neste 2015: os processos da *Lava-Jato*²², e antes dele o do *Mensalão*²³, têm sepultado a visão histórica, e precedente até então, de que no Brasil os poderosos podem delinquir. Sem isso, a corrosão da confiança na política e nas instituições seria completa.

E a *construção* – quais as perspectivas para o Brasil, uma vez superada, qualquer que venha a ser seu desfecho, a crise atual? A jornalista Miriam Leitão, uma das lúcidas pensadoras críticas do Brasil contemporâneo, externa em alguns de seus escritos a noção de que o Brasil avança por meio de formação de consensos.²⁴ Foi assim com relação à redemocratização, à vitória contra a inflação e ao ordenamento das finanças públicas. Deste, são marcos a Lei de Responsabilidade Fiscal mas também pilares menos conhecidos e lembrados, como o programa de ajuste fiscal dos Estados, objeto da Lei 9496/97, e a liquidação de bancos públicos estaduais, fonte histórica de in-

22. Segundo dados do MPF, a Operação Lava Jato já deu origem a 941 procedimentos, os quais se encontram distribuídos entre a primeira e a segunda instâncias federais, o STJ e o STF.

23. Supremo Tribunal Federal, Ação Penal n. 470.

24. Essa visão se encontra registrada, por exemplo, em seu *A História do Futuro* (Editora Saraiva, 2015), que constitui leitura obrigatória para quem reflete sobre o Brasil.

disciplina fiscal. Por fim, mas certamente não menos importante, o ataque à pobreza e à desigualdade.

Já se formou um novo consenso – ainda à espera de quem o traduza em ação – que consiste na necessidade de assegurar a *sustentabilidade fiscal* do Estado brasileiro. Sua importância é exposta com clareza pela gravidade e profundidade da crise atual e sua relevância foi ilustrada com grande virulência neste ano de 2015 por fenômenos como a *contabilidade criativa*, as *pedaladas fiscais*, o inédito *orçamento deficitário* enviado ao Congresso Nacional, e a perda do grau de investimento do País. O diagnóstico do desequilíbrio estrutural das finanças públicas do Brasil vem sendo feito pelos melhores economistas do país há pelo menos vinte anos, e foi retomado com muita competência no contexto da presente crise econômica e política.

Dito isto, a agenda que se impõe ao Brasil inclui o ajuste fiscal mas vai além dele; trata-se da *refundação do Estado*. O enunciado é pretensioso e por isso mesmo é importante traduzilo em noções concretas.

É útil, nesse contexto, examinar por um momento o Poder Legislativo. Em 2013 uma importante pesquisa sobre o custo comparativo dos parlamentos em doze países relevantes revelou que

O Congresso brasileiro é o que mais pesa no bolso da população quando comparado aos custos das casas de outros 11 países desenvolvidos ou emergentes: a cada R\$ 100 gerados em bens e serviços no país, R\$ 0,19 são consumidos para manter o Senado e a Câmara dos Deputados. A relação é cerca de dez vezes maior que a da Espanha e Reino Unido, e mais de 6 vezes a dos Estados Unidos.²⁵

25. Transparência Brasil, www.transparência.org.br. O orçamento do Congresso Nacional em 2014 foi de 8,7 bilhões de reais. O de 2015, 9,3 bilhões de reais – para 81 senadores e 513 deputados.

No primeiro ano do curso de Direito, aprendemos sobre Montesquieu, sobre a divisão dos poderes e suas respectivas funções. Sem preocupação com o rigor, firmemos a ideia de que o papel do Legislativo é o de fazer leis, elaborar o orçamento, funcionar como um foro de debate para os grandes temas nacionais. Está claro que o Legislativo brasileiro não vem desempenhando a contento nenhuma dessas tarefas.

O Poder Executivo não vem se saindo melhor. Da passagem do autor pelo setor público é possível trazer a experiência de que a prestação de contas – a *accountability* – é praticamente inexistente, assim como praticamente inexistentes são a busca de metas e a orientação pelos resultados. Há, é claro o outro extremo, que constitui o complemento dessa chaga. Trata-se da legião de funcionários públicos mal remunerados, que não têm condições mínimas de prestar um serviço digno. Numerosos episódios simbolizam diariamente o desvirtuamento da noção de *serviço público* e *servidor público*. A descrição se aplica à maioria dos Estados e dos municípios, além do âmbito federal.

2015 marca o fundo do poço: um Estado caro, corrupto e ineficiente, tomado por agentes públicos cujo objetivo principal decididamente não é servir ao público. É nesse sentido que a agenda do Brasil precisa ser a agenda da *refundação do Estado*. Quem a conduzirá? Seguramente não os personagens envolvidos nas práticas que é preciso agora sanear.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Câmara dos Deputados, “Denúncia por Crimes de Responsabilidade contra o Sr. Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, oferecida pelos cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado”. Diário do Congresso Nacional, Seção I, Ano XLVII, Suplemento n. 143 (1993): 1-38.

BRASIL, Câmara dos Deputados, *Notas Taquigráficas da Reunião da CPI – Petrobras n. 0386/15*. Disponível em <<http://bit.ly/1lcw8Qg>>, acesso em 3.12.2015.

FELICIANO, “Autoria e Participação Delitiva: da teoria do domínio do fato à teoria da imputação objetiva”. *Doutrinas Essenciais de Direito Penal* (2010): 462-481.

PINTO, P. B. S. *O impeachment*. Porto Alegre: Editora Globo, 1965.