

# O ESTADO CRUEL

RADIOGRAFIA DE UM PAÍS CHAMADO BRASIL

AMOSTRA VIRTUAL



**REIS FRIEDE**

# **O ESTADO CRUEL**

**RADIOGRAFIA DE UM PAÍS CHAMADO BRASIL**

Editado por  
LUIZ FERNANDO DE QUEIROZ

**Bonijuris**<sup>editora</sup>

© Copyright 2023, Editora Bonijuris Ltda.

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução total ou parcial sem a expressa anuência da editora e do autor.

Autor

**REIS FRIEDE**

Edição e revisão

**LUIZ FERNANDO DE QUEIROZ**

Leitura prévia

**LUIZ FERNANDO COELHO**

**VALÉRIA SIQUEIRA (audição)**

**VICTÓRIA J. TAPXURE SCARAMUZZA**

Revisão

**DULCE DE QUEIROZ PIACENTINI**

**NOELI DO CARMO FARIA**

Produção editorial

**OLGA MARIA KRIEGER**

Produção gráfica

**JÉSSICA REGINA PETERSEN**

Capa, projeto gráfico

**JULIANA DE AZEVEDO (HAUS MARKETING DIGITAL)**

Diagramação

**JULIO CESAR BAPTISTA**

---

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

Reis Friede

O Estado cruel : radiografia de um país chamado  
Brasil / editado por Luiz Fernando de Queiroz. – 1. ed. –  
Curitiba, PR : Editora Bonijuris, 2023.

Bibliografia.

ISBN 978-65-87766-37-9

1. Brasil – Política e governo 2. Burocracia – Brasil 3.  
Corrupção 4. Democracia 5. Violência urbana – Brasil I.  
Queiroz, Luiz Fernando de.

23-160912

CDD-320.981

---

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Política e governo 320.981

Aline Grazielle Benitez – Bibliotecária – CRB-1/3129

**EDITORA BONIJURIS LTDA.**

Rua Marechal Deodoro, 344, 3º andar, Centro

80010-010 – Curitiba, PR, Brasil

Tel.: (41) 3323-4020 / 0800 645-4020

contato@bonijuris.com.br

www.livrariabonijuris.com.br

Tiragem: 1.000 exemplares

Preço do exemplar: **R\$ 200,00**

# SUMÁRIO

Prefácio	9
Prólogo	17
Sobre o autor	21
<b>Capítulo I – A crueldade de um Estado CORRUPTO</b>	<b>27</b>
1.1 A gênese de um Estado corrupto	29
1.2 O retrato de um Estado corrupto	39
1.3 Gigantismo estatal e corrupção	42
1.4 Corrupção institucionalizada e demonização da política	44
<b>Capítulo II – A crueldade de um Estado INSEGURO</b>	<b>51</b>
2.1 Insegurança pública e fobia social	53
2.2 Insegurança pública e economia	59
2.3 Milícias: um câncer em metástase	62
2.4 A guerra da narcotraficância por territórios e mercados	69
2.5 A queda de braço entre o Estado fraco e o indivíduo forte	72
2.6 Brasil: um Estado juridicamente inseguro	74
2.7 “Quem não deve, não teme” ou “Quem não deve, teme”?	77
2.8 Crime se combate com inteligência	78
<b>Capítulo III – A crueldade de um Estado VIOLENTO</b>	<b>81</b>
3.1 O “Estado paralelo”: a ditadura do crime	83
3.2 A ineficiência estatal na segurança pública	86

<b>3.3</b> Forças Armadas e garantia da lei e da ordem (GLO)	97
<b>3.4</b> Lógica da vida <i>versus</i> lógica da morte	102
<b>3.5</b> Mais ou menos armas? Eis a questão!	104
<b>3.6</b> A condescendência estatal com certos infratores	108
<b>3.7</b> Pela revisão do ultrapassado modelo biológico	111
<b>Capítulo IV – A crueldade de um Estado ESQUECIDO</b>	117
<b>4.1</b> Violação de direitos humanos: passado e presente	119
<b>4.2</b> A verdade histórica, doa a quem doer	122
<b>Capítulo V – A crueldade de um Estado MEDIEVAL</b>	127
<b>5.1</b> As masmorras medievais do sistema prisional brasileiro	129
<b>5.2</b> A realidade perversa dos presídios do Brasil	130
<b>Capítulo VI – A crueldade de um Estado BUROCRÁTICO</b>	141
<b>6.1</b> <i>Via crucis</i> documental	143
<b>6.2</b> Só com receita médica!	145
<b>6.3</b> A “papelocracia” brasileira	148
<b>6.4</b> A sensação de felicidade do brasileiro ao vencer a burocracia	152
<b>6.5</b> Pausas compensatórias do tempo perdido	154
<b>Capítulo VII – A crueldade de um Estado NEGLIGENTE</b>	157
<b>7.1</b> Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável	159
<b>7.2</b> Negligenciando o planejamento familiar	164
<b>Capítulo VIII – A crueldade de um Estado TOMADOR</b>	169
<b>8.1</b> Cadê a minha poupança?	171
<b>8.2</b> O insaciável apetite fiscal	174
<b>8.3</b> A multa nossa de cada dia	176
<b>Capítulo IX – A crueldade de um Estado MOROSO</b>	179
<b>9.1</b> O Poder Judiciário nas constituições do Brasil	181
<b>9.2</b> O tempo da vida e o tempo da Justiça	191
<b>9.3</b> Por uma Justiça ágil, acessível e eficiente	194

9.4 Por uma Justiça não artesanal	198
9.5 Por uma Justiça mais equilibrada e serena	201
Notas complementares	205
<b>Capítulo X – A crueldade de um Estado INSENSÍVEL</b>	223
10.1 “Necessário, somente o necessário”	225
10.2 “Quem não tem família, tem pressa”	231
10.3 A insensibilidade estatal diante do problema do aborto	237
10.4 A adoção do nascituro: instrumento de preservação da vida	239
<b>Capítulo XI – A crueldade de um Estado PSEUDODEMOCRÁTICO</b>	243
11.1 A crise existencial da democracia liberal	245
11.2 “A democracia não tem lugar para os que dela abusam”	255
11.3 Direitos tão básicos quanto violados	258
11.4 O Estado que obriga o cidadão a votar	262
Referências	271
Índice temático-onomástico	303
Principais obras do autor	315



# PREFÁCIO



## PREFÁCIO

Convidada a prefaciá a obra *O Estado Cruel: radiografia de um país chamado Brasil*, de autoria do ex-presidente do TRF2, o desembargador federal REIS FRIEDE, aceitei sem hesitar o gentil convite, recebido com honra e muito entusiasmo.

Confesso que logo no início, ao ler o capítulo “A crueldade de um Estado corrupto”, senti o peso da empreitada, me dando conta da enorme responsabilidade assumida. Além de centenas de artigos publicados nacional e internacionalmente, este é o sexagésimo terceiro livro de um destacado magistrado que obteve o primeiro lugar no concurso da Justiça Federal.

Juiz e escritor, REIS FRIEDE é professor por mais de três décadas. Seu gosto pelos estudos o fez ser um profundo conhecedor de história, sociologia e ciência política. Daí que o encargo de prefaciá uma obra que se propõe a enfrentar temas espinhosos e polêmicos, mas de inquestionável relevância tanto para o Brasil como para o mundo, também soou como instigação.

O termo *Estado*, que vem do século XIII para configurar qualquer país soberano com estrutura própria e politicamente organizado, representa, em síntese, o conjunto das instituições que controlam e administram uma nação e que, por conta dessa circunstância, congregam múltiplos objetivos.

Os direitos sociais, na sua grande maioria, dependem de uma atuação do Estado, razão pela qual grande parte das normas que os estabelecem têm eficácia limitada. Valem como pressupostos para o gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais

mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona uma condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

A nossa Constituição Federal dedicou uma preocupação especial aos direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Contemplou, ademais, uma série de dispositivos garantidores de uma existência digna. O Pacto Constitucional firmado em 1988, sem dúvida alguma, desejou estruturar no Brasil um estado de bem-estar social e de respeito aos direitos humanos.

Como se estivesse a enfrentar um autodesafio, o desembargador federal REIS FRIEDE passou a diagnosticar o Estado brasileiro de forma bem fria, mas realista, a partir dos objetivos que, no seu entendimento, não foram alcançados e das demandas sociais que não foram atendidas. O exame realizado desdobrou-se em várias etapas identificadas através de títulos nominados de maneira metafórica, abordando-se, em cada uma delas, temáticas extremamente controversas.

Para falar sobre os direitos humanos, chamou-o de “Estado esquecido”; sobre o sistema prisional, o título escolhido foi o “Estado medieval”. O autor não deixou de falar sobre o “Estado insensível”. O “Estado tomador” foi o título escolhido para chamar a atenção para o voraz apetite fiscal de um Estado que impinge o pagamento de multas pelo infrator.

O articulista também batiza o Estado como “violento”, diante da ineficiência das políticas de segurança pública. Nessa seção, REIS FRIEDE aponta para a instituição de uma verdadeira “ditadura do crime”. Quanto ao seu próprio ambiente de trabalho, o Poder Judiciário, ao recomendar a existência de uma Justiça não artesanal, o Estado é colocado como um ente “moroso”.

Eu somaria, ao elenco dos itens tratados nessa radiografia, o “Estado dirigente”, expressão usada por JOAQUIM CANOTILHO para justificar a intervenção estatal na economia, principalmente quando se trata do desenvolvimento social das empresas.

De toda a sorte, a preocupação do autor com o Estado e com a Justiça, incluindo temas como a corrupção e o sistema de segurança pública, não é recente. São temáticas constantes em algumas das suas

obras, bem como no seu discurso de posse na presidência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Ao assumir o comando do tribunal, REIS FRIEDE alertou que “nesse novo Brasil, não há [...] mais espaço para a corrupção endêmica – fenômeno que, conforme amplamente noticiado, instalou-se em todos os níveis do Estado, putrefando as estruturas estatais –, como ainda não pode mais haver a permanência do desleixo, da manutenção do caos administrativo, da prevalência da incompetência manifesta, da ousadia da ditadura do crime organizado e, igualmente, da perniciosa forma nada republicana de gestão da coisa pública”.

Continua ele afirmando que “é mister a plena consciência de que a corrupção – notadamente a de matiz institucionalizado – corrói os alicerces estatais, ameaçando o valor supremo da democracia, bem como a própria existência do Estado democrático de direito”.

Ao falar sobre o Judiciário, o desembargador dá razão aos reclamos e à decepção do povo brasileiro, que esperava, e sempre esperou, segundo a sua larga experiência como magistrado, muito mais do Poder Judiciário.

Vale a pena gizar que, em seu discurso de posse, no rol de exigências que deveriam ser cumpridas, REIS FRIEDE pontuou os seguintes itens:

- a) uma Justiça forte, unida e valorizada;
- b) uma resposta judicial efetiva e em tempo hábil;
- c) uma atuação jurisdicional firme e pragmática, com a correspondente serenidade como um dos principais atributos inerentes à magistratura;
- d) a primazia da prudência e do diálogo respeitoso com os demais poderes como fatores determinantes;
- e) uma esperança em busca de justiça.

Promover um “raio X” do Estado brasileiro com tantas dificuldades, atualmente afogado em várias crises, seria, certamente, uma tarefa difícil. Acredito que a intenção e objetivo da obra foi promover uma reflexão sobre a necessidade de encontrarmos saídas para uma gama de problemas sociais.

Entretanto, elas, as saídas, só poderão ser construídas a partir de leituras, de observações e experiências adquiridas no âmbito da máquina administrativa federal, contextualizando-as no processo histórico de formação do Estado e da sociedade brasileira.

Parece-nos que a obra atinge seu objetivo principal quando identifica os elementos mais relevantes para essa edificação, apesar dos “desajustes” que ocorrem na estrutura jurídico-constitucional do Estado brasileiro.

Consciente do agravamento das crises sociais, econômicas e políticas, penso que algumas soluções talvez devam ser buscadas fora do jogo político, até porque os rumos das tensões conjunturais podem acabar desaguando em privilégios para determinados grupos políticos e corporativos.

O Brasil vem mudando, mas os atores sociais, os grupos políticos e corporativos que têm ajudado a criar um ambiente propício para as crises não mudaram até agora. O déficit nas contas públicas da União – tendo como causa, segundo alguns especialistas, os altos salários e as altas aposentadorias do setor público federal –, o gigantismo do aparelho estatal federal e a dívida pública interna, por exemplo, podem e devem ser analisados pautados em dados reais e com muito comedimento, até porque são questões delicadas e sensíveis.

As crises, especialmente as políticas, podem ser vistas como naturais no jovem processo democrático do nosso país, desde que haja respeito às regras do jogo.

O constitucionalista MÁRCIO ORTIZ destaca a necessidade de se diferenciar as chamadas “crises institucionais” das “crises sistêmicas”, quando falamos sobre observância às “regras do jogo”.

Segundo o autor, “a ‘crise institucional’ é uma crise das instituições do Estado e que se soluciona pela regular aplicação das normas já previstas na Constituição Federal”. Para ele, “diferente e mais perigosa é a ‘crise sistêmica’, que é quando alguma instituição do Estado (ou mais de uma) passa a atuar fora dos limites preconizados pela Constituição e os demais não conseguem enquadrá-la, colocando-se em dúvida a própria eficácia das normas constitucionais de organização do Estado”.

Creio que, no particular, é possível que eu e o autor estejamos plenamente de acordo.

O Brasil, desde a Constituição cidadã de 1988, tem convivido com várias crises institucionais. Apesar dos embates entre os poderes do Estado e os agentes sociais, a ordem constitucional sempre foi respeitada, e quem garante a estabilidade social do Brasil, como ensina LASSALE, é o conjunto das instituições formadas no processo democrático.

A existência de instituições sólidas e fortalecidas é que assegura o progresso e o desenvolvimento. Portanto, um Judiciário forte colabora imensamente para isso.

Sem dúvida alguma, o desembargador federal REIS FRIEDE, com sua vasta cultura e seu conhecimento científico em diferentes áreas do saber humano, além de contar com uma “práxis” admirável, nos entrega uma obra que nos oferece elementos valiosos na busca de novos caminhos.

Afinal, precisamos de uma maior ou menor interferência do Estado nos direitos básicos e nas políticas públicas de forma geral? Esta é a pergunta que o livro insinua, a partir das considerações e avaliações propostas pelo autor.

Uma coisa é certa: precisamos urgentemente de medidas mais eficientes e eficazes, e menos discursos sem conteúdo.

O autor é confrade do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e mantém o status de sócio honorário, título conferido aos membros egressos das carreiras jurídicas.

Penso que o convite se deve também a sua usual gentileza em homenagear, sempre que lhe é permitido, a Casa de Montezuma, reconhecendo a repercussão e influência do trabalho executado numa academia que adota como slogan: “IAB, Sempre na Vanguarda do Direito”.

Os pareceres do IAB sempre foram produzidos por grandes nomes do direito, e sem dúvida alguma o pensamento e as ideias difundidas nesta obra possibilitarão conjecturar sobre todos os seus subtemas.

Nossas comissões temáticas têm manifestado uma inquietante preocupação com projetos legislativos e atos judiciais que manifestem o desrespeito ao devido processo legal constitucional e às normas infraconstitucionais, ambos instituídos no âmbito do estado democrático de direito, enquanto garantia à efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Participamos, pois, de uma casa democrática que abriga todos os pensamentos e convive muito bem com as divergências. O IAB foi e continuará sendo uma instituição plural. Trouxe para esta modesta apresentação exatamente este espírito.

Ainda que na obra não seja uma questão explícita, o pensador REIS FRIEDE recoloca a questão democrática no centro do debate jurídico-político, sendo certo que este debate é fundamental não só para a formação de advogados, promotores, magistrados e defensores públicos, mas também para toda a população brasileira.

Portanto, boa leitura!

RITA CORTEZ

Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)

# PRÓLOGO



## PRÓLOGO

Um autêntico amor à pátria não se constrói por meio de um pseudopatriotismo, como fazem aqueles que, indiferentes à dura realidade do nosso país, continuam a tecer convenientes e politicamente corretos elogios – alguns até mesmo inconfessáveis – a tudo e a todos, muitas das vezes em defesa de seus próprios interesses.

Como disse FERNANDO SABINO em certa ocasião, “o escritor é, por sua própria natureza, um contestador” (*O Globo*, 29 de agosto de 1973). Nesse sentido, amar a pátria também significa ter a coragem e o desprendimento de, por meio de críticas construtivas, buscar a edificação de um Estado verdadeiramente democrático, mais justo e eficiente, do qual o povo brasileiro possa se orgulhar, sendo respeitado em seus direitos fundamentais e vivendo com dignidade, algo que lamentavelmente, por tantas e tantas razões, até agora não conquistamos.

De fato, ainda não concretizamos o belo preâmbulo da Constituição Federal de 1988, texto que, apesar de não ostentar força normativa, “contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988”, como frisou a ministra CÁRMEN LÚCIA, do Supremo Tribunal Federal.

Um Estado que sirva ao cidadão, e não que se sirva dele. Em 6 de setembro de 2005, o senador RODOLPHO TOURINHO, ao discursar na 153ª sessão não deliberativa do Senado Federal, externou a maneira como boa parte da população vê o país: “Os brasileiros já vivem atormentados por um excesso de exigências do Estado. [...]. É particularmente inaceitável [...] que se exija tantas vezes o que é irrelevante, o que não contribui para o desenvolvimento da sociedade e o que se mostra

irrazoavelmente dispendioso, seja em despesas monetárias, seja em esforços dos nossos já atribulados cidadãos. Nesse sentido, entendo que deve ser uma preocupação básica do legislador a de não constranger o cidadão com exigências excessivas e irrazoáveis que poucos resultados positivos trazem”.

*O Estado Cruel*, portanto, mais do que uma contundente análise de certos aspectos da realidade nacional, desponta como um sublime ato de patriotismo por parte deste autor, que realmente se importa com a consolidação da democracia brasileira, e que espera ansioso pelo dia em que a grande nação verde e amarela servirá de exemplo para o mundo.

REIS FRIEDE

SOBRE O AUTOR



## SOBRE O AUTOR

**REIS FRIEDE** se dedica ao estudo do direito há mais de 40 anos. Após ter tido uma breve passagem pelo mercado de capitais, trabalhando na Corretora de Títulos e Valores Laureano s/A (1977-78) – o mais jovem operador de *open market* do Brasil –, ingressou na Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes (UCAM) em 1978 e se formou em 1982. Além da graduação em direito, concluiu os bacharelados em arquitetura (USU, 1982), economia (UFRJ, 1985), administração (UCAM, 1991) e engenharia (UERJ/USU, 1991), além de licenciatura em matemática (AVM e UCAM, 2010). Ainda como aluno, registrou passagens pelo programa de pós-graduação em ciência política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1984) e pelo mestrado em direito e relações internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1985).

Em 1981, inscrito no quadro de estagiários da Ordem dos Advogados do Brasil, iniciou sua carreira como postulante e, em seguida, como advogado (OAB-RJ 46.215). Após prestar concurso público e ser aprovado em primeiro lugar, ocupou o cargo de promotor de justiça (1986-88). Pouco tempo depois, fez concurso para a magistratura federal, obtendo o primeiro lugar entre os candidatos do Rio de Janeiro. Como noticiado no *Jornal do Brasil* de 17 de março de 1988, tornou-se o mais jovem juiz federal do Brasil. E, uma vez empossado, ocupou a titularidade da 12ª Vara Federal do Rio de Janeiro (1988-2001).

Entre 2001 e 2004, atuou no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) como juiz federal convocado. Em 2004, foi promovido por antiguidade a desembargador federal. Nessa condição, integrou a 2ª Turma (2001-03), a 1ª Turma (2004-05) e, após a especialização por matérias, a 7ª Turma

do Tribunal (2006-14). Em 2014, foi eleito por unanimidade para o cargo de vice-presidente e para o Conselho de Administração da corte (2015-17).

Em 2017, foi eleito, também de forma unânime, para representar a Justiça Federal no Tribunal Regional Eleitoral e para o cargo de diretor do Centro Cultural da Justiça Federal, atuando concomitantemente como desembargador federal junto à 6ª Turma Especializada e como membro titular do Órgão Especial do TRF2.

Em 6 de dezembro de 2018, foi unanimemente eleito para o cargo de presidente do TRF2, além de membro do Conselho da Justiça Federal (CJF, Brasília/DF), biênio 2019-21. Na condição de presidente da corte, foi convidado a visitar, em outubro de 2019, vários tribunais e institutos jurídicos da Europa. Na ocasião, foi recebido por altos dirigentes do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, do Tribunal Central Administrativo Sul de Lisboa, da Ordem dos Advogados – Conselho Regional de Lisboa e do Tribunal Supremo de Madrid. Ainda naquele mês, visitou instituições na Alemanha (Tribunal Administrativo de Freiburg, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe) e na França (Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em Estrasburgo), o que lhe possibilitou conhecer mais de perto o sistema de justiça dos países visitados.

REIS FRIEDE segue em paralelo uma longa e bem consolidada carreira docente. Possui, entre outros títulos, o de mestre em direito do Estado pela Universidade Gama Filho (1989), e mestre (1990) e doutor (1991) em direito público pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Iniciou como professor assistente do departamento de direito público da Universidade Estácio de Sá (UNESA, 1988), sendo promovido a adjunto em 1990 e a titular em 1991. Ainda nessa instituição de ensino, foi professor do departamento de prática forense (1988), professor titular dos cursos de pós-graduação e do Centro de Estudos em Direito (1991-2001), fundador dos programas de mestrado em direito (1992) e membro da comissão de qualificação docente (1991-93).

Além da UNESA, atuou como professor titular nos cursos de direito de várias instituições: UniverCidade (2001-11), Universidade Veiga de Almeida (2011-16) e Centro Universitário Augusto Motta (2008-20). Como professor conferencista, lecionou na Escola Superior da Magistratura do Amazonas (1998) e na Fundação Getúlio Vargas (2001). É professor de direito constitucional da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

desde 2011, conferencista emérito da Universidade Castelo Branco desde 2016 e professor de direito da Universidade Santa Úrsula desde 2019.

Em instituições públicas, após prestar concurso e ser aprovado em primeiro lugar, atuou como professor adjunto nas escolas de direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, 1995-97), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2005-07) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ, 2014-18). E desde 2018 exerce novamente o cargo de professor adjunto da UNIRIO.

Nas Forças Armadas, é professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) desde 2010, professor *honoris causa* da Universidade da Força Aérea (UNIFA) desde 2016, professor emérito da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO) desde 2019 e conferencista especial da Escola Superior de Guerra (ESG) desde 2019.

Diplomado pela Escola Superior de Guerra (1991) e pela Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR, 1982), proferiu inúmeras palestras e conferências, no Brasil e no exterior, sobre temas jurídicos e de estratégia internacional, cabendo destacar: “O Combate à Corrupção no Brasil e as Consequências para o Continente Americano”, ministrada em três ocasiões, todas nos Estados Unidos – em novembro de 2018 (no Colégio Interamericano de Defesa, mantido pela Organização dos Estados Americanos), em março de 2019 (na Junta Interamericana de Defesa, integrante da OEA) e em fevereiro de 2020 (no Comando Sul das Forças Armadas Norte-Americanas, *United States Southern Command*); “A Crise Norte-Coreana e a Ameaça Nuclear Pós-Guerra Fria”, pronunciada em outubro de 2017, no Instituto Universitário Militar, em Portugal; e “A Ameaça Nuclear Pós-Guerra Fria”, realizada em outubro de 2019, na Universidade Lusíada de Lisboa. Também é palestrante convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa.

Ademais, foi membro efetivo da comissão examinadora do XVII concurso para ingresso na classe inicial da carreira de procurador do Estado do Rio de Janeiro (2012), das comissões organizadoras e examinadoras do XII (2009) e do XIII (2011) concursos públicos para provimento de cargo de juiz federal e da banca examinadora para provimento de cargo efetivo do magistério superior no quadro de pessoal civil do Comando da Marinha (2017).

Entre as principais aprovações em concursos públicos, cabe registrar: juiz federal (1987, primeiro lugar no Rio de Janeiro), promotor de justiça (1986, primeiro lugar), professor da Faculdade de Direito da UERJ (1987, segundo lugar), da UFRRJ (1989, primeiro lugar com média global máxima – dez), da UNIRIO (1995, primeiro lugar com média global máxima – dez), da UFRJ (2003, primeiro lugar) e novamente da UFRRJ (2013).

Possui as seguintes condecorações e medalhas: Medalha do Mérito Tamandaré (2004), Comendador da Ordem do Mérito Militar (2006), Comendador da Ordem do Mérito Policial Militar (2006), Medalha da Ordem do Mérito Naval (grau oficial, 2008), Comendador da Ordem do Mérito Aeronáutico (2008), Colaborador Emérito do Exército (2014), Medalha do Pacificador (2014), Medalha da Ordem do Mérito Judiciário Militar (grau alta distinção, 2016), Medalha Exército Brasileiro (2016), Medalha do Mérito Santos Dumont (2016), Medalha do Mérito Marechal Cordeiro de Farias (2016), Medalha Tiradentes (2016), Medalha do Mérito Pedro Ernesto (2016), Comendador do Mérito Judiciário e Acadêmico (2016), Medalha da Vitória (2017), Medalha Amigo da Marinha (2017), Medalha Amizade da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (2018), Comendador da Ordem do Mérito Naval (2018), Medalha da Ordem do Mérito Naval (grau oficial, 2018), Medalha da Ordem do Mérito da Defesa (grau oficial, 2018), Medalha do Mérito Avante Bombeiro (2018), Medalha da Ordem do Mérito Judiciário do Estado do Amazonas (grau grande mérito, 2018), Medalha Luiz Eduardo Pimenta Pereira (2018), Medalha da Ordem do Mérito de Bombeiro Militar (grau oficial, 2019), Medalha da Ordem do Mérito Aeronáutico (grau grande oficial, 2019), Medalha da Ordem do Mérito Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (2019), Colar do Mérito Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2019), Medalha Cidadão Vitoriense (2019), Medalha do Mérito Judiciário do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (2021) e Medalha do Mérito da Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro (2021).

Publicou mais de 60 obras jurídicas e de política e segurança internacional, além de mais de quatro centenas de artigos jurídicos e de outras várias disciplinas, em diversas mídias nacionais e estrangeiras, particularmente revistas e periódicos especializados.

# CAPÍTULO I

## A CRUELDADE DE UM ESTADO **CORRUPTO**

1.1 A gênese de um Estado corrupto. 1.2 O retrato de um Estado corrupto. 1.3 Gigantismo estatal e corrupção. 1.4 Corrupção institucionalizada e demonização da política



# A CRUELDADE DE UM ESTADO CORRUPTO

## 1.1 A gênese de um Estado corrupto

É da essência do ser humano buscar a origem das coisas com as quais ele convive. Qualquer breve análise – o propósito do presente texto – acerca dos primórdios da corrupção brasileira deve ser empreendida a partir das características da própria sociedade na qual o fenômeno grassa. Por conseguinte, não há como olvidar as nossas raízes coloniais.

É frequente no ensino do nosso país a apresentação dos conceitos de colônia de exploração e de colônia de povoamento. Os estudantes brasileiros aprendem desde cedo que os países hoje desenvolvidos foram outrora colônias de povoamento. Em contraste, lhes é informado que as nações subdesenvolvidas tiveram início como colônias de exploração. Nessa perspectiva classificatória, as colônias americanas teriam sido ocupadas de duas formas distintas. No primeiro modelo, referente ao norte dos Estados Unidos da América, a ocupação teria ocorrido não em virtude de algum propósito comercial, mas sim por motivação político-religiosa e por questões ligadas ao excedente populacional experimentado pela Inglaterra da época. Para muitos autores, isso teria viabilizado a formação de uma sociedade semelhante à existente na metrópole. No segundo caso, relativo ao sul do território norte-americano e a tantas outras antigas colônias do continente americano – inclusive o Brasil –, a área dominada pelos colonizadores europeus destinava-se à exploração do trabalho de outros povos. O território colonial servia apenas para ser explorado e fornecer produtos destinados ao comércio da metrópole. CAIO PRADO JÚNIOR, em sua obra *História econômica do Brasil* (1959, p. 31-32), preleciona que, se formos “à essência da nos-

sa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco e outros gêneros, mais tarde ouro e diamantes, depois, algodão e em seguida café para o comércio europeu”.

No caso brasileiro, o exclusivo objetivo de exploração econômica ensejou a instalação do latifúndio, da monocultura e da escravidão, trinômio responsável por gerar consequências decisivas para o cenário nacional, e que ainda hoje são vistas por aí. Passados mais de 130 anos desde que a princesa ISABEL sancionou a Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, o país ainda se depara com notícias que nos fazem recordar do escravagismo, prática absolutamente ignominiosa, para se dizer o menos. No final do mês de fevereiro de 2023, quando este livro estava em processo de finalização, relatou-se o resgate de mais de duas centenas de pessoas que estariam sendo submetidas a trabalho análogo à escravidão durante a colheita da uva em três vinícolas de Bento Gonçalves, na serra do Rio Grande do Sul.

Tomando como exemplo o próprio Brasil, é possível dizer que a tese de que o tipo de colonização determina o futuro de uma nação não pode ser completamente desprezada. O Estado brasileiro foi colonizado sem qualquer propósito de servir como um novo lar para as pessoas que vieram para cá. A realidade é que jamais houve por parte de Portugal qualquer projeto de criação de uma nação próspera no continente americano. A finalidade amplamente reconhecida é que a rica colônia servia apenas para ser explorada por uma elite metropolitana e depois interna, sem trazer qualquer benefício para a população local, modelo que apenas objetivava atender aos planos de acumulação de capital. No fim das contas, esse caráter exploratório permaneceu incrustado para sempre na nossa “certidão de nascimento”.

A corrupção no Brasil, apesar da ampla e recente divulgação, por parte da mídia, dos mais diversos escândalos envolvendo os recursos públicos, é um fenômeno presente no cotidiano nacional desde muito tempo. Sob o prisma histórico-cultural, e na opinião de boa parte dos estudiosos, muitas das práticas corruptas que de certa forma estão enraizadas no nosso Estado guardam profunda relação com o modelo por meio do qual foram conduzidas as pioneiras medidas colonizadoras impostas por Portugal. Portanto, a compreensão do problema da corrup-

ção em solo pátrio demanda uma incursão mínima a respeito da gênese da formação da ética nacional.

No dizer de RAYMUNDO FAORO no livro *Os donos do poder: formação do patrimônio político brasileiro*, o patrimonialismo seria uma das heranças que o mundo ibérico nos teria legado. Ele argumenta que esse fenômeno resulta de uma relação entre Estado e sociedade, na qual o primeiro atua como instrumento de opressão sobre o tecido social. O objetivo é a reprodução de um sistema de privilégios destinados ao estamento burocrático, caracterizado por administrar o ente estatal em violação às regras impessoais e racionais.

Do patrimonialismo resulta o fato de que a corrupção é parte integrante do dia a dia de nossa instituição histórica, assevera FERNANDO FILGUEIRAS no artigo “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”. O pesquisador mostra que a patronagem, o nepotismo, o clientelismo e o patriarcalismo são relações tipicamente corruptas travadas entre o Estado e a sociedade. O patrimonialismo é um dos elementos estruturantes da sociedade brasileira e fruto de uma herança deixada pelos colonizadores portugueses.

Conforme anota ADRIANO GIANTURCO na matéria “Mais Estado, mas que tipo de Estado?” (*O Globo*, 30 de janeiro de 2018), o Estado brasileiro trata territórios e pessoas como sua propriedade, modelo que gera confusão entre o público e o privado, conluio que, segundo FAORO, vem de longe.

No livro *Estado, administração pública e sociedade, novos paradigmas*, ROGÉRIO GESTA LEAL alude aos denominados capitães-mores, proeminentes figuras da época das capitanias hereditárias, sistema existente no Brasil do século XVI ao XIX. Eles eram diretamente ligados à corte portuguesa e tinham, entre outras funções, a tarefa de extrair lucros do território colonial. Para isso, contavam com as regras previstas nas Cartas de Doação, nos Forais e nas Ordenações do Reino, notadamente o Código Manuelino. O autor conta que, desde o princípio, o Brasil careceu de uma característica mais comunitária no que se refere à exploração de seus recursos. Isso de certa forma demonstra o aspecto privativista presente na formatação da ação administrativa no território nacional.

Na verdade, a corrupção no Brasil começou antes mesmo de seu descobrimento. Naquela ocasião, o direito português, aplicado por um bom tempo por aqui, estava moldado para atender aos interesses do Estado. A manipulação ardilosa do ordenamento jurídico para se alcançar esse objetivo era frequente, como observa ANTONIO FREDERICO ZANCANARO na obra *A corrupção político-administrativa no Brasil*. Em virtude dos mais recentes fatos, como o *Mensalão* e o *Petrolão*, que noticiaram uma ampla participação de autoridades públicas nas mais diversas ilicitudes, notadamente no que se refere à utilização da máquina estatal para beneficiar certas empresas, não é incongruente constatar que essa terrível herança se mantém até os dias atuais. Como se vê, a origem semântica do vocábulo *corrupção* – palavra que provém do latim *corruptione*, que agrega a ideia de *corromper*, e que pode significar *decomposição*, *putrefação*, *desmoralização*, *suborno* – evidencia muito bem o resultado decorrente das mais diversas ações que conduzem a uma espécie de “podridão estatal”.

Dentro de um contexto histórico é preciso mencionar que o primeiro registro “oficial” da corrupção e do nepotismo no Brasil remonta à carta escrita, em 1º de maio de 1500, por PERO VAZ DE CAMINHA, escrivão da armada de PEDRO ÁLVARES CABRAL, por meio da qual o grande navegador comunicava ao rei D. MANUEL I o descobrimento das novas terras. Nessa missiva, festejada como a “certidão de nascimento” do nosso país, o famoso escrivão usou de sua proximidade com o alto escalão lusitano para solicitar que seu genro, JORGE DE OSÓRIO, que se encontrava preso na Ilha de São Tomé, fosse libertado. O episódio em questão era bastante comum nas fases colonial e imperial, sendo ainda hoje, em pleno período republicano, frequentemente repetido. Pelo menos em parte, isso justifica nossa afeição pelos chamados *apadrinhamento*, *compadrio*, *favorecimento* e toda uma série de iniciativas que integram a nossa lista de condutas que traduzem, em última análise, o *nepotismo*. Prática que ensejou até a mesmo a edição, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da Súmula Vinculante 13, aprovada em 21 de agosto de 2008, que em linhas gerais objetiva impedir que o gestor público nomeie, por exemplo, pessoas de sua família ou com as quais ele tenha parentesco até o terceiro grau para exercerem cargos ou funções na estrutura do Estado.

A historiadora ADRIANA ROMEIRO, professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), elenca no seu livro *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII* um conjunto de casos de enriquecimento ilícito envolvendo governadores, autoridades e políticos. Ela narra que MEM DE SÁ, governador-geral do Brasil no período 1558-72, foi acusado de ter enriquecido ilicitamente. Naquela época, mercadores de escravos que saíam da África e seguiam para o Rio da Prata, e que tinham que fazer parada no porto do Rio de Janeiro para abastecer, estavam cientes de que precisam “molhar a mão” – leia-se, pagar propina – do governador da capitania. A pesquisadora também conta que D. LOURENÇO DE ALMEIDA, governador da Capitania das Minas Gerais entre 1721 e 1732, acumulou fortuna a partir do ouro e dos diamantes desviados ilicitamente. Por cerca de quatro anos ele escondeu de Portugal o fato de ter descoberto e iniciado a exploração clandestina de jazidas de diamantes na localidade de Serro do Frio – atual Serro, município em Minas Gerais. Em outro trabalho de sua autoria (*Vila Rica em sátiras – produção e circulação de pasquins em Minas Gerais, 1732*), ADRIANA ROMEIRO revela um dado interessante: os malfeitos de D. LOURENÇO desencadearam críticas dirigidas por meio de textos satíricos que circulavam em Vila Rica e em Portugal. Sátiras que denunciavam jocosamente as ações corruptas que ele cometia enquanto gestor público, e que, segundo ela, revelam muito sobre o modo de proceder do então governador e seu envolvimento em atividades delituosas. Mas a origem nobre de D. LOURENÇO, cuja família tinha acesso aos seletos círculos políticos da época, atuou como obstáculo para que a corte pudesse puni-lo à luz da legislação portuguesa então vigente. Afinal, não muito diferente de hoje, o clientelismo já imperava naqueles tempos. Para não chamar atenção, a solução foi “colocá-lo para escanteio”, ou seja, “deixá-lo de lado”, como acontece nos dias atuais quando determinadas autoridades são flagradas com a “boca na botija”. D. LOURENÇO, então, experimentou uma espécie de ostracismo, e nunca mais foi contemplado com algum cargo na administração portuguesa.

LAURENTINO GOMES, em seu *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*, relata que, quando da chegada da família real portuguesa no Brasil – marco inicial da nossa emancipação

política –, D. JOÃO, ao desembarcar no Rio de Janeiro, recebeu de bom grado o Palácio da Quinta da Boa Vista, presente ofertado por ELIAS ANTÔNIO LOPES, um comerciante luso-libanês e traficante de escravos. Como forma de gratidão real, o doador do imóvel recebeu do monarca a comenda da Ordem de Cristo, a propriedade do ofício de tabelião e escrivão da Vila de Parati, o posto de deputado da Real Junta do Comércio, o título de cavaleiro da Casa Real, a nomeação como corretor e provedor da Casa de Seguros da Praça da Corte, entre outras benesses. Em suma, um autêntico “toma lá, dá cá”.

Outro legado da época joanina, segundo assevera LAURENTINO no já citado 1808, é a prática da denominada *caixinha*. Ele narra que se cobrava uma comissão de 17% sobre todos os pagamentos ou saques do Tesouro Público, e se o interessado não aparecesse com a quantia extorquida os processos paravam de andar. O autor também conta que, “nos treze anos em que D. JOÃO viveu no Brasil, as despesas da mal administrada e corrupta ucharia real [a despesa da Casa Real] mais do que triplicaram”. Não é por acaso que em 1821, o último ano da gestão de D. JOÃO, “o buraco no orçamento tinha aumentado mais de vinte vezes – de 10 contos de réis para 239 contos de réis”. E mesmo com tamanho rombo nas contas públicas, a “Corte continuou a bancar todo mundo, sem se preocupar com a origem dos recursos”, escreve LAURENTINO.

Em abril de 1821, por ocasião do retorno da família real a Portugal, e considerando os elevados saques realizados por D. JOÃO VI, o Banco do Brasil, fundado em 1808, encontrava-se quebrado. O que não é nenhuma surpresa, considerando a maneira pela qual se deu a formação dessa instituição bancária, que LAURENTINO descreve da seguinte forma:

Pela Carta Régia de outubro de 1808, o capital do Banco do Brasil seria composto de 1200 ações no valor unitário de um conto de réis. Para estimular a compra dessas ações, a Coroa estabeleceu uma política de toma lá dá cá. Os novos acionistas eram recompensados com títulos de nobreza, comendas e a nomeação para cargos de deputados da Real Junta do Comércio, além da promessa de dividendos muito superiores aos resultados gerados pela instituição. Em troca, o prin-

cipe regente tinha à disposição um banco para emitir papel-moeda à vontade, tanto quanto fossem as necessidades da corte recém-chegada. Como resultado, quem era rico e plebeu virou nobre. Quem já era rico e nobre, enriqueceu ainda mais. A mágica funcionou durante pouco mais de dez anos (LAURENTINO GOMES; 1808: *como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*, 2014, p. 177-178).

Existem elementos históricos que comprovam que o cofre bancário estava literalmente vazio. Repetiu-se aqui o que havia ocorrido quando da vinda da corte para o Brasil: da mesma forma que o monarca trouxe para cá tudo que podia, levou para lá todo o tesouro existente no Banco do Brasil. Assim, aos 26 de abril de 1821, D. JOÃO VI despede-se da colônia levando consigo um verdadeiro tesouro sugado dos cofres do Banco do Brasil, além de uma comitiva integrada por corruptos.

Quem me dera, ao menos uma vez  
Ter de volta todo o ouro que entreguei a quem  
Conseguiu me convencer que era prova de amizade  
Se alguém levasse embora até o que eu não tinha  
(Índios, Legião Urbana, 1986).

Ante o patrimonialismo que tanto caracterizou a formação do Estado português, não é de se estranhar que esse cenário corrupto e de confusão entre o público e o privado tenha influenciado o processo de colonização desencadeado entre nós pela metrópole, e que tenha nos deixado marcas indeléveis. Como lembra ANTONIO FREDERICO ZANCANARO, “o Brasil é filho legítimo de Portugal”; assim, tendo sido gerado nas entranhas portuguesas, o Estado-filho efetivamente herdou os aspectos culturais presentes na Pátria-mãe.

Pelo menos sob o ângulo formal, a Proclamação da Independência encerrou o ciclo colonial e deflagrou uma nova etapa da história do Brasil, intitulada pela historiografia como *Brasil Império*, cujo Primeiro Reinado durou de 1822 a 1831. D. PEDRO I, aclamado imperador aos 12 de outubro de 1822, permaneceu nessa condição até a sua abdi-

cação, em 1831. Ocorre que o panorama herdado por PEDRO não era muito promissor. Pelo contrário, se na ocasião houvesse uma espécie de “bolsa de apostas” referente às colônias candidatas à qualificação de nação independente, certamente o Brasil seria uma espécie de “azarão”, com poucas chances de dar certo. O advento do Primeiro Reinado, apesar de ter conferido ao Brasil um novo status mundial, uma vez que o transformou, pelo menos sob o prisma político-jurídico, em um Estado soberano, não permitiu que a população efetivamente vivenciasse profundas transformações. A alforria não nos lançou a um novo cenário de desenvolvimento social, político e econômico. Fato perfeitamente perceptível, bastando, para tanto, uma breve análise de algumas estruturas que permaneceram praticamente intactas durante os mais de 200 anos desde o *Grito do Ipiranga*.

O que aconteceu, de modo geral, foram mudanças bem pontuais, que de concreto não eliminaram os gravíssimos problemas existentes na época colonial. Tráfico negreiro e escravidão, privilégios, miséria, sistema latifundiário, analfabetismo, corrupção, revoltas, iminente risco de fragmentação territorial, escaramuças políticas por poder, rivalidades entre as províncias e falta de recursos eram algumas das muitas e complexas questões a serem enfrentadas.

Ademais, a coroação do novo imperador do Brasil não foi bem-vista por uma parte dos portugueses que aqui residiam. Isso ocasionou inúmeros conflitos internos que desafiavam a habilidade política do jovem PEDRO, que contava com 24 anos quando da proclamação. O país, nos anos seguintes, enfrentaria momentos de conturbação e instabilidade. LAURENTINO, agora no livro *1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram dom Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo para dar errado*, explica que dois embates se seguiram ao movimento independentista. O primeiro, de natureza externa, “resultante do choque de interesses entre brasileiros e portugueses, iria se resolver nos campos de batalha, e depois em negociações diplomáticas”. O segundo, no plano interno, ocorreria “entre os próprios brasileiros em razão das profundas diferenças de opinião a respeito da forma de organizar e conduzir o novo país”. Portanto, os desafios internos e externos eram inúmeros. PEDRO, juntamente com as lideranças

locais, precisaria de muita disposição para superá-los. De certa forma, o *Grito do Ipiranga* tinha tudo para ser um simples sussurro.

D. PEDRO I, embora mais maleável e gentil que seu genitor, era rodeado por pessoas, por assim dizer, de reputação pouco confiável. Uma delas era o português FRANCISCO GOMES DA SILVA, alcunhado de CHALAÇA, um dos homens mais poderosos daquele período, além de ser companheiro de aventuras de PEDRO. Há quem conte que a MARQUESA DE SANTOS, amante do imperador, cobrava uma espécie de “taxa de oxigênio” – expressão que ficou nacionalmente conhecida por força da *Operação Lava-Jato* – para fazer indicações a cargos públicos, o que ocorria, segundo alguns jornais da época, em conluio com o próprio monarca.

D. PEDRO I era chamado pela imprensa de “caro imperador”; não por ser “querido” pela população, mas porque esbanjava o dinheiro dos impostos. Naqueles tempos a roubalheira colonial aguçava – como ainda continua aguçando – a criatividade do cidadão, cujo tom irônico deu margem a alguns jargões populares que chegaram aos nossos dias, desvelando a suspeita de corrupção generalizada que pairava sobre o Império.

Quem furta um pouco é ladrão.

Quem furta muito é barão.

Quem mais furta e mais esconde, passa de barão a visconde.

D. PEDRO II, embora fosse um homem culto, poliglota e apreciador das artes, não possuía muita aptidão para governar. Entediava-se com as coisas públicas, fazendo “vista grossa” para diversas mazelas nacionais. Da mesma forma como já acontecia desde D. JOÃO VI, passando por D. PEDRO I, no Segundo Reinado (1840-89) as vendas de títulos de nobreza eram corriqueiras. Foi uma época repleta de festas custeadas por verbas públicas, que ocorriam como se o país estivesse às mil maravilhas. Recorde-se, por exemplo, que em 9 de novembro de 1889 o governante ofereceu uma grande recepção para os oficiais de um navio chileno – o couraçado *Almirante Cochrane* –, cujos convites foram disputados pela elite do Rio de Janeiro. O evento, conhecido como o último baile da Ilha Fiscal, localizada na Baía da Guanabara, em frente ao Mosteiro de São Bento, foi provavelmente a gota d’água para a derrocada da monarquia

imperial. Como se sabe, em menos de uma semana, no dia 15 do mesmo mês e ano, o Império ruiu definitivamente.

MARCO ANTONIO VILLA, no artigo “O idealismo da Constituição”, veiculado no jornal *O Globo* de 10 de janeiro de 2017, explica que o advento do federalismo – forma de Estado introduzida com a Proclamação da República – no Brasil deu-se de maneira desastrosa. Principalmente pelo fato de o país não acreditar no republicanismo como uma efetiva alternativa de poder. Ademais, “se nos Estados Unidos a federação foi uma consequência da autonomia histórica das 13 colônias, aqui levou ao domínio das oligarquias, que se perpetuaram no poder durante a Primeira República” (1889-1930), VILLA esclarece.

Segundo DWIGHT CERQUEIRA RONZANI, em seu ensaio “Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil”, não houve nenhum pacto político com as populações que se dispersaram ao longo do território nacional. Muito menos teve o Estado qualquer preocupação em dar à nação mais estabilidade em termos de ordem pública, um modelo de ocupação racional da terra ou de valorização da expressão da vontade do brasileiro.

Com a República instalada, houve “mais do mesmo”. Ao longo do século XX e já nas primeiras décadas do seguinte, “tudo como dantes no quartel de Abrantes”. Nesse jogo de cartas marcadas, a corrupção continuou a dar as cartas, drenando uma infinidade de recursos públicos, bastando abrir os jornais para ler, em diversas páginas, uma gama de episódios dessa natureza.

Como escreveu FERNANDO HENRIQUE CARDOSO no artigo “Crise sem trégua”, acolhido pelo jornal *O Globo* de 29 de setembro de 2017, no Brasil “a crise global da política é reforçada por uma crise moral, decorrente da divulgação de um sistema generalizado de corrupção, uma prática antiga, antes baseada na nomeação de cargos, mas que se agravou com desvios de recursos de estatais”.

Não é por acaso que o ministro CELSO DE MELLO, do Supremo Tribunal Federal, registrou que os fatos revelados no âmbito da *Operação Lava-Jato* sugerem “que ainda subsistiria, no âmago do aparelho estatal, aquela estranha e profana aliança entre determinados setores do poder público e agentes empresariais”, reunidos com o perverso objetivo

de perpetrar delitos gravemente vulneradores da ordem jurídica instituída pelo Estado (Inquérito 3.983, STF, rel. min. TEORI ZAVASCKI, julgamento em 3 de março de 2016).

Transcorridos mais de 500 anos desde a chegada das naus capitaneadas por PEDRO ÁLVARES CABRAL, a corrupção continua enraizada na *Terra Brasilis*.

## 1.2 O retrato de um Estado corrupto

Embora a corrupção seja um fenômeno que afeta, em maior ou menor grau, todos os países do mundo – o que é reconhecido, inclusive, pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime –, no Brasil ela tem penetrado cada vez mais em todas as camadas do Estado. Segundo pesquisa realizada e publicada pelo site *Transparency International*, o Brasil ocupa a 96ª posição no Índice de Percepção da Corrupção/2021, em um universo estudado de 180 países.

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC) – 2021		
PAÍS	NOTA NO IPC	POSIÇÃO
DINAMARCA	88	1ª
FINLÂNDIA	88	1ª
NOVA ZELÂNDIA	88	1ª
CHILE	67	27ª
ESTADOS UNIDOS	67	28ª
PORTUGAL	62	32ª
ITÁLIA	56	42ª
CHINA	45	66ª
ÁFRICA DO SUL	44	70ª
<b>BRASIL</b>	<b>38</b>	<b>96ª</b>
RÚSSIA	29	136ª
VENEZUELA	14	177ª
SUDÃO DO SUL	11	180ª

FONTE: TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL

A multiplicação desenfreada de casos de corrupção pode ser atribuída, em grande parte, à desmedida e indevida participação do Estado na economia e em diversos outros segmentos estatais. Nos países em que há uma presença estatal massiva – quer o partido governante seja de direita ou de esquerda –, a corrupção encontra terreno fértil.

GIL CASTELLO BRANCO, no artigo “As tetas do Estado e a corrupção” (*O Globo*, 19 de setembro de 2017), explica que o Estado brasileiro, por ser paquidêmico, corporativo e ineficiente, “oferece muitas oportunidades de ‘negócios’ envolvendo a concessão de facilidades em troca de suborno”. Essas “mamatas”, ele acrescenta, incluem “financiamentos generosos de bancos públicos, subsídios abundantes, isenções fiscais bilionárias, contratos e aditivos viciados com governos e empresas estatais, acesso facilitado a fundos públicos e áreas do patrimônio da União, programas sucessivos de refinanciamento de dívidas, dentre outras possíveis benesses”, problemas cuja “solução passa pela redução do Estado”.

Diante de tantos escândalos revelados nos últimos anos, notadamente a partir do que restou descoberto no âmbito da *Operação Lava-Jato*, é possível concluir que a corrupção, no Brasil, não funciona apenas como uma forma ilícita e imoral de enriquecimento. Serve também para garantir estabilidade e sustentação a um esquema de perpetuação de organizações criminosas que se instalaram no Estado. Há uma espécie de corrupção institucionalizada, tema central da palestra “O combate à corrupção no Brasil e as consequências para o continente americano”, proferida por este autor no Colégio Interamericano de Defesa (CID, academia militar mantida pela Organização dos Estados Americanos – OEA), em novembro de 2018, e na Junta Interamericana de Defesa (JID, entidade integrante da OEA), em março de 2019, ambos localizados em Washington, D.C., e no Comando Sul das Forças Armadas Norte-Americanas (*United States Southern Command* – USSOUTHCOM), em fevereiro de 2020, em Miami, Flórida, nos Estados Unidos.

Outra peculiaridade da corrupção brasileira é que ela se apresenta de forma transideológica. Governos de direita e de esquerda apresentaram diversos casos de malfeitos institucionalizados. Ela é, por assim

dizer, apartidária e imparcial. Outro aspecto interessante é que, diferentemente do que acontece em vários outros países, a corrupção por si só não derruba governos. Aqui a queda só acontece se lhes faltar apoio político. A corrupção no governo FERNANDO COLLOR somente foi derradeira para o seu *impeachment* quando ele perdeu tal sustentação. Em uma autêntica repetição histórica, o mesmo raciocínio pode ser aplicado ao impedimento de DILMA ROUSSEFF.

Ademais, essa prática tem sido um entrave para o crescimento econômico do país. Para ROBERT KLITGAARD, economista norte-americano, em entrevista concedida à revista *Veja*, crescer rapidamente em um ambiente de elevada corrupção até é possível. Ele argumenta que combatê-la pode até acarretar uma queda pontual no desempenho da economia, mas que “essa situação será rapidamente remediada, e os benefícios serão enormes, na medida em que os frutos do crescimento serão igualmente repartidos a todos”. E recomenda que, “se um país quer ser grande, ele precisa ter esse mal sob controle”.

Apesar do fortalecimento das instituições independentes e autônomas envolvidas com o combate da corrupção – tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Polícia Judiciária –, é fato que até hoje não conseguimos eliminar essa “doença”, cujas consequências são terríveis. De qualquer modo, ainda que de forma tímida e pontual, temos evoluído nessa luta. A partir do avanço da legislação penal e processual penal aplicável aos casos de malversação de recursos públicos, da introdução de novos instrumentos de controle por parte do Estado e, sobretudo, diante da solidez de algumas instituições nacionais, podemos afiançar que, em alguma medida, ainda que setorialmente, quebramos o paradigma de que a lei não atinge os “corruptos poderosos”.

Mas ainda há muito a ser feito. Até que isso se concretize, esse mal continuará privando grande parte da população das necessidades mais básicas, como uma alimentação e um atendimento médico-hospitalar dignos, enquanto outro segmento se enriquece à custa do bem público, aumentando cada vez mais o nível de desigualdade e de exclusão social. Em seu discurso de posse na presidência do STF, em 10 de setembro de 2020, o ministro LUIZ FUX salientou que os “corruptos de ontem e de hoje é que são os verdadeiros responsáveis pela ausência de leitos nos

hospitais, de saneamento e de saúde para a população carente, pela falta de merenda escolar para as crianças brasileiras e por impor ao pobre trabalhador brasileiro uma vida lindeira à sobrevivência biológica”.

Há, portanto, uma evidente relação entre a corrupção e as violações de direitos humanos que cotidianamente ocorrem no Brasil. Sem receio, é possível denunciar que a corrupção brasileira, além de ostentar níveis elevadíssimos, figura como uma das mais graves e preocupantes formas de violência perpetrada pelo Estado. É lícito deplorar que, em certos aspectos e guardadas as devidas proporções, a corrupção mata mais que os fuzis que estão nas mãos dos narcotraficantes e dos milicianos que aterrorizam as cidades do país.

### 1.3 Gigantismo estatal e corrupção

É consagrada a tese de que o agigantamento do Estado encontra-se intimamente associado à corrupção. A excessiva regulamentação estatal, além de funcionar como mecanismo incentivador desse fenômeno, opera também como elemento que o perpetua, exatamente o que se observa no Brasil. “O mal verdadeiro no Brasil de hoje é o tamanho do Estado”, disse REINALDO AZEVEDO à revista *Veja* (23 de setembro de 2015, p. 82-83). Na matéria “Impossível não sentir vergonha”, publicada no jornal *O Globo* de 16 de dezembro de 2017, de autoria de FERNANDA KRAKOVICS, o ministro ROBERTO BARROSO, do STF, defende uma redução do Estado, por ser este muito grande, caro, ineficiente e corrupto. Daí ser necessário acabar, de uma vez por todas, com a despicienda e invasiva presença do Estado no cotidiano nacional.

Na matéria “Brasil é onde se gasta mais tempo para pagar impostos”, publicada no jornal *O Estado de S. Paulo* de 31 de outubro de 2017, de autoria de CLÁUDIA TREVISAN, o ex-diretor executivo do Banco Mundial OTAVIANO CANUTO afirma que o Estado brasileiro é caracterizado por possuir um capitalismo de compadrios, no qual dificuldades são geradas com o intuito de se vender facilidades. Como nota a escritora ANA MARIA MACHADO no artigo “Do Estado magnânimo ao nosso desânimo”, do diário *O Globo* de 25 de novembro de 2017, esse regime

de compadrios vem se avolumando em nosso país e ocasionando “desperdício de recursos, vista grossa para compadres, corrupção em relações promíscuas e criminosas entre políticos, empreiteiros, empresários protegidos e retrocesso econômico”.

O fato revela a hedionda interface existente entre os segmentos público e privado, caracterizando, assim, aquilo que SUSAN ROSE-ACKERMAN, em seu livro *The economics of corruption: an essay in political economy*, denomina de *corrupção política*, também chamada de “grande corrupção”. Espécie que alcança altos níveis governamentais e se identifica, por exemplo, quando a atividade legislativa é exercida em benefício dos próprios agentes políticos e de determinados grupos econômicos.

Segundo a tese de doutorado “Economia da corrupção, teoria e evidências: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul”, defendida por RICARDO GARCIA na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a corrupção política se transforma em algo endêmico quando a aplicação de recursos não se dá mais no mercado e sim na própria esfera política, levando os empresários a buscar suas rendas no mercado político, não no segmento privado. O autor expõe que a corrupção teria se institucionalizado no Brasil a partir da gestão de JUSCELINO KUBITSCHEK (1956-61), mormente na esteira do denominado Plano de Metas, quando se forjou a famosa frase “50 anos em 5”. Nesse período, diversas obras teriam sido colocadas sob suspeita de estarem maculadas pelo vício do superfaturamento, entre outros problemas com os quais convivemos até hoje.

Nos últimos tempos, vários escândalos tiveram, no seu epicentro, empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes desse Estado “gigante”. Como exemplos mais emblemáticos, os esquemas criminosos descobertos na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – investigados por uma comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI) instalada em junho de 2005 – e na Petrobras S/A, esta última o principal alvo da *Operação Lava-Jato*, e onde teria ocorrido o maior escândalo de corrupção de todos os tempos.

Com isso, obviamente, não se pretende afirmar que a administração direta seja imune a esse mal. É evidente que esse carcinoma encontra-se alojado em vários órgãos do corpo estatal, já havendo uma espécie

de “metástase nacional”. Porém, essas empresas, por realizarem diversas operações comerciais e financeiras, oferecem numerosas oportunidades de fraudes e financiamentos escusos a projetos políticos de objetivo no mínimo duvidoso, mantendo, ainda, o alto padrão de vida de uma parte das classes empresarial e política, independentemente do partido.

Por conseguinte, uma das saídas para o problema da corrupção é a redefinição do papel do Estado, tornando-o menos prepotente, menos perdulário e mais eficiente. Esse “novo” ente, segundo assevera ANA MARIA MACHADO no ensaio já mencionado, não deve se meter a fazer o que não é de sua competência. De fato, precisamos eliminar um dos principais fatores que levam à corrupção: a ideia de que o Estado deve ser onipresente e onipotente, propiciador de toda a sorte de serviços públicos, muitos dos quais pessimamente prestados. Na prática, o mesmo Estado que se propõe a oferecer todos os tipos de serviço acaba por não prestar um dos mais fundamentais, e que está associado às funções essenciais de qualquer país: a projeção de sua soberania territorial no âmbito de suas fronteiras, garantindo, assim, a ordem interna, incluindo a ordem pública em geral. Aliás, a reconhecida deficiência brasileira no que se refere à vigilância de suas fronteiras explica, pelo menos em parte, os elevados índices de criminalidade com os quais nos acostumamos a viver.

ANA MARIA MACHADO, no mesmo artigo, afirma que é urgente e fundamental realizar as reformas estruturais adiadas há décadas. Isso inclui, por exemplo, a simplificação da enorme quantidade de leis, instruções normativas e portarias que atravancam o desenvolvimento nacional. Talvez assim a gente consiga banir definitivamente a odiosa frase “quem quer rir, precisa fazer rir”, jargão que tão bem evidencia a intromissão estatal em assuntos que não lhe deveriam competir.

## **1.4 Corrupção institucionalizada e demonização da política**

A corrupção é uma prática intolerável em qualquer hipótese, não devendo ser tratada com a mínima parcimônia. Combater esse descala-

bro, em especial aquele dotado de um viés institucionalizado, configura um dever de todos, principalmente daqueles que exercem uma parcela do poder estatal. Dizer que tal enfrentamento traduz uma empreitada fadada ao fracasso configura um raciocínio covarde. Aceitar o fenômeno em questão porque ele sempre existiu, ou porque supostamente traria algum benefício – à área econômica, por exemplo – não condiz com a trajetória humana na face da Terra. Em geral, não toleramos a realidade que viola a concepção do bem e do justo. Ao contrário, é próprio do ser humano transformar, felizmente para melhor, o contexto social que o incomoda.

À vista disso, cabe à sociedade rejeitar essa lógica simplista e antir-republicana apregoada por aqueles que ainda insistem em extrair algum aspecto positivo da corrupção, figura responsável por sugar uma soma incalculável de verbas públicas. Recursos que, ao invés de serem desviados para contas particulares de agentes públicos ou “laranjas”, deveriam ser investidos em melhoria das condições de vida da população para reduzir a desigualdade social que tanto particulariza o Estado brasileiro.

Mas assim como a luta do bem contra o mal, desde que travada por meios legítimos, será sempre moralmente justificada, o combate à corrupção jamais poderá ser identificado como nocivo ao organismo ou à economia estatal. Apesar das críticas dirigidas à *Lava-Jato* – notadamente porque o então juiz federal da 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba teria, em certo caso, violado as regras de competência jurisdicional, conforme decidiu, por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus 193.726, relatado pelo ministro EDSON FACHIN –, a operação, em linhas gerais, teve seus méritos. Principalmente por ter trazido à superfície os efeitos – antes um tanto quanto obscuros, mas agora reconhecidamente devastadores – que a *má* política provoca no Brasil.

Apesar dos avanços conquistados no contexto dessa e de outras investigações, a nação brasileira clama por uma estratégia ainda maior, a ser consubstanciada em uma autêntica política nacional anticorrupção responsável por articular todas as instituições públicas envolvidas nessa difícil missão. Somente a união dos entes estatais poderá impedir que as estruturas do Estado sejam completamente carcomidas pelo câncer corruptivo, em especial por aquele dotado de um de matiz institucional.

Evidentemente que que tal repressão não pode ocorrer ao arrepio do ordenamento jurídico vigente, mormente pelo emprego de instrumentos típicos de Estados totalitários. Essa ampla conjugação de esforços institucionais deve ser levada a efeito sem que o país seja transformado em um arremedo de Estado democrático ou em um virulento Estado policial ou em um Estado neofascista. Significa dizer, mais uma vez, que o enfretamento da corrupção deve estar absolutamente atrelado aos ditames constitucionais e legais. A Constituição e as leis devem ser o norte a ser seguido por investigadores, promotores, juízes etc. Simples assim! E tal tarefa também deve ser conduzida sem qualquer pretensão de protagonismo por quem quer que seja. Afinal, se a ação combativa deve ser comum a todos, os louros da vitória também devem ser. As instituições do Estado e os agentes encarregados das medidas de combate à corrupção – em especial, a Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário – devem se livrar de toda e qualquer soberba institucional ou pessoal, um dos sete pecados capitais. Precisam igualmente medir as consequências de determinados atos “espetacularizantes”, muitos dos quais cometidos ao arrepio do arcabouço normativo vigente.

E isso por uma razão bem simples. A Constituição da República Federativa do Brasil, no título I (*Dos Princípios Fundamentais*), no artigo 2º, preconiza que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O título IV (*Da Organização dos Poderes*) do Texto Magno, sistematizado através de quatro capítulos, trata do Poder Legislativo (capítulo I), do Poder Executivo (capítulo II), do Poder Judiciário (capítulo III) e das funções essenciais à Justiça (capítulo IV). Em nome da harmonia que deve reger as relações entre os três poderes, a luta contra a corrupção não inclui a promoção de “ataques demonizantes” ao Executivo ou ao Legislativo. Muito menos o “linchamento político” que tem sido promovido contra alguns membros desses poderes.

Essa postura estigmatizante e equivocada provoca infortúnios ainda mais prejudiciais ao país e à democracia: em particular, o descrédito e a desconfiança social em relação a importantes atores do cenário institucional (o Executivo e o Legislativo), comportamento que compromete a lógica e a coerência do modelo representativo, afastando ainda mais

a sociedade de seus legítimos representantes. Em última análise, esse distanciamento coloca em risco a própria existência do sistema de freios e contrapesos, inestimável instrumento destinado ao controle do poder pelo poder. E, como disse RONALD REAGAN em certa ocasião, “o poder concentrado sempre foi o inimigo da liberdade”.

A propósito da relevância institucional de cada um dos poderes, CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, o BARÃO DE MONTESQUIEU, na obra *Do espírito das leis*, de 1748, ao tratar da clássica teoria da tripartição dos poderes, registrou que “tudo estaria perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de príncipes ou nobres, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares”. Doutrina que, posteriormente, acabou sendo acolhida pela Revolução Americana (1776) e pela Revolução Francesa, restando consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), cujo artigo XVI dispõe que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

Em um Estado democrático e de direito, cujo correto funcionamento demanda, entre outras condições não menos importantes, estruturas políticas sólidas, respeitáveis, independentes e harmônicas entre si, o enfrentamento dessa chaga não deve ser levado a cabo pela demonização da política. Afinal, a política é fundamental para o governo de qualquer país, sendo mesmo inimaginável uma ordem constitucional democrática desprovida de organizações políticas. Ao combater a corrupção, principalmente quando ela se reveste de um caráter institucional, deve-se ter como meta não a destruição das instituições responsáveis por conduzir a política nacional, mas sim a punição dos agentes políticos criminosos.

Ora, a sociedade até consegue substituir políticos corruptos por honestos, mas ainda não inventou algo capaz de substituir a política em si. A democracia, como se sabe, só pode ser exercida por meio da política. E será rigorosamente por intermédio da *sã* e da *boa* política que se conseguirá extirpar a *insana* e *má* política das entranhas do Estado brasileiro. Mas isso certamente não será obtido a partir de um processo externo de demonização, infelizmente o que tem sido observado. A propósito, ressaltou a ministra CÁRMEN LÚCIA, do Supremo Tribunal

Federal: “A política é necessária. Podemos ser contra servidor, agentes públicos, programas de governo e governantes; a democracia é a liberdade de opinar e de se contrapor, mas o que não podemos é ficar sem política” (AMANDA PUPO; “Cármen critica ‘demonização’ da política e excesso de siglas partidárias”, *Estadão*, 21 de junho de 2018).

Cabe salientar que o presente texto não desconsidera que o “mercadejar” de atos de ofício – por exemplo, aqueles pertinentes à atividade legiferante, tal como a deflagração de processo legislativo – mediante recebimento de vantagem indevida constitui um comportamento inconcebível no seio de uma república. Igualmente inadmissível é que algum membro do alto escalão do Poder Executivo resolva “comprar” votos de parlamentares para efeito de aprovação de projetos de lei de interesse governamental. Mais grave ainda é a conduta do magistrado que profere sentenças em troca de vantagem ilícita. E o que dizer de um membro do Ministério Público que, a fim de receber vantagem indevida, celebra acordo de delação premiada à margem do que preconiza a Lei 12.850/13, a principal legislação federal de combate às organizações criminosas?

Em todos esses casos, sem qualquer exceção, os agentes públicos, independentemente do poder ou da instituição a que estejam vinculados, devem ser punidos conforme o previsto no ordenamento jurídico. E é cristalino que isso não pode ocorrer violando-se direitos fundamentais do investigado/processado. Logo no primeiro episódio da série televisiva *O Mecanismo*, produzida pela Netflix e escrita por ELENA SOÁREZ e JOSÉ PADILHA, percebemos o quão difícil é a correta percepção quanto à complexidade do combate à corrupção e à criminalidade em geral. O suposto herói retratado na ficção, que seria baseada em fatos reais, é um delegado de polícia federal que, apesar de ser incorruptível e patriótico, parece não ter assimilado o valor supremo da democracia. O mesmo pode ser dito a respeito do “capitão Nascimento”, do filme *Tropa de Elite* (2007), dirigido por JOSÉ PADILHA. Agindo ao arrepio da lei, e atuando como uma espécie de “paladino da justiça”, o personagem interpretado pelo ator WAGNER MOURA se achava no “direito” de torturar, julgar, condenar e executar criminosos. O mais estarrecedor é constatar que, em pleno século XXI, essa forma

nada republicana e democrática de se enfrentar o problema conta com a simpatia de boa parte da população brasileira, e até mesmo de algumas autoridades do Estado. Precisamos combater a corrupção com todo o *rigor previsto em lei*, tendo sempre como guia a nossa condição de Estado democrático e de direito.

Mesmo diante de ações reveladoras de tamanho despreço pelos princípios éticos e morais mais comezinhos, a demonização da política, a partir de um raciocínio generalizante, é inaceitável. Da mesma forma que a corrupção atinge fortemente os alicerces do Estado democrático e de direito, cuja arquitetura passa a ostentar contornos apenas formalmente democráticos, a “espetacularização” do combate à corrupção e a respectiva demonização da política também não condizem com um país que confere a si mesmo tão nobres atributos designativos.

FIM DA AMOSTRA