

## Opinião: liberar emendas para aprovar reforma é crime de corrupção

Infelizmente falar a respeito de uma “crise do sistema político”, seja sob qual ângulo de análise for, tem se tornado quase que uma espécie de *lugar comum*, tanto no Brasil como em muitos outros lugares do mundo. E, de modo particular em nosso país, uma das chaves de leitura do significado deste colapso encontra-se normalmente na mera contraposição discursiva entre o que é rotulado como “velha política” e o que propõem-se ser a “nova política”.

A necessidade da “nova política” é muitas vezes definida, principalmente por quem a defende, pela simplória aversão ao *modus operandi*, classificado como típico da “velha política”, de construção da base de apoio ao Executivo nas Casas Legislativas. A “nova política” seria, portanto, o oposto de um modo de agir do Palácio do Planalto lastreado na distribuição de cargos a parlamentares em troca da aprovação de projetos em curso no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

Não temos dúvidas a respeito do caráter corrosivo que esse “troca-troca” representa ao sistema político. Por outro lado, desde nossa perspectiva, a engenharia política entre Executivo e Legislativo baseada nesta “repartição de cadeiras” na Esplanada dos Ministérios não é a única forma de corrupção — aqui tomada em um sentido *lato* — existente no Brasil.

Nada é mais velho dentre as práticas corruptivas brasileiras, por exemplo, do que a manipulação de emendas parlamentares para os fins de obtenção de sustentação política no Congresso Nacional<sup>[1]</sup>. Atos de corrupção que, em nosso olhar, não podem mais ser enquadrados (quando o são) somente dentro dos contornos do discurso de responsabilidade política, ainda que com caráter criminal.

Vejamos.

Para adequação típico-formal ao crime de corrupção ativa, é necessário o ato de “oferecer” ou “prometer” vantagem indevida, que poderá ser de qualquer natureza (patrimonial ou não). Exige-se que o sujeito ativo atue com o dolo específico de determinar o sujeito passivo (agente público no exercício de suas funções) a praticar (ou a omitir-se, ou retardar) ato de ofício (entendido como qualquer um incluído na esfera de competência daquele).

No caso que colocamos em tela, o caráter indevido da vantagem (elemento normativo do tipo) decorre do fato de que a liberação de emendas parlamentares em valores superiores ao percentual mínimo obrigatório confere ao parlamentar benefício decorrente da apropriação de capital político advindo da destinação de recursos públicos direcionados a responder aos anseios de sua base eleitoral. O que provoca um inegável desequilíbrio nas eleições.

Importante sublinhar que por “vantagem indevida” há de se entender qualquer vantagem ilícita obtida pelo agente, inclusive de natureza extrapatrimonial. Sendo evidente que o beneficiamento de seu próprio eleitorado mediante a destinação de recursos públicos provenientes de emendas concedidas pelo Poder Executivo como contrapartida a apoio a propostas de interesse do governo significa indubitável proveito pessoal (e, portanto, ilícito) ao parlamentar contemplado com a benesse.



E não se diga que o congressista ou a congressista que atua dentro de um esquema como o que estamos descrevendo pode justificar seu “modo de agir” ancorando-se em suposto interesse do “povo de sua terra”, pois o destino da vantagem é, em regra, aos seus cantões “eleitorais”. Ou seja, a “vantagem” obtida em troca de “apoio” a um dado projeto de lei na Casa Legislativa, em última instância, tem reflexo eleitoral, já que coloca esse ou essa parlamentar em condições muito mais vantajosas em qualquer pleito. O recebimento de “vantagens”, nestes casos, é, portanto, um verdadeiro privilégio que se traduz em fato gerador de desigualdade no processo de escolha livre pelo voto, este, sim, do “povo”.

A contrariedade à lei, assim, não repousa na simples concessão das emendas em si, até mesmo porque se trata de modalidade de planejamento e execução orçamentária admitida expressamente pelo ordenamento jurídico, desde que de forma genérica e não condicionada. Mas na utilização de tal mecanismo como modo de cooptação de apoio político do Congresso mediante o manejo de recursos destinados a obras e projetos indicados pelos próprios congressistas que, ao fim e ao cabo, obtêm um “lucro extra” nas disputas por quaisquer cargos eletivos. Eis aí a relação promíscua entre os Poderes Executivo e Legislativo, tão característica da “velha política” e que pouco ou nada difere do loteamento de órgãos e ministérios entre partidos que compõem a base aliada do governo.

A liberação de emendas parlamentares como contrapartida ao apoio a determinado projeto de lei ou de emenda à Constituição, por outro lado, representa, ademais, nítida ofensa ao livre exercício da atividade parlamentar. Não se trata, pois, de uma pura e simples “liberação de emendas parlamentares” realizada de forma genérica. Resumindo-se, sim, ao uso de um expediente destinado a influenciar o sufrágio parlamentar em relação a uma matéria específica, subjugando o exercício da atividade legiferante por meio do rateio de cotas orçamentárias (o que, por vezes, onera ainda mais os cofres públicos pelo ensejo que abre para a necessidade de aprovação de créditos suplementares).

É preciso escrever, e em letras garrafais se possível for, que é dever do parlamentar, e da parlamentar, “exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade”, bem como “examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público” (artigo 3º, incisos IV e VI, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, por exemplo)[\[2\]](#). Ora, a liberação de emendas parlamentares como contrapartida ao voto favorável a determinado projeto de lei ou de emenda à Constituição afronta o livre exercício da atividade parlamentar.

Ainda que seja de complexa comprovação o ato parlamentar consistente em votar favoravelmente a projeto submetido à sua apreciação em razão da vantagem que lhe foi prometida (nexo de causalidade entre a liberação de emendas e o real viciamento de seu arbítrio), donde decorrem dificuldades de ordem prática para o reconhecimento de infração ético-disciplinar (quebra do decoro parlamentar) e até mesmo de sua responsabilização criminal (pelos crimes de corrupção passiva ou, subsidiariamente, prevaricação), o mesmo não ocorre em relação ao agente que oferece a benesse.



Como sabido, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que o delito de corrupção ativa é formal, prescindindo de resultado naturalístico. Isto é: basta que se pratique o ato de “oferecer” ou “prometer” vantagem indevida, não sendo necessária a comprovação do recebimento desta pelo funcionário público competente nem mesmo a prova de que o destinatário da vantagem praticou ato contrariamente aos deveres funcionais.

A oferta de emendas parlamentares condicionada ao apoio necessário à aprovação de determinada medida legislativa configura crime de corrupção ativa, além de crime de responsabilidade (artigo 85, inciso II, da CF/88), na medida em que corresponde ao oferecimento de vantagens indevidas a parlamentares consistentes na obtenção de proveito proveniente do capital político atrelado à destinação de recursos a projetos de sua própria autoria, e também uma violação ao livre exercício da atividade legislativa. Entendemos, assim, por consequência, que o reconhecimento da aprovação de norma proveniente de atividade legislativa viciada pelo crime de corrupção ativa impõe necessariamente o afastamento do cenário jurídico do ato legislativo produzido em distanciamento dos deveres e dos fins que devem balizar o desempenho da função parlamentar.

Em um contexto desses não há que se cogitar na existência de independência e liberdade para analisar matérias submetidas à apreciação parlamentar, posto ser abissal o descompasso com as regras éticas, legais e constitucionais. Em síntese, e por fim, seja na “velha” ou na “nova” política, a vítima tem sido sempre a nossa cambaleante democracia.

[1] A descoberta do esquema conhecido como “Anões do Orçamento”, no qual políticos manipulavam emendas parlamentares, por exemplo, completou mais de 25 anos.

[2] Convém registrar que, desde 2012, tramitam no Supremo Tribunal Federal as ADIs 4.887, 4.888 e 4.889, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, nas quais foram questionados os vícios de decoro parlamentar observados na aprovação da Emenda Constitucional 41/2003, cuja base argumentativa encontra-se na demonstração de violação aos princípios democrático, da representatividade popular, da moralidade e ao devido processo legislativo. A Procuradoria-Geral da República já apresentou parecer. Agora resta saber o que decidirá o Supremo Tribunal Federal.