



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ANNE CAROLINE ATAÍDE DE ARAÚJO LOPES**

**ANÁLISE DA AÇÃO PENAL N.º 470:  
ATORES, ESCOLHAS E INTERESSES**

**RECIFE**

**2017**

ANNE CAROLINE ATAÍDE DE ARAÚJO LOPES

**ANÁLISE DA AÇÃO PENAL N.º 470:  
ATORES, ESCOLHAS E INTERESSES**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Oliveira, Ph.D.

**RECIFE**

**2017**

Catalogação na fonte  
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

L864a Lopes, Anne Caroline Ataíde de Araújo.  
Análise da Ação Penal nº 470 : atores, escolhas e interesses / Anne Caroline Ataíde de Araújo Lopes. – 2017.  
179 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Oliveira.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2017.  
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Corrupção na política - Brasil. 3. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 4. Ação penal pública. 5. Poder Executivo. 6. Poder Legislativo.  
I. Oliveira, Adriano (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-046)

Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**ANÁLISE DA AÇÃO PENAL N.º 470:  
ATORES, ESCOLHAS E INTERESSES**

Anne Caroline Ataíde de Araújo Lopes

Tese aprovada em 07 de fevereiro de 2018.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Adriano Oliveira, UFPE (Orientador)

---

Prof. Dr. Jorge Zaverucha, UFPE (Examinador Interno)

---

Prof. Dr. José Maria de Nóbrega, UFPE (Examinador Externo)

---

Prof. Dr. Juliano Domingues da Silva, UNICAP (Examinador Externo)

---

Profa. Dra. Priscila Maria Lapa, FACHO (Examinadora Externa)

A Deus pela força e luz em minha vida. À minha família, que sempre acreditou em mim, até quando eu não acreditava. Ao meu orientador, Adriano Oliveira, pela paciência e atenção. Aos professores e à Secretaria do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, pelo apoio institucional e pela disponibilidade em ajudar.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão de um curso de doutorado é o resultado de uma longa caminhada de leituras, estudos e desafios acadêmicos. A elaboração de uma tese é uma tarefa árdua, que demanda esforço e dedicação. Assim, agradecer a todos que fizeram parte deste percurso não me parece uma tarefa fácil. Para não correr o risco de injustiça, agradeço, de antemão, a todos que, de alguma forma, passaram pela minha vida e contribuíram para a construção de quem sou hoje.

Agradeço, primeiramente, a Deus e a Nossa Senhora da Conceição, que me encheram de força, luz e esperança em momentos difíceis da minha vida. A fé neles me guiou a caminhar e prosseguir mesmo com todos os obstáculos que possam surgir.

Agradeço à minha família, sempre presente nos momentos importantes, incentivando-me com palavras, às vezes, duras, mas necessárias para enfrentar as dificuldades encontradas. Em especial, à minha mãe, minha fortaleza, que sempre me incentiva a ter forças e perseverança nas lutas diárias; sem ela, nada seria. A meu pai, que sempre me mostra a leveza da vida e a importância de um sorriso. Aos meus irmãos, sempre presentes e dispostos a ajudar. Ao meu avô, um verdadeiro pai, que me mostra todos os dias o verdadeiro sentido e importância da vida. Aos meus tios e tia, sempre presentes, comemorando cada conquista e dando forças e apoio para alcançar o sucesso. A meu marido, a honestidade, o carinho e suporte, sendo exemplo de que o esforço e a dedicação nos leva longe. A mais nova integrante da família, nossa pequena Mama, sobrinha que veio iluminar nossa vida de alegria e sorrisos. Aos meus amigos, que compreenderam minha ausência e me incentivaram, com palavras de apoio, a continuar.

Agradeço ao meu orientador, professor Adriano Oliveira, a paciência e atenção em me ajudar quando estava com as ideias confusas. Agradeço o apoio e guia no amadurecimento dos meus conhecimentos acadêmicos, ajuda imprescindível para a execução desta tese. Sua disponibilidade na orientação foi essencial para a realização deste trabalho.

A todos os professores, verdadeiros exemplos para nós, alunos. Obrigada pelo incentivo e os ensinamentos. Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, o apoio institucional e a disposição em ajudar.

A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém nunca viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.

(Arthur Schopenhauer)

Desenvolva o sucesso a partir de falhas. Desaprovação e fracasso são as duas pedras mais seguras de pisar no caminho para o sucesso.

(Dale Carnegie)

## RESUMO

Este trabalho tem como escopo realizar uma análise, compreensão e explicação dos mecanismos presentes na Ação Penal n.º 470, conhecida popularmente como “Mensalão”. Para tanto, analisam-se as instituições formais e informais presentes no fenômeno social, por meio da observação do comportamento dos atores, detalhando suas ações, interações, interesses, escolhas e preferências. Ainda, pretende-se expor as relações causais existentes no seu processo de formação, penetrando nos fatores contextuais que influenciaram sua existência. Utilizam-se para nossa análise o Inquérito Policial n.º 2.245/MG, a Denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal e o Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Penal n.º 470. Por fim, exibe-se o *gap* teórico que se considera existir na literatura sobre o presidencialismo de coalizão, tese que não foi capaz de explicar o surgimento deste fenômeno social. Para executar tais pretensões, referencia-se na teoria neoinstitucional em suas versões do institucionalismo histórico, da escolha racional e das instituições informais. Guia-se por uma lógica antifundacionista, predominantemente interpretativa e descriptiva, instrumentalizada em uma metodologia de estudo de caso, de explicação por mecanismos e de narrativa analítica, através de técnicas de coletas e análise de dados qualitativos. Com isso, conseguiu-se realizar a trajetória histórica e a análise dos mecanismos existentes na Ação Penal n.º 470, compreendendo os arranjos formais e informais presentes na dinâmica, além de seus reflexos nos resultados políticos e no funcionamento das instituições. Verificou-se que as ações denunciadas na Ação Penal n.º 470 constituíram uma instituição informal substitutiva, a qual coexiste com as instituições formais e, apesar de violar as regras, alcançam resultados com elas compatíveis. Ainda, verificamos uma lacuna teórica na teoria do presidencialismo de coalizão, por não considerar as instituições informais em sua análise, responsáveis, juntamente às instituições formais, por fenômenos sociais como o Mensalão.

**Palavras-chave:** Comportamento dos atores. Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Neoinstitucionalismo. Instituições informais. *Gap* teórico. Relação Executivo-Legislativo.

## ABSTRACT

This work aims to analyze, understand and explain the present mechanisms in the *Ação Penal n.º 470*, popularly known as “Mensalão”. To do so, we intend to analyze the formal and informal institutions in the social phenomenon, by observing the behavior of the actors, detailing their actions, interactions, interests, choices and preferences. Still, we intend to expose the existing causal relationships in the formation process, penetrating the contextual factors that influenced their existence. For our analysis, we will use the *Inquérito Policial n.º 2.245/MG*, the complaint offered by the *Ministério Público Federal* and the judgment given by the *Supremo Tribunal Federal* in the *Ação Penal n.º 470*. Finally, we intend to show the theoretical gap that we consider to exist in the literature of *presidencialismo de coalizão*, a thesis that was not capable to explain the emergence of this social phenomenon. To carry out such pretensions, we refer to neoinstitutional theory in its versions of historical institutionalism, rational choice and informal institutions. We are guided by an anti-foundational logic, predominantly interpretative and descriptive, instrumented in a methodology of case study, explanation by mechanisms and analytical narrative, through techniques of collection and analysis of qualitative data. With this, we were able to carry out the historical trajectory and the analysis of the existing mechanisms in *Ação Penal n.º 470*, including the formal and informal arrangements present in the dynamics, as well as their impact on the political results and the functioning of institutions. We have found that the actions denounced in *Ação Penal n.º 470* constituted an informal substitute institution, which coexists with formal institutions and, despite violating the rules, achieve results compatible with them. Moreover, we have found a theoretical gap in the theory of *presidencialismo de coalizão*, since it does not consider informal institutions in their analysis, responsible, together with formal institutions, for social phenomena such as the *Mensalão*.

**Keywords:** Actor behaviors. Supremo Tribunal Federal's judgment. Neoinstitutionalism.. Informal institutions. Theoretical gap. Executive-Legislative relation.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Quadro sistemático de bases ontológica, epistemológica e metodológica	25
Figura 2 – Esquematização do trâmite do Inquérito Policial.....	68
Figura 3 – Esquematização das etapas da operacionalização do Mensalão.....	84
Figura 4 – Processo institucional que desencadeou a Ação Penal n.º 470.....	115
Figura 5 – Convergência dos votos do Relator e Revisor no Acórdão proferido na Ação Penal n.º 470 quanto às ações denunciadas.....	145
Figura 6 – O funcionamento das instituições.....	158
Figura 7 – Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial.....	159
Figura 8 – Componentes do índice do custo de governo.....	159
Figura 9 – Índice de custo de governo (ICG), 1995-2013.....	160
Figura 10 – Tendência do ICG e eficiência da coalizão.....	162

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 –	Quadro sistemático.....	37
Quadro 2 –	Tipologia das instituições informais.....	52
Quadro 3 –	Esquematização das empresas privadas envolvidas até o momento.....	76
Quadro 4 –	Esquematização dos núcleos de atores responsáveis pela operacionalização do esquema que deu origem à denúncia da Ação Penal n.º 470.....	78
Quadro 5 –	Esquematização das empresas privadas envolvidas na operacionalização das atividades denunciadas na Ação Penal n.º 470.....	108
Quadro 6 –	Tipologia das instituições informais.....	113
Quadro 7 –	Esquematização dos resultados do julgamento da Ação Penal n.º 470.....	147

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AP	Ação Penal
BACEN	Banco Central do Brasil
CGU	Corregedoria Geral da União
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DECAM	Departamento de Câmbio
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ICG	Índice de custo de governo
IFT	Ideias, Fatos e Texto
INC	Instituto Nacional de Criminalística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MPF	Ministério Público Federal
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SECEX	Secretaria de Controle Externo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	15
<b>2</b>	<b>DESVENDANDO A ESFINGE DA PESQUISA CIENTÍFICA.....</b>	20
<b>2.1</b>	<b>Decifrando os pressupostos ontológicos e epistemológicos.....</b>	21
<b>2.2</b>	<b>Convergência entre os pressupostos do desenho de pesquisa e a abordagem metodológica na busca por inferências válidas.....</b>	26
2.2.1	Pensando o desenho de pesquisa.....	27
2.2.2	A densidade de um estudo de caso.....	29
<b>2.3</b>	<b>Instrumentos de análise para um estudo de caso interpretativo.....</b>	31
2.3.1	Análise conteudística.....	32
2.3.2	Narrativa analítica.....	34
2.3.3	Explicação por mecanismos.....	36
2.3.4	Documentos como fontes de dados e evidências.....	39
<b>3</b>	<b>ARCABOUÇO TEÓRICO.....</b>	44
<b>3.1</b>	<b>Institucionalismo histórico.....</b>	45
<b>3.2</b>	<b>Institucionalismo da escolha racional.....</b>	47
<b>3.3</b>	<b>Instituições informais.....</b>	48
<b>3.4</b>	<b>Presidencialismo de coalizão.....</b>	53
<b>4</b>	<b>IMPORTANDO CONCEITOS JURÍDICOS ESSENCIAIS À COMPREENSÃO DA AÇÃO PENAL N.º 470.....</b>	57
<b>4.1</b>	<b>Compreendendo instrumentos penais do Direito brasileiro.....</b>	57
4.1.1	Regras de processamento.....	57
4.1.2	Foro por prerrogativa de função: processamento perante o Supremo Tribunal Federal.....	59
4.1.3	Os crimes imputados na denúncia.....	60
4.1.4	Colaboração premiada.....	63
<b>5</b>	<b>MECANISMOS QUE DERAM ORIGEM À AÇÃO PENAL N.º 470: DO INQUÉRITO POLICIAL N.º 2.245/MG À AÇÃO PENAL N.º 470</b>	66
<b>5.1</b>	<b>Inquérito Policial n.º 2.245/MG.....</b>	66
<b>5.2</b>	<b>Análise da denúncia do Ministério Público Federal.....</b>	72
5.2.1	Núcleos de atores que resultaram em associações criminosas.....	73
5.2.2	Panorama de como ocorria a operacionalização da empreitada.....	79

5.2.3	Desvio de verbas públicas mediante contratos fraudulentos das empresas do núcleo liderado por Marcos Valério com órgãos e empresas públicas.....	85
5.2.3.1	<i>Câmara dos Deputados</i> .....	87
5.2.3.2	<i>Banco do Brasil</i> .....	88
5.2.3.3	<i>Visanet</i> .....	89
5.2.3.4	<i>Ministério dos Esportes, Correios e Eletronorte</i> .....	90
5.2.4	Sofisticado mecanismo de lavagem de dinheiro do grupo do Banco Rural: má-gestão de uma instituição financeira.....	93
5.2.5	Como eram distribuídas as mesadas dadas pelo Partido dos Trabalhadores aos parlamentares.....	96
5.2.5.1	<i>Partido Progressista</i> .....	96
5.2.5.2	<i>Partido Liberal</i> .....	98
5.2.5.3	<i>Partido Trabalhista Brasileiro</i> .....	100
5.2.5.4	<i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i> .....	102
5.2.5.5	<i>Parlamentares petistas envolvidos</i> .....	103
5.2.5.6	<i>Identificando os mecanismos do fenômeno social Mensalão</i> .....	105
5.2.6	Evasão de divisas a paraísos fiscais.....	106
5.2.7	Esquematização das empresas privadas.....	108
5.2.8	Seguimento regular do processo: recebimento da denúncia pelo Supremo Tribunal Federal e posterior julgamento.....	109
<b>6</b>	<b>JULGAMENTO DA AÇÃO PENAL N.º 470 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: OS VOTOS DO RELATOR E DO REVISOR</b> .....	117
<b>6.1</b>	<b>Item II da denúncia: análise da existência da associação criminosa</b> .....	118
<b>6.2</b>	<b>Item III da denúncia: desvio de verbas públicas em instituições públicas e privadas</b> .....	120
6.2.1	Câmara dos Deputados: corrupção ativa, passiva, lavagem de dinheiro e peculato.....	120
6.2.2	Banco do Brasil: desvios dos bônus volume e do fundo Visanet.....	123
<b>6.3</b>	<b>Item IV da denúncia: lavagem de capitais</b> .....	125
<b>6.4</b>	<b>Item V da denúncia: gestão fraudulenta de instituição financeira</b> .....	127
<b>6.5</b>	<b>Item VI da denúncia: distribuição das mesadas para formação de uma aliança</b> .....	128

6.5.1	Partido Progressista.....	129
6.5.2	Partido Liberal.....	131
6.5.3	Partido Trabalhista Brasileiro.....	132
6.5.4	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.....	134
6.5.5	Análise sobre a formação da base aliada.....	135
<b>6.6</b>	<b>Item VII da denúncia: outros atores petistas e o ministro dos Transportes.....</b>	<b>141</b>
<b>6.7</b>	<b>Item VIII da denúncia: evasão de divisas.....</b>	<b>143</b>
<b>6.8</b>	<b>Análise conclusiva e dosimetria da pena.....</b>	<b>144</b>
<b>7</b>	<b>GAP TEÓRICO NA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: A CRISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO</b>	<b>151</b>
<b>7.1</b>	<b>Os incentivos utilizados pelos atores na Ação Penal n.º 470.....</b>	<b>152</b>
<b>7.2</b>	<b>Os incentivos previstos na literatura para o bom funcionamento da relação Executivo-Legislativo: reflexões pertinentes.....</b>	<b>154</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>164</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>171</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Ciência Política, ramo das Ciências Sociais, estuda os aspectos políticos presentes em nossa sociedade. Por sua natureza intrínseca de ciência social, tem a árdua tarefa de manter-se contemporânea diante das oscilações e dinâmicas existentes em nosso cenário. Assim, esta ciência está em constante busca para compreender os fenômenos políticos e sociais, com o fim de explicar a realidade política brasileira.

Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo analisar, compreender e explicar os mecanismos presentes na Ação Penal n.º 470, mais especificamente, o fenômeno social conhecido como “Mensalão”, responsável por inúmeros questionamentos e indagações acerca dos fatores que compõem e influenciam nossas instituições.

A Ação Penal n.º 470 consiste em um processo judicial que julga as ações praticadas pelos atores, membros de instituições públicas e privadas, cujos objetivos era garantir a governabilidade e a manutenção do partido governista no poder, além de obterem ganhos patrimoniais ilícitos.

Para compreendermos os mecanismos que interagem para a produção do fenômeno social (“mensalão”), será necessário analisar o conteúdo da Ação Penal n.º 470. Dessa forma, abriremos a “caixa preta” e “penetraremos” no fenômeno social e nas peças que o compõem. Em busca de compreendê-lo, serão descritas as regras, atores e ações institucionais, enfatizando os interesses e as preferências das escolhas dos atores envolvidos.

Nesse sentido, nosso objetivo é estudar o comportamento dos atores durante a trajetória histórica que percorreu a Ação Penal n.º 470. Começaremos por seu surgimento, por meio das investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “dos Correios” e “da Compra de Votos”, instauradas para apurar indícios de corrupção e desvio de verbas públicas, o que resultou na instauração do Inquérito Policial n.º 2.245/MG. Em seguida, analisaremos o relatório conclusivo do procedimento administrativo, o qual resultou no oferecimento da denúncia, peça-chave, responsável por originar a ação penal em si; e, ao final, analisar o teor da decisão proferida pelos ministros do Supremo Tribunal Federal acerca dos fatos denunciados.

Com essa narrativa analítica sobre o comportamento dos atores e o papel das instituições envolvidas, será possível compreender as peças e os mecanismos que resultaram no fenômeno “mensalão”.

Esta tese divide-se em seis capítulos mais as Considerações Finais. No capítulo 1, será feita uma abordagem das bases ontológica, epistemológica e metodológica, responsáveis por direcionar e guiar esta pesquisa. Explanaremos os métodos e as técnicas de coletas e análise de dados empregados na pesquisa, de caráter qualitativa, e delimitados pelo desenho de pesquisa.

Como pretendemos “abrir” o fenômeno e compreender o seu funcionamento, por meio de seus processos causais, utilizaremos a metodologia de estudo de caso, que nos possibilitará conhecer seus mecanismos e suas interações no contexto político em que se desenvolveu.

Abordaremos as técnicas da narrativa analítica com enfoque conteudístico e da explicação por mecanismos, o que nos capacitará a interpretar as relações causais existentes. Com uma narrativa analítica, conseguiremos organizar o fenômeno social em uma sequência temporal, passando por seu conhecimento através das investigações e da instauração do inquérito policial e, após, o oferecimento da denúncia e seu posterior julgamento pela Corte Constitucional. A explicação por mecanismos nos dará uma visão acerca das peças que compõem o fenômeno, quais sejam, as instituições e os atores envolvidos, além da identificação de seus interesses e escolhas.

No capítulo 2, faremos uso da teoria neoinstitucionalista, para que seja possível identificar na trajetória histórica as regras, crenças e valores, além dos interesses e escolhas adotadas pelos atores envolvidos. Diante disso, poderemos ter um entendimento sobre os aspectos causais e estruturais que influenciaram o comportamento e a tomada de suas decisões.

Utilizaremos o paradigma neoinstitucional levando em consideração em nossa análise tanto o papel das instituições formais quanto das instituições informais, pois consideramos incompleta qualquer explicação que não leve em consideração a existência e importância do papel das instituições informais nos resultados políticos. Em relação às instituições formais, adotaremos as perspectivas do institucionalismo histórico e do institucionalismo da escolha racional. Por meio dessas perspectivas, poderemos compreender o comportamento dos atores, seus interesses e escolhas na trajetória histórica do fenômeno social “mensalão”, isto é, no seu processo de investigação, de denúncia e de julgamento pelo Judiciário.

Consideramos essencial a utilização da perspectiva informal, complementarmente às instituições formais, devido à sua capacidade de moldar o funcionamento das instituições e gerar resultados políticos.

No capítulo 3, antes de iniciarmos a narrativa da Ação Penal (AP) 470, consideramos oportuno explanarmos o significado de alguns conceitos, próprios do ramo jurídico, que se

mostram essenciais à compreensão da ação. Assim, realizaremos a explicação das regras e normas processuais, além da conceituação dos crimes em que foram denunciados os atores, a fim de facilitarmos nossa compreensão quando da análise dos mecanismos, a ser feita na etapa seguinte.

No capítulo 4, daremos início à compreensão dos fatos relatados pelo Ministério Público Federal (MPF) na denúncia oferecida, por meio da descrição e análise das ações praticadas, dos atores e instituições envolvidos, e de seus interesses e escolhas.

Assim, nesta etapa, pretendemos expor as relações causais existentes no processo de formação e desenvolvimento do fenômeno social, penetrando nos fatores institucionais, que podem ter influenciado a sua existência. Verificaremos se as instituições funcionam por meio dos incentivos formais previstos ou se é necessário também empregar arranjos informais para alcançar os resultados visualizados no fenômeno social.

Consideramos este capítulo o principal para conseguirmos alcançar os objetivos estipulados na estruturação de nossa pesquisa. Com a descrição e o detalhamento do Inquérito Policial n.º 2.245/MG e da denúncia oferecida, iremos conhecer os atores, os órgãos e as instituições envolvidas, mapeando seus interesses, escolhas e preferências na tomada de suas decisões; e o mais importante, como e se essas escolhas determinaram os efeitos e resultados visualizados no fenômeno “mensalão”.

No capítulo 5, analisaremos a decisão do Supremo Tribunal Federal, por meio do estudo do acórdão proferido pelos ministros. Mais especificamente, optaremos por analisar os votos dos ministros relator e revisor, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski respectivamente, devido à natureza antagônica presente em suas fundamentações. A seleção dos dois votos é adequada e suficiente por retratarem posições contrastantes, cujos argumentos, geralmente, são seguidos pelos demais ministros da Corte no momento do julgamento.

Neste cenário, analisaremos a escolha dos integrantes do Supremo Tribunal Federal, com o intuito de verificar o caráter de suas decisões, se políticas ou jurídicas, acerca do julgamento da denúncia. Em sequência, demonstraremos a posição de tolerância ou de intolerância do Estado, representado através da decisão da Corte Constitucional, acerca da violação de suas normas e regras. Aqui, levaremos em consideração a posição do referido tribunal em definir paradigmas a comportamentos semelhantes que possam vir a ser perpetrados. Diante disso, consideraremos a relevância que o julgamento realizado pode trazer ao futuro do sistema político brasileiro.

Com a descrição das deliberações dos ministros do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente, dos votos discordantes do relator e revisor, completaremos a trajetória histórica percorrida pelo fenômeno social, identificando seus atores, as relações, interesses e preferências em cada arena institucional.

Por fim, com a análise de todos os mecanismos, verificaremos, no capítulo 6, se, efetivamente, existiu um *gap* teórico na literatura da relação Executivo-Legislativo sobre o presidencialismo de coalizão, que não foi capaz de explicar o surgimento de fenômenos sociais como o “mensalão”.

Por isso, vemos a necessidade de estudar os mecanismos do fenômeno social, para entender como ocorreram os processos causais presentes em sua dinâmica, tanto em uma perspectiva institucional formal quanto informal, por considerarmos que ambos os arranjos podem ser responsáveis por delinear fenômenos e determinar resultados políticos em nosso cenário institucional.

Consideramos pertinente explanar um pouco acerca da metodologia que guiará nosso trabalho, pois a pesquisa é necessária para que se possa desenvolver uma análise a respeito de um fato ou fenômeno social, em busca de um compromisso e honestidade científica e, para isso, precisa ser direcionada por métodos e técnicas próprios ao desenho de pesquisa.

Desse modo, a nossa pesquisa terá um caráter exploratório, baseado em pressupostos ontológicos antifundacionistas, epistemológicos interpretativistas e metodológicos qualitativos, direcionados por um estudo de caso. Para isso, nos guiaremos pela teoria neoinstitucional, levando em consideração em nossa análise tanto o papel das instituições formais quanto informais, por considerarmos incompleta qualquer explicação que não reconheça a relevância de seu papel em influenciar e/ou determinar resultados políticos. Para isso, utilizaremos métodos e técnicas qualitativas, ordenadas pela narrativa analítica e pela explicação por mecanismos, adequadas para “penetrar” no fenômeno e compreender os mecanismos que o compõem. Como referência bibliográfica principal, usaremos os documentos da Ação Penal n.º 470, como relatório de inquérito, denúncia, acórdão, etc.

Por conseguinte, alcançaremos o objetivo principal estabelecido na pesquisa: analisar, compreender e explicar os mecanismos presentes no fenômeno social “mensalão. Além dos objetivos específicos de analisar as instituições formais e informais presentes no fenômeno social; observar o comportamento dos atores, detalhando suas ações, interações, interesses, escolhas e preferências; expor as relações causais existentes no seu processo de formação e desenvolvimento, penetrando nos fatores que influenciaram sua existência; e mostrar o *gap* teórico

que

consideramos

existir na literatura sobre o presidencialismo de coalizão, tese que não foi capaz de explicar o surgimento deste fenômeno.

Portanto, a análise da trajetória histórica e dos mecanismos existentes no fenômeno social “mensalão” nos possibilitará compreender os arranjos formais e informais existentes na dinâmica institucional, ao identificar as instituições envolvidas, as ações empregadas, os atores participantes, suas decisões e seus interesses. Com base nisso, seremos capazes de compreender o fenômeno social e seus reflexos nos resultados políticos e no funcionamento das instituições.

Reputamos necessária a aproximação da Ciência Política com o conhecimento empiricamente produzido para que haja melhor compreensão do nosso contexto social e político.

## 2 DESVENDANDO A ESFINGE<sup>1</sup> DA PESQUISA CIENTÍFICA

A pesquisa social tem dois objetivos essenciais: a descrição e a explicação. Esses objetivos se complementam mais do que se contrapõem, pois é preciso um trabalho descritivo para construir explicações causais comprehensíveis, como também são necessárias explicações causais para dar maior sentido às descrições (PARANHOS et al., 2013).

Segundo Paranhos et al. (2013), não é a descrição e a explicação que determinam o conhecimento científico, e sim as inferências válidas que podem ser realizadas. Por isso, o principal objetivo da ciência é a produção de inferências válidas, sejam elas descritivas, sejam causais, derivadas de uma abordagem qualitativa ou quantitativa. As inferências, se descritivas, buscarão compreender os fenômenos mediante observações do seu processo de formação enquanto as inferências causais explicarão e estimarão os efeitos de determinadas variáveis presentes no fenômeno estudado.

De forma mais conceitual, Paranhos et al. (2013, p. 2) explicam o que seriam “inferências causais falsificáveis”:

Inferir no sentido de utilizar informações disponíveis para apresentar conclusões a respeito de informações indisponíveis. Causais de modo que a ocorrência de  $x$  altere a probabilidade de ocorrência de  $y$ . E falsificáveis no sentido de que a inferência pode ser demonstrada falsa por um desenho de pesquisa concorrente.

Assim, tendo em mente a necessidade da produção de inferências válidas em um trabalho de pesquisa, o pesquisador deve preocupar-se com as bases ontológicas e epistemológicas que informarão a sua atividade de pesquisa. A escolha por uma corrente ontológica, epistemológica, metodológica e teórica traz vantagens e limitações inerentes a cada abordagem. Ao se ter o adequado conhecimento das possíveis potencialidades e obstáculos de sua escolha, o pesquisador estará capacitado a contribuir na formação do conhecimento científico (FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

---

<sup>1</sup> Na mitologia grega, a esfinge era um monstro fêmea com corpo de leão, peito e cabeça de mulher, asas de águia e uma cauda de serpente. A esfinge era considerada um monstro de mau agouro, azar e destruição que guardava a entrada da cidade grega de Tebas. Ela caçava os jovens da terra, permitindo a passagem apenas dos que conseguissem responder o seu enigma, conhecido como “o enigma da esfinge”. O enigma da esfinge é um dos mais famosos quebra-cabeças, que dizia: “decifra-me ou devoro-te: que criatura anda com quatro pernas pela manhã, duas pernas à tarde e três pernas ao anoitecer?”. Os que não sabiam a resposta eram devorados pela esfinge. Após ser decifrada por Édipo, a esfinge atirou-se de um precipício e morreu (SERRA, 2005). Relacionamos o enigma da esfinge com as perspectivas ontológicas, epistemológicas e metodológicas da pesquisa científica, muitas vezes não compreendidas e empregadas por estudantes e pesquisadores. Nosso objetivo é tornar essas perspectivas mais inteligíveis, desvendando seus conceitos, significados e relações.

Este capítulo apresenta um esboço acerca dessas abordagens de ordem ontológica, epistemológica e metodológica, primordiais para a realização de uma pesquisa científica coerente. Associada a essas abordagens, será apresentada a técnica de coleta de dados e análise de dados que utilizaremos no desenvolvimento da pesquisa.

A partir desses pressupostos, adiantamos que a investigação empreendida obedece a uma lógica antifundacionista, predominantemente interpretativa e descritiva, em que se busca a compreensão dos mecanismos presentes na Ação Penal n.º 470, fenômeno social em análise. Por uma abordagem teórica neoinstitucionalista, a pesquisa utiliza-se de métodos e técnicas de coleta e análise de dados qualitativos.

## 2.1 Decifrando os pressupostos ontológicos e epistemológicos

“O trabalho científico subentende a disputa entre paradigmas.” (DOMINGUES-DA-SILVA, 2015, p. 27). Nessa perspectiva, o pesquisador se põe diante de uma imensidão de pressuposições e enfoques teóricos e metodológicos. Porém, essas abordagens têm bases ontológicas e epistemológicas que resultam no delineamento da teoria e metodologia a ser utilizada pelo pesquisador.

As questões ontológicas focam na natureza do ser, sendo considerada a “teoria do ser”. A posição ontológica reflete a visão do pesquisador a respeito da natureza do mundo; a posição epistemológica, por sua vez, reflete a teoria do conhecimento, refere-se a como se pode conhecer a realidade. As questões epistemológicas são posteriores às ontológicas; assim, a partir da visão sobre o mundo, pode-se chegar ao conhecimento, isto é, ao que podemos descobrir. São questões fundamentais que devem ser observadas pelo pesquisador no desenvolvimento de sua pesquisa (MARSH; FURLONG, 2002).

As abordagens ontológicas e epistemológicas são inevitavelmente relacionadas, pois a epistemologia preocupa-se em como os agentes podem investigar o que faz sentido na ontologia. No entanto, existem discussões na literatura sobre a existência dessa relação e sobre qual abordagem antecede a outra. A despeito desses entraves, iremos analisá-las de forma conjunta, por serem, para nós, inter-relacionadas (MARSH; FURLONG, 2002).

Em nossa singela concepção, as questões ontológicas precedem as questões epistemológicas, pois, a partir da visão de mundo adotada pelo pesquisador, será possível questionar o conhecimento que se pode ter. Como afirma Spencer (2002 apud MARSH; FURLONG, 2002, p. 188, tradução nossa): “como poderemos ter uma teoria sobre o que é o conhecimento, sem uma pressuposição sobre a natureza do mundo?” É primordial que se

reconheçam as consequências que podem advir da escolha de posições ontológicas e epistemológicas divergentes.

As posições ontológicas e epistemológicas moldam a abordagem, a teoria e o método que será utilizado na pesquisa social. Por isso, a sua escolha é tão relevante na pesquisa, porque, ao ser adotada, dela não se pode desvirtuar o pesquisador.

Na ontologia, há uma diferenciação entre as correntes fundacionistas e antifundacionistas, que são precipuamente distintas em enxergar a realidade/o mundo. Os fundacionistas, também conhecidos como essencialistas, partem da visão de que o mundo existe de forma independente e de que é possível conhecê-lo. Para eles, o mundo é composto por objetos cujas propriedades são independentes do observador. Assim, todos os pesquisadores ou observadores enxergam esses objetos da mesma forma; isto é, o mundo existe independentemente do nosso conhecimento sobre ele (DOMINGUES-DA-SILVA, 2015; FIGUEIREDO FILHO et al., 2013; MARSH; FURLONG, 2002).

Os fundacionistas têm uma visão de que o mundo tem poderes causais independentes, e seus fatores como agentes, estruturas e instituições têm um papel objetivo nessas relações causais. Essa visão de mundo se aproxima de uma ideia positivista e nomológica próxima à das ciências naturais (MARSH; FURLONG, 2002).

Em contrapartida, os antifundacionistas, também denominados construtivistas ou relativistas, partem de um pressuposto adverso, defendem a ideia de que os fenômenos observados são socialmente construídos, não sendo possível neles estabelecer um conhecimento objetivo, uma regularidade ou uma previsibilidade. Acreditam que não existe um mundo independente dos fatores contextuais, assim, as estruturas e agências influenciam nas construções sociais (DELLA PORTA; KEATING, 2008).

Nessa perspectiva, as realidades são locais e específicas, variando a depender do cenário e dos indivíduos presentes na relação. Portanto, a realidade não é descoberta como pensam os objetivistas, ela é socialmente construída, e como são os indivíduos que constroem essa realidade, suas visões interferem nos processos sociais, políticos e culturais (MARSH; FURLONG, 2002). Sendo a realidade a interpretação que os atores fazem dela, não poderia existir isolada e independentemente do conhecimento que se tem sobre ela. Por isso, esse conhecimento da realidade é necessariamente permeado pela subjetividade. Assim, “a realidade existiria em função do significado construído discursiva e socialmente e a ela atribuído pelos atores imersos no contexto observado” (DOMINGUES-DA-SILVA, 2015, p. 30).

Por serem inter-relacionadas, a escolha da epistemologia depende da visão ontológica que possui o pesquisador. Assim, analisaremos as correntes epistemológicas, quais sejam, a positivista, a hermenêutica ou interpretativista e a realista.

O positivismo busca a produção de generalizações universais por uma observação objetiva da realidade; aproxima-se da ontologia fundacionista e da nomologia das ciências naturais. Para os positivistas, o mundo existe de forma objetiva, ou seja, é possível compreender a sua integral realidade independentemente do pesquisador que a observa. Podemos afirmar, portanto, que, em termos ontológicos, o positivismo é fundacionista, estando a ela relacionado (FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

Acreditam na objetividade do conhecimento, no estabelecimento de relações causais, na formulação de leis gerais e no desenvolvimento de modelos explicativos formais, baseados em análises quantitativas, os quais podem utilizar métodos e técnicas empregadas pelas ciências naturais. O objetivo do conhecimento é identificar as relações causais que explicam os fenômenos sociais pela observação empírica e a mensuração e teste de hipóteses, por isso, não acreditam na existência de um mundo socialmente construído (DOMINGUES-DA-SILVA, 2015; FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

Diversas críticas são feitas aos positivistas e pós-positivistas. Inicialmente, os críticos argumentam que não há a possibilidade de se descrever ou classificar experiências sem interpretá-las. Segundo, o modelo das ciências naturais seria inadequado quando utilizado para compreender as ciências sociais, haja vista sua imprecisão, dinamicidade e indeterminação, próprias das áreas humanas. Assim, as ferramentas objetivamente utilizadas não conseguiram compreender as mudanças e estruturas sociais existentes na realidade. Uma terceira crítica é que as estruturas sociais não existem independentemente das visões e ações dos agentes. Ao contrário, essas estruturas modificam-se como resultado das ações dos agentes, variando de acordo com o tempo ou lugar. Esses agentes pensam e refletem sobre o que fazem, mudando suas ações conforme essas reflexões (MARSH; FURLONG, 2002).

Apesar das críticas, os positivistas e pós-positivistas ainda privilegiam a explicação em detrimento da compreensão e priorizam a observação direta.

A segunda corrente da epistemologia contrapõe-se incisivamente ao positivismo; o interpretativismo parte de pressuposto adverso, isto é, para eles, o mundo é socialmente construído, baseando-se em percepções ontológicas antifundacionistas. Dessa maneira, os fenômenos sociais não podem ser compreendidos independentemente de nossa interpretação sobre eles; são essas interpretações que afetam diretamente os resultados das ações. É imprescindível a interpretação dos fenômenos, que só pode ser estabelecida e compreendida

com a análise de discursos, ações, contextos e tradições. Por isso, esses aspectos devem ser considerados e interpretados para se estabelecer uma significação aos fenômenos sociais (MARSH; FURLONG, 2002).

Em outros termos, a tradição interpretativista preocupa-se com a compreensão dos fenômenos sociais, buscando o significado atribuído pelos atores envolvidos no processo. Não tem a intenção de uma observação objetiva com explicações causais e estabelecimento de leis gerais; mas sim de compreender as construções sociais em suas especificidades (DELLA PORTA; KEATING, 2008).

Os fenômenos políticos são complexos e contingentes, devendo ser estudados e compreendidos em sua singularidade, não sendo possível identificar regularidades, pois um fenômeno não ocorre de forma semelhante a outro quando se mudam os atores e os contextos. O foco é a compreensão e interpretação das experiências subjetivas dos atores, como suas intenções, seus valores, suas ações e interesses em um cenário institucional socialmente construído por meio do comportamento desses agentes. Para tanto, utilizam-se de métodos qualitativos de coleta de dados, pois possibilita a compreensão da realidade social, que é relativa, subjetiva e socialmente construída (FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

Assim como o positivismo, o interpretativismo ou relativismo não está isento de críticas. Para os positivistas, as interpretações e análises realizadas podem ser consideradas como mera opinião ou juízo de valor subjetivo sobre a realidade, não havendo base de validade (DOMINGUES-DA-SILVA, 2015).

Em defesa do interpretativismo, Marsh e Furlong (2002) argumentam que as ciências sociais se preocupam em desenvolver narrativas, e não teorias sobre os fenômenos observados. Acreditam que é possível produzir explicações dentro de uma noção interpretativista, pois o que entendem por explicação é diferente do que compreendem os positivistas. Para estes, o pesquisador só consegue explicar um fenômeno por meio das relações causais presentes, porém essa explicação baseia-se na interpretação que possuem sobre o significado das ações dos atores envolvidos no processo de estruturação social.

Desse embate entre positivistas e relativistas, surge a tradição realista, que defende a possibilidade de flexibilização dos pressupostos conflituosos das correntes relatadas, proporcionando um diálogo entre elas.

Os realistas partem do pressuposto objetivista de que o mundo real existe independentemente do nosso conhecimento sobre ele, sendo possível estabelecer relações causais nos fenômenos sociais. No entanto, reconhecem que existem aspectos da realidade que não podem ser observados diretamente, como pensam os positivistas, pois existem

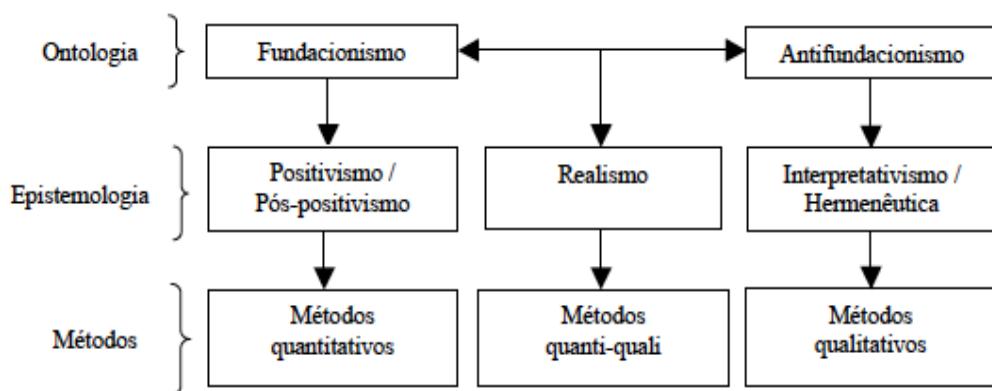
estruturas complexas que não podem ser observáveis. Dessa forma, os realistas aproximam-se ontologicamente dos positivistas e epistemologicamente dos interpretativistas (MARSH; FURLONG, 2002).

Enquanto os fenômenos sociais existem independentemente de nossa interpretação sobre ele, essas interpretações e compreensões afetam seus resultados. Sendo assim, esses resultados são moldados conforme a construção social do mundo (DELLA PORTA; KEATING, 2008). Por isso, o estudo das ciências sociais envolve compreender reflexivamente os agentes, suas interpretações, ações, visões de mundo e as mudanças estruturais que são geradas nessa dinâmica.

A crítica direcionada aos realistas concentra-se na dificuldade em combinar posições científicas e interpretativistas, haja vista que se fundamentam em diferentes pilares ontológicos e epistemológicos, pois um foca na explicação enquanto o outro na compreensão respectivamente. Conforme visto, as posições ontológicas e epistemológicas relacionam-se e, por vezes, influenciam uma a outra, assim como os métodos e técnicas a serem empregados na pesquisa. Por isso, é importante conhecê-las e identificá-las no momento da elaboração do trabalho científico.

De forma sistemática, na Figura 1, podemos observar as posições ontológicas, epistemológicas e metodológicas e como se inter-relacionam. As diferenças entre as abordagens têm fundamentos distintos, gerando debates acerca da natureza da realidade (ontologia), da construção do conhecimento (epistemologia) e das ferramentas de análise (metodologia).

Figura 1 – Quadro sistemático de bases ontológica, epistemológica e metodológica



Fonte: Domingues-da-Silva (2015, p. 31).

Diante do exposto, é importante que os pesquisadores identifiquem e conheçam os fundamentos ontológicos e epistemológicos de seu trabalho, os métodos e as técnicas de análise e como podem delimitar o seu desenho de pesquisa.

## **2.2 Convergência entre os pressupostos do desenho de pesquisa e a abordagem metodológica na busca por inferências válidas**

A Ciência Política contemporânea vivencia, desde a década de 1990, um processo de expansão dos debates metodológicos e a revalorização da pesquisa qualitativa como produtora de inferências causais (REZENDE, 2011a). Com a ilustre obra de Gary King, Robert Keohane e Sidney Verba em 1994, ressaltou-se a importância de inferências e explicações, independentemente de optar-se por uma abordagem quantitativa ou qualitativa no desenvolvimento de uma pesquisa científica (EV; BURNI, 2014).

É importante ressaltar que o desafio da ciência é conseguir explicar fenômenos complexos por meio de simplificação e sistematização da realidade, tornando tal explicação comprehensível e inteligível (SÁTYRO; REIS, 2014). Por isso, os instrumentos metodológicos que serão utilizados pelo pesquisador são muito importantes para estabelecer a validade e a credibilidade das inferências construídas.

Nesse sentido, a metodologia consiste em instrumentos e procedimentos utilizados pelo pesquisador na realização de sua pesquisa, os quais possibilitarão a compreensão e a explicação de um determinado fenômeno social. Isto é, serão as estratégias adotadas que produzirão inferências válidas, explicativas e confiáveis (EV; BURNI, 2014).

Além disso, toda pesquisa social deve conter um referencial teórico, ao qual seu trabalho segue a linha de partida, mesmo que este venha a ser contestado no desenvolvimento da pesquisa. Uma boa teoria é a premissa básica para uma boa pesquisa, pois um robusto arcabouço teórico-conceitual apoia tanto o desenho de pesquisa como os métodos que serão utilizados.

Portanto, um trabalho científico deve conter um arranjado desenho de pesquisa, fundamentados em pressupostos ontológicos e epistemológicos, os quais direcionarão a uma abordagem metodológica apropriada, com instrumentos e técnicas de dados adequados às pretensões da pesquisa.

## 2.2.1 Pensando o desenho de pesquisa

O objetivo de uma investigação científica é inferir descrições ou explicações, independentemente da abordagem ser quantitativa ou qualitativa (EV; BURNI, 2014). A categoria analítica essencial para a qualidade da inferência causal reside nos desenhos de pesquisa.

Segundo Rezende (2011a), os desenhos de pesquisa, a fim de garantir sua validade, devem estruturar-se em dois critérios: primeiro, o pesquisador deve valer-se de questões importantes para o mundo empírico e segundo, garantir a explicação científica do fenômeno político escolhido.

Dessa forma, a inferência é o principal objetivo de uma pesquisa científica, pois, como pesquisadores, precisamos lidar com fatos socialmente conhecidos, buscando inferir deles algo que ainda não sabemos, com o objetivo de compreender e melhor explicar a nossa realidade política e social (SÁTYRO; REIS, 2014).

Conforme acima informado, a partir dos trabalhos da década de 1990, abandonou-se a ideia de que para produzir resultados inferenciais mais confiáveis, os pesquisadores deveriam optar por uma metodologia quantitativa. Com o trabalho de King, Keohane e Verba (1994), passou-se a associar a escolha da metodologia ao desenho de pesquisa. Isto é, o desenho da pesquisa será responsável por direcionar a escolha dos métodos a serem utilizados, para que seja possível produzir inferências.

Nessa perspectiva, não existem diferenças substantivas entre as abordagens escolhidas pelo pesquisador, desde que todos tenham como objetivo a busca de inferências válidas em seu trabalho. Dessa forma, não importa se a natureza do objeto a ser estudado é de um grande número de casos (*large n*), de um pequeno número de casos (*small n*) ou de um caso singular (*outliers*) (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Conforme leciona Rezende (2011a, p. 228): “existem três condições em que os métodos quantitativos não se prestam adequadamente para produzir inferências causais na ciência política.” Analisaremos cada condição individualmente a seguir.

A primeira delas refere-se à diferença entre a pesquisa comparada e a análise multivariada. Enquanto a pesquisa comparada, de abordagem qualitativa, busca compreender as causas de certos efeitos, a análise multivariada, por sua vez de natureza quantitativa, busca estimar os efeitos dessas causas. A pesquisa comparada, ao se preocupar em “como” as causas produzem determinados efeitos, busca compreender o fenômeno mais de perto, analisando-o

no contexto e nas condições em que se encontra inserido. Tal análise requer a adoção de uma abordagem qualitativa (REZENDE, 2011a).

A segunda condição refere-se à singularidade dos fenômenos, isto é, existem fenômenos únicos (*outliers*), que divergem dos padrões e necessitam ser estudados para produção de teorias, hipóteses e inferências. Dessa forma, as pesquisas de pequeno número de casos (*small n*) e de estudos de casos mostram-se mais apropriadas para atingir esse propósito (REZENDE, 2011a).

O estudo da ciência política se situa muito próximo da realidade empírica visto que tenta compreendê-la por meio do estudo de fenômenos e processos políticos que ocorrem em nosso contexto social. Por isso, diante dessa dinâmica contextual, surgem eventos, por vezes raros, que necessitam da construção de teorias e modelos, a partir de uma análise descritiva e de identificação de mecanismos causais, somente possível em modelos qualitativos.

Por fim, a terceira condição se refere à específica natureza da explicação na ciência política acima relatada. As explicações políticas inserem em suas análises a agência e as instituições, o que direciona o pesquisador a adotar um desenho de pesquisa mais voltado ao estudo dos processos causais, do contexto, das escolhas e dos interesses envolvidos. Tal desenho de pesquisa produzirá melhores inferências se analisados em uma abordagem qualitativa (REZENDE, 2011a).

Assim, não é recomendável pensar em questões de inferência por uma metodologia específica, e sim pelo desenho de pesquisa. Por isso, ao adotar um desenho de pesquisa baseado em estudo de casos singulares, não é possível aumentar o número de observações, premissa da metodologia quantitativa; ao contrário, deve-se buscar compreender o fenômeno político mais de perto, penetrando com maior intensidade no caso, produzindo, assim, teorias e compreensões da realidade mais apropriadas (REZENDE, 2011a).

Com isso, podemos concluir que tanto os métodos qualitativos como os quantitativos têm a considerável competência para construir teorias e para testar hipóteses. Todavia, o que determinará os instrumentos metodológicos a serem utilizados no trabalho científico é a estruturação do desenho de pesquisa.

A incerteza e complexidade dos fenômenos políticos contingenciais não representam um entrave para a produção de inferências na ciência política contemporânea se estudados por uma abordagem adequada aos propósitos da pesquisa.

## 2.2.2 A densidade de um estudo de caso

O estudo de caso pode ser conceituado como uma metodologia utilizada pelo pesquisador para investigar de forma intensa uma unidade (fenômeno), mesmo composta de vários casos, com o intuito de estabelecer explicações generalizáveis a casos semelhantes (GERRING, 2004).

A metodologia do estudo de caso é uma abordagem caracterizada pela intensidade com que o fenômeno é estudado. Isto é, o estudo de caso visa compreender, de forma detalhada e contextualizada, mediante uma narrativa descritiva, os elementos que o compõem em suas diferentes dimensões de análise (EV; BURNI, 2014; REZENDE, 2011b).

Devido à natureza contingencial de alguns fenômenos políticos, o estudo de caso mostra-se uma metodologia adequada para a explicação dos processos causais que os compõem, objetivando compreendê-los. O estudo de caso nos possibilita “penetrar” no fenômeno escolhido, conhecendo seus mecanismos causais e suas interações no contexto no qual ocorre.

Ao se adotar uma metodologia de estudo de caso, o pesquisador tem em mente desenhos de pesquisa que enfatizam a contextualização, as narrativas e outros elementos que possibilitem uma descrição densa do fenômeno a ser estudado (REZENDE, 2014). Os casos não devem ser analisados isoladamente, sem levar em conta o contexto que os inclui. É justamente a intensidade com que se estuda o fenômeno que torna a metodologia do estudo de caso peculiar (EV; BURNI, 2014).

Como notavelmente leciona Rezende (2014, p. 306): “casos representam, portanto, escolhas metodológicas e conceituais deliberadamente empreendidas pelo pesquisador e, portanto, dependem fortemente dos propósitos da pesquisa.”

Ao se adotar a metodologia do estudo de caso em um desenho de pesquisa, o pesquisador deve ter algumas preocupações que são inerentes a esse tipo de abordagem. Inicialmente, deve analisar se o objeto escolhido para ser estudado se adapta à metodologia. Deve também selecionar os casos cuidadosamente, pois, diferentemente da pesquisa quantitativa, a seleção do caso não pode basear-se na aleatoriedade, mas sim em uma escolha específica e direcionada. Deve verificar, ainda, os potenciais analíticos, isto é, se a definição do problema a ser analisado produzirá inferências válidas.

Na ciência política contemporânea, os fenômenos políticos têm natureza complexa, sendo, na maioria, multicausais, variando conforme a sua contextualização. Por isso, a utilização do estudo de caso como estratégia de pesquisa adapta-se a problemas de pesquisa

que buscam esclarecer “como e por que” determinado fenômeno ocorreu, identificando seus processos causais (EV; BURNI, 2014; REZENDE, 2011b).

Para alcançar tal explicação, os pesquisadores contemporâneos têm adotado uma ferramenta conhecida na pesquisa qualitativa como “narrativa analítica”, a qual combina os fundamentos da escolha racional com os preceitos da teoria neoinstitucional. De forma mais didática, as pesquisas baseadas em uma narrativa analítica consideram os agentes, seus interesses e suas escolhas estratégicas em ambientes institucionais formais e informais para explicar o fenômeno social (REZENDE, 2011b).

A utilização da abordagem do estudo de caso mostra-se proveitosa quando usados para testar teorias, pois conseguem compreender de maneira profunda como ocorrem os mecanismos causais; além de que as previsões testadas são muito significantes por estarem associadas a eventos raros e cruciais, que são dependentes do contexto, das instituições e dos atores envolvidos, os quais não poderiam ser previstos em uma regularidade padronizada (BRADY; COLLIER; BOX-STEFFENSMEIER, 2008).

Segundo Rezende (2011b), quando os estudos de caso são bem empregados por meio de um desenho de pesquisa arranjado e estruturado conseguem um poder de inferência e de explicações causais essenciais para a ciência política e, principalmente, para a dinâmica das ciências sociais em sua totalidade.

Essa complexidade e dinamicidade, própria das ciências sociais, faz com que surjam fenômenos e eventos únicos, raros e desviantes dos padrões regulares que se estudam em uma análise estatística. O conhecimento e a explicação de tais fenômenos são essenciais para que se compreenda a realidade social e os problemas que as afigem. Assim, as peculiaridades desses fenômenos importam, de forma significativa, para a produção de inferências causais.

Como esses fenômenos políticos e sociais, geralmente, são produzidos por múltiplas causas e são fortemente dependentes do contexto, essas características devem ser consideradas no momento da escolha da metodologia. A estratégia do estudo de casos mostra-se apropriada para inferir explicações que permitem o pesquisador compreender as articulações entre as variáveis e a interação dos fatores presentes naquelas condições.

Os estudos de caso buscam compreender como e por que determinados resultados ocorreram naquelas condições específicas, “seriam, portanto, desenhos de pesquisa que permitem aos pesquisadores lidar mais adequadamente com os problemas analíticos gerados pela complexidade causal” (REZENDE, 2011b, p. 316).

Inerentemente, os estudos de caso lidam com uma diversidade de coleta de evidências, sendo mais convincente quando se baseiam em fontes distintas de informação. O uso de

variadas fontes deve convergir para a realização de inferências, sendo apropriado utilizar os dados e as evidências que corroboram a hipótese defendida (EV; BURNI, 2014).

Dessa maneira, a depender do que se propõe no desenho de pesquisa, as fontes e os dados que basearão a pesquisa devem convergir para a hipótese do trabalho científico, pois utilizar-se de variadas fontes apenas por formalidade pode resultar na obtenção de inferências não válidas.

A qualidade das inferências causais não depende da adoção de uma metodologia qualitativa ou quantitativa, mas, antes de tudo, do desenho de pesquisa; será ele, que determinará qual a abordagem mais apropriada a ser utilizada (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), pois existem elementos que são intrínsecos aos desenhos de pesquisa qualitativos, tornando-os incompreensíveis e incapazes de produzir inferências causais quando estudados em uma lógica quantitativa e vice-versa.

Nessa perspectiva, quando os pesquisadores utilizam um desenho de pesquisa de estudo de caso ou *small n*, pretendem compreender mais profundamente o fenômeno estudado e o conjunto de causas que o produziram. Assim, interessam-se em explicar *como* as causas se articulam, interagem e geram, naquelas condições determinadas, aqueles resultados.

A qualidade das inferências a serem produzidas no estudo de caso está associada às estratégias qualitativas de compreender o relevante papel dos mecanismos causais, suas operações e variações no contexto institucional que se desenvolveu (REZENDE, 2014).

Desse modo, como alerta Rezende (2011b, p. 321):

a busca por observação e análise de processos causais passa a ser uma das tarefas essenciais para a construção de teoria política na ciência política, com sensíveis impactos sobre a questão dos desenhos de pesquisa bem como sobre as formas de integração entre abordagens quantitativas e qualitativas.

Ao se preocupar em como as causas produzem determinados resultados e efeitos, leva-se em consideração a importante característica da forte dependência do contexto e das condições específicas na produção de um fenômeno social ou político.

### **2.3 Instrumentos de análise para um estudo de caso interpretativo**

Ao adotar perspectivas ontológicas antifundacionistas e epistemológicas interpretativistas, o pesquisador parte do pressuposto de que a realidade é dependente de fatores internos, e os fenômenos são socialmente construídos, sendo necessário considerar as

significações, as interpretações, os atores e os contextos em sua análise. Conforme vimos, os pressupostos ontológicos e epistemológicos serão responsáveis por delimitar os métodos e as técnicas a serem utilizados em um trabalho de pesquisa. Por isso, ao se tentar compreender um fenômeno social por meio da análise profunda de seus mecanismos e dos fatores contingenciais, o pesquisador deverá optar por uma metodologia qualitativa de pesquisa comparada de *small n* ou de estudo de caso. Tal orientação não é impositiva, porém adequada para produzir inferências válidas acerca da compreensão do fenômeno que se pretende estudar.

Dessa forma, a abordagem qualitativa dirige-se à análise de casos concretos, em que o pesquisador procura analisar, interpretar e descrever os fenômenos sociais pertinentes em sua pesquisa. Não é feita análise estatística de dados como na pesquisa de método quantitativo. Desse modo, como afirma Richardson et al. (2009), “ela não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”. Portanto, o método qualitativo é exaustivo, pois necessita de uma coleta de dados aprofundada, de uma análise e da organização desses dados, para que possam ser utilizados em um trabalho científico.

Em seguida, vamos analisar os instrumentos da abordagem qualitativa que serão utilizados no desenvolvimento do trabalho para se alcançar a compreensão do fenômeno social.

### 2.3.1 Análise conteudística

As ciências sociais, de modo geral, estudam e analisam os aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais presentes em nossa sociedade. Pela contínua transformação em que vivemos, as ciências sociais têm a árdua e infundável tarefa de se manter contemporânea diante das dinâmicas e oscilações existentes em nosso cotidiano.

Por sua natureza singular, essa ciência tende a ser facilmente questionada e criticada por se utilizar de conceitos teóricos consolidados e, às vezes, deslocados da realidade social. Alguns autores como Gusmão (2012) e Paul Veyne (2008) afirmam que o uso de uma linguagem estática, composta por jargões, dificulta seu desenvolvimento científico, que, por vezes, faz com que se torne submissa a determinados conceitos teóricos.

Tendo em mente essas críticas, porém, não nos olvidando das grandes virtudes teóricas alcançadas, pretendemos utilizar-nos de uma metodologia em ascendência no campo científico das ciências sociais a fim de complementar a interpretação e análise do fenômeno.

O método da descrição comprehensiva, também conhecido como da análise conteudística, busca compreender os fenômenos atuais por meio de sua análise, transformando-os, assim, em estudos científicos (GUSMÃO, 2012; VEYNE, 2008). Para isso, é necessário esclarecer o contexto em que esses fenômenos estão inseridos, mediante suas explicações causais, as quais evidenciam os limites do uso dessas generalizações na pesquisa social, isto é, o que irá peculiarizar a análise conteudística é a possibilidade de transformar um fato social em um fenômeno causal, estrutural e funcional (GUSMÃO, 2012).

As ciências sociais, de modo geral, e, principalmente, a Ciência Política, diante de sua relevância, precisam aproximar-se cada vez mais do conhecimento produzido empiricamente para melhor compreensão do contexto social. Diante disso, a descrição comprehensiva de um fenômeno constitui uma ferramenta intelectual altamente valiosa e, por vezes, insubstituível quando se trata de mundos sociais particulares (GUSMÃO, 2012). Isso porque, as ciências sociais dificilmente obedecem a leis universais como o fazem as ciências naturais. Dessa forma, o estudo e a compreensão dos eventos sociais particulares tornam-se um desafio ao pesquisador desse ramo do conhecimento em razão da multiplicação dos aspectos sociais.

Por isso, é possível interpretar, de modo satisfatório, a realidade por meio da análise dos dados empíricos, e a partir daí, ensejarem na construção de teorias (GUSMÃO, 2012). Com isso, aprendemos que não é adequado tentar explicar uma monta de fenômenos, quando de natureza peculiar, mediante um número reduzido de princípios e de leis gerais. Ao contrário, devemos estar atentos às suas singulares essenciais, para que possamos comprehendê-lo devidamente e, principalmente, possamos contribuir para as explicações de nossa complexa sociedade (VEYNE, 2008).

As formulações gerais são importantes para estruturarem e facilitarem os estudos de fenômenos, mas deve-se reconhecer que alguns fatos não se encaixam nesse panorama por não conseguirem explicar de forma adequada a complexidade presente nos eventos. Por isso, vê-se a necessidade de associar a essa explicação, esclarecimentos históricos e conteudísticos para que se alcance um inventário mais completo possível. Contudo, não podemos esquecer a importância de formulações gerais para que fenômenos sejam estruturados e facilitem os futuros estudos (VEYNE, 2008).

Assim, as explicações causais são dependentes de esclarecimentos conteudísticos, os quais irão explicar, de forma empírica, as interações que existiram e deram ensejo ao fenômeno desta pesquisa. Pois, quanto mais se explica os elos da cadeia causal, mais se esclarece como de fato as coisas aconteceram.

É importante mencionar que a utilização dessa análise não descaracteriza a necessidade e relevância de embasamento teórico para a pesquisa científica. Porém, não podemos descartar o estudo de fatos sociais atuais e importantes em nosso cenário político e social, por não termos, ainda, métodos próprios para a sua análise.

Diante disso, pretendemos estudar os eventos sociais existentes, com base nos métodos e teorias já existentes, mas não esquecendo que, diante da singularidade de sua natureza, esse fato possa ser explicado por outros instrumentos mais heterodoxos. Destarte, é conhecido que necessitamos de um quadro teórico bem articulado, sem, contudo, descartar conhecimentos advindos das análises conteudísticas por lhe faltar, ainda, determinados conceitos.

Longe de se resumir em um saber incompleto, trivial e pouco confiável do conhecimento científico, as análises conteudísticas reúnem observações que devem ser consideradas para a compreensão, e uma possível explicação de nossa realidade social, fazendo com que se dê seguimento à árdua tarefa das ciências sociais em estudar e compreender os fenômenos sociais empíricos (GUSMÃO, 2012; VEYNE, 2008).

### 2.3.2 Narrativa analítica

As narrativas analíticas são instrumentos de análise que procuram interligar elementos dedutivos e indutivos baseados na observação de um comportamento político e de aspectos estruturais que rodeiam os indivíduos (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010). Elas podem ser definidas como “modelos que se voltam a compreender a variabilidade nas instituições, combinando pesquisa histórico-comparada com uso intensivo de estudos de caso com modelos formais advindos da escolha racional” (REZENDE, 2014, p. 57).

A narrativa consegue organizar os fenômenos sociais ocorridos em uma sequência temporal, fornecendo uma visão geral acerca dos resultados das interações dos atores, das suas escolhas, preferências e consequências (LOWNDES, 2009).

Por isso, nas inferências causais das narrativas analíticas, há a priorização das questões de *process tracing* e de explicações por mecanismos, buscando profundidade na compreensão de como as instituições e as escolhas dos agentes produzem os fenômenos sociais (REZENDE, 2014). Dessa forma, esse tipo de análise requer uma utilização intensiva das metodologias de estudo de caso ou *small n*, com a finalidade de produzir inferências por meio de observações dos processos causais (*causal process observations – CPO's*).

As narrativas possibilitam que se entendam as escolhas realizadas em situações históricas complexas e singulares, como também as consequências que elas podem trazer para os atores envolvidos e para os arranjos institucionais (LEVI, 2004). Com o conhecimento desses elementos, é possível fazer uma análise mais aprofundada sobre o objeto a ser estudado pelo observador, pois tais narrativas nos possibilitam realizar uma descrição analítica dos fenômenos, relacionando-os com outros fatores que lhes são conexos.

Não por acaso, as narrativas analíticas são centradas na junção entre os modelos da teoria neoinstitucional e da escolha racional, configurando estratégias integradas nos estudos políticos e sociais, por se voltar à compreensão da mudança e da variabilidade institucional (REZENDE, 2014).

Para dar início a uma narrativa analítica, é preciso identificar quem são os atores, quais são seus objetivos, suas crenças e suas preferências, quais as regras e os valores das instituições envolvidas no contexto. Por isso, é importante a associação do uso da teoria neoinstitucionalista com a narrativa analítica, para que seja possível identificar as estratégias adotadas pelos atores e entender como todos os aspectos causais e estruturais influenciaram em seu comportamento e na tomada de suas decisões (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010).

A narração possibilita a análise da trajetória histórica, conceito conhecido como *process tracing*, por meio do qual, será possível estabelecer a conexão entre os eventos ocorridos no passado e o objeto que está sendo estudado; pois os eventos ocorridos dão cerceamento para se compreender os fenômenos presentes; ou seja, a trajetória histórica permite investigar e entender a conjuntura atual (REZENDE, 2009; PETERS, 1999).

É importante observar ainda, a influência que os acontecimentos passados e a estrutura organizacional podem trazer para o comportamento dos atores na estratégia de suas decisões (PERES, 2008).

É com base nas suas preferências que os atores organizam suas alternativas de forma hierárquica e escolhem entre as que estão à sua disposição (ELSTER, 1994). No entanto, essas preferências nem sempre são tão explícitas e detectáveis (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Por isso, é preciso estudar os fatores que influenciaram suas preferências para compreender o porquê de elas terem sido escolhidas pelos indivíduos.

Ao optarmos pela utilização do instrumento metodológico da narrativa analítica, deve-se “compreender que existem múltipla (sic!) causação nos fenômenos políticos, que são altamente dependentes do contexto, da história e das escolhas contingenciais dos agentes” (REZENDE, 2011b, p. 246). Dessa forma, há necessidade de compreender de forma densa como os processos causais existentes no fenômeno, construídos mediante a interação dos

agentes e de instituições, produzem mecanismos que permitem a sua explicação e a geração de melhores inferências (REZENDE, 2014).

Portanto, a narrativa analítica é um instrumento metodológico da Ciência Política e das ciências sociais, como um todo, que serve para interpretar os eventos empíricos, os quais surgem da ação e interação de atores em contextos peculiares, pois “entre o comportamento e a ação existem modelos institucionais formais e informais que alteram substancialmente a relação entre causas e comportamentos” (REZENDE, 2011b, p. 247). Apenas conhecendo os mecanismos causais, a interação dos agentes e das instituições formais e informais presentes em um fenômeno, poderemos compreendê-lo de forma mais profunda e gerar inferências satisfatórias.

Como o objeto a ser estudado é um fenômeno singular em nosso contexto político e social, é necessário nos utilizarmos de uma narrativa analítica para que se possa compreender como ocorreram os processos causais, os seus desdobramentos, a sua formação, e principalmente, como isso repercute em nosso cenário político.

Para isso, pretendemos embasar-nos em referenciais teóricos que estruturam essa análise e contribuem para o seu desenvolvimento, quais sejam, o institucionalismo histórico, da escolha racional e as instituições informais.

### 2.3.3 Explicação por mecanismos

A explicação por mecanismos deve ser detalhadamente explicada, como bem nos alertam Figueiredo Filho et al. (2013, p. 13): “para entender a importância da explicação por mecanismos, deve-se definir o que é uma explicação e depois o que é mecanismo.”

Existem diversos tipos de explicação, a depender do pressuposto que se adota para a sua significação. Podem ser: explicação de leis gerais, interpretativas, funcionais e mecanicistas. A explicação do tipo leis gerais (*covering law*) aproxima-se da perspectiva positivista, por considerar que a explicação configura-se pela derivação das leis gerais mediante observações. A explicação do tipo interpretativista aproxima-se da perspectiva relativista, considerando o significado das ações e dos fenômenos sociais. A explicação funcional preocupa-se com a intenção em que consiste a ação. Por fim, a explicação mecanicista, conhecida por explicação por mecanismos, procura identificar as variáveis dependentes e independentes presentes em um fenômeno (FIGUEIREDO FILHO et al., 2013).

Para melhor sistematização, tomemos emprestado o seguinte esquema (Quadro 1):

Quadro 1 – Quadro sistemático

Tipo de explicação	Ênfase
<i>Covering law</i>	Derivação de leis gerais a partir de observações particulares
<i>Interpretative</i>	Significado e interpretação das ações e fenômenos sociais
<i>Functional</i>	Propósito da ação (telas)
<i>Mechanistic</i>	Mecanismo responsável pelo resultado observado

Fonte: Figueiredo Filho et. al (2013).

A recente literatura sobre mecanismos sociais propõe distintas concepções acerca do que é um mecanismo social, porém se inter-relacionam. Morais e Ratton (2003), em seus estudos, explicam que mecanismos são processos sociais que afetam as partes designadas da estrutura social, são pedaços de teoria sobre entidades de diferentes níveis; ainda, mecanismos são um conjunto de afirmações que fornecem um panorama sobre a interligação dos *inputs* e *outputs*. Segundo Hedström e Ylikoski (2010), são um sistema capaz de estimular ou impedir mudanças em todo o sistema ou em partes específicas; são processos que convertem *inputs* em *outputs*.

Dando continuidade, Figueiredo Filho et al. (2013), conceituam mecanismos como eventos que modificam as relações entre os elementos de formas diversas ou similares a depender da situação; consideram-nos como entidades não observáveis, que geram resultados quando ativadas.

No entendimento de Elster (1994), os fenômenos sociais são compostos por ações individuais, portanto, para compreender um determinado evento social, é necessário explicá-lo em termos individuais, como ocorreu a ação e a interação dos indivíduos envolvidos na relação. A partir daí, será possível compreender os mecanismos causais que compõem e deram ensejo à formação desse fenômeno.

Explicar os mecanismos causais é “abrir a caixa preta, mostrar as peças e as engrenagens, a maquinaria cuja operação produz o fenômeno a ser explicado” (ELSTER, 1994, p. 8). Assim, a explicação por mecanismos consiste em explanar, em todos os seus detalhes e complexidades, a cadeia causal que compõe o fenômeno social.

Nesta pesquisa, utilizamos a expressão “explicação” em um sentido interpretativista e mecanicista, buscando compreender e interpretar o fenômeno social em termos individuais. Para isso, adotaremos a perspectiva que combina a definição clássica de Elster (1994) com a

noção moderna de Hedström e Ylikoski (2010), na tentativa de explicar as ações individuais para compreender um fato social, transformando *inputs* em *outputs*.

A explicação por mecanismos reforçará o que foi dito até aqui sobre a necessidade de se compreender as particularidades de um determinado fenômeno para que se possa produzir explicações e inferências cada vez mais refinadas. Como os eventos sociais consistem em ações humanas individuais, para explicar esse evento, será preciso relatar como se originou e se desenvolveu, isto é, descrever cada elo da cadeia causal, captando o aspecto dinâmico da explicação científica (ELSTER, 1994).

As entidades e os processos dos fenômenos sociais são diferentes e heterogêneos, por isso fica difícil propor uma generalidade às explicações feitas por mecanismos (HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010). A explicação por mecanismos não fará uma descrição exaustiva do que ocorreu, mas, sim, capturará os elementos cruciais do processo que originou o fenômeno social (ELSTER, 1994).

A explicação por mecanismo tem um papel crucial em distinguir as verdadeiras relações causais das correlações espúrias, pois, ao conhecer que um mecanismo influencia na forma de ocorrência do outro, possibilita-nos inferir sobre a existência de uma relação causal entre eles (HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010).

A grande dificuldade na utilização da explicação por mecanismos é identificar os potenciais mecanismos que influenciam e compõem o elo da cadeia. Essa identificação dos potenciais mecanismos é realizada por meio da análise das evidências empíricas do fenômeno social que será estudado. Assim, será possível verificar as condições necessárias e os possíveis fatores intervenientes que estão presentes para a existência do evento (ELSTER, 1994; HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010).

Para ser uma explicação bem-sucedida, deve-se, além de analisar as relações entre os fenômenos em um nível macro, identificar os mecanismos nas estruturas sociais que determinam as ações individuais e os ambientes sociais, os quais modelam, por sua vez, as crenças e os desejos dos membros integrantes desses cenários; possibilitando, assim, compreendermos a ação e a formação dos mecanismos presentes em determinado resultado social. Por isso, ao compreender os mecanismos e seus processos causais, faz sentido observar e analisar as relações em um nível macro (HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010).

Mais adiante, no tópico sobre o neoinstitucionalismo, verificaremos que uma instituição parece agir, escolher e decidir como se fosse um indivíduo, pois consegue determinar as ações, os desejos e as escolhas dos indivíduos que a compõem, sendo um mecanismo de imposição de normas sociais, que, para alguns, podem consistir em formas de

manipulação e padronização dos pensamentos desses indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003).

Assim, por sua vulnerabilidade às ações e aos desejos humanos, as instituições podem distorcer suas decisões por comportamentos egoístas de um grupo de agentes, resultando em eventos informais não desejáveis coletivamente, como o clientelismo e a corrupção. Nas ações institucionais e em comportamentos individuais, pode ocorrer a produção de eventos ou institutos informais, que também devem ser levados em consideração na análise para a compreensão do fenômeno social.

É pertinente o questionamento feito por Elster (1994, p. 185): “se uma instituição deve vigiar a outra, quem guarda os guardiões?” Segundo ele, as instituições que dependem desse sistema de vigilância mútua são vulneráveis ao conluio, além de, intrinsecamente, já se encontrarem sujeitas às constantes mudanças sociais deliberadas de forma racional pelos seus indivíduos.

Para explicar as instituições sociais e as mudanças sociais, é necessário mostrar o seu surgimento mediante a ação e interação dos indivíduos, por meio da utilização do individualismo metodológico. Isto é, explicar as oportunidades, os desejos e as escolhas dos atores envolvidos na interação que deram ensejo às ações existentes nas relações presentes na cadeia causal (ELSTER, 1994).

Ainda é relevante mencionar que as teorias que tentam definir a causalidade em termos de regularidades (ciência nomológica) não são compatíveis com as teorias baseadas em mecanismos devido às particularidades dos fenômenos sociais; porém, isso não quer dizer que os teóricos das explicações por mecanismos descartem a regularidade como uma fonte de evidência das relações causais; ao contrário, eles as utilizam sempre que adequadas ao caso que está sendo estudado (HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010).

Contudo, deve-se ficar atento à utilização da explicação por mecanismos para que não recaia em um conto de histórias, mas, ao contrário, seja possível refletir os processos causais responsáveis para a explicação do fenômeno estudado, por meio da compreensão adequada das entidades que compõem os mecanismos, quais sejam, as instituições e suas propriedades, os atores e suas ações, e a relação e a interação deles (ELSTER, 1994; HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010).

#### 2.3.4 Documentos como fontes de dados e evidências

Como vimos, a estruturação de um desenho de pesquisa é essencial para definirmos a abordagem metodológica a ser utilizada. De forma mais clara, o que se busca inferir

determinará a metodologia capaz de alcançar as pretensões propostas no desenho de pesquisa. Além da abordagem metodológica, o desenho de pesquisa será responsável por delimitar os instrumentos e as técnicas de pesquisa a serem utilizados.

Dessa maneira, a natureza do problema de pesquisa é a responsável por definir a abordagem metodológica, a maneira de realizar a pesquisa e os instrumentos e as técnicas que serão utilizados para realizar inferências válidas. Segundo os ensinamentos de Flick (2009, p. 24): “o objeto de estudo é o fato determinante para a escolha de um método, não o contrário”.

Em relação aos instrumentos de pesquisa, isto é, a técnica a ser empregada para a realização do trabalho científico, deve ser pensada de forma estratégica e contundente, adequando-se ao objeto proposto na pesquisa. Nessa perspectiva, é importante selecionar as técnicas e os dados a serem utilizados de acordo com o objeto proposto.

Um objeto de pesquisa que requeira uma abordagem qualitativa, mais especificamente uma análise de um estudo de caso, necessita de um estudo aprofundado, no qual se utilizem dados existentes sobre o objeto investigado; pois, ao se tentar compreender os mecanismos e a interação dos agentes no contexto em que se desenvolveu o fenômeno social, deve-se adotar uma técnica de pesquisa capaz de possibilitar esse entendimento (BAUER; GASKELL, 2002).

Assim, na perspectiva de compreensão de um fenômeno político ou social, o pesquisador deve estar atento para utilizar as técnicas e fontes de dados que melhor se adaptem e o possibilitem alcançar suas proposições de pesquisa.

De maneira concisa, a pesquisa empreendida tem uma abordagem ontológica antifundacionista, uma lógica epistemológica interpretativista e uma perspectiva metodológica qualitativa com a utilização do método de estudo de caso, em que se busca a compreensão do fenômeno em análise, qual seja, o “mensalão”.

O fenômeno social “mensalão” originou-se de uma prática institucional informal e repudiada pela sociedade. Devido a isso, os envolvidos negaram de diversas maneiras o seu envolvimento, restando apenas registros jornalísticos, alguns relatos e o conteúdo processual (Ação Penal n.º 470). Dessa forma, pela contemporaneidade e informalidade dos eventos, o fenômeno deve ser estudado conforme os registros sobre ele existentes.

Assim, as fontes de dados que explicam a origem, os processos causais, a relação e interação dos agentes, as instituições, o contexto, etc. são apropriadas para atingir nossas pretensões de pesquisa. Além de que dados capazes de explicações contextuais são de grande valia para o desenvolvimento do trabalho (FLICK, 2009).

Existem objetos de pesquisa que demandam uma análise de dados específicos para a compreensão do fenômeno. Não adianta tentar compreender a origem, os mecanismos e fatores contextuais de um evento por meio de análises estatísticas; é preciso apropriar os instrumentos ao desenho de pesquisa escolhido. Assim, pretendemos compreender o fenômeno do “mensalão” pela análise de documentos da Ação Penal n.º 470, recorrendo, algumas vezes, quando necessário, aos documentos jornalísticos.

Os documentos são importantes fontes de dados para a compreensão de um fenômeno social, pois proporcionam ao pesquisador o entendimento sobre como ocorreu a sua formação, os seus mecanismos, as relações e interações dos agentes e das instituições envolvidas em um contexto específico. A depender de sua origem, mostram-se como ferramentas úteis e confiáveis para construir inferências válidas na pesquisa (FLICK, 2009; GIL, 2008).

Nesse sentido, os documentos de instituições governamentais são frutíferos e confiáveis para compreender um evento que ocorreu no cenário dessas instituições, por exemplo, os projetos de lei, relatórios de órgãos, sentenças judiciais, acórdãos, deliberações etc. Por meio deles, será possível compreender o desenvolvimento de um fenômeno social em uma arena institucional.

Ainda, associados aos documentos institucionais, existem os documentos de comunicação de massa, tais como fontes de dados de jornais e revistas. Estes possibilitam ao pesquisador conhecer os aspectos sociais e compreender os fatos passados. Porém, devem ser tratados com cuidado, pois têm objetivos diversos dos trabalhos científicos, os quais são mais rigorosos na investigação e no aprofundamento dos fatos (GIL, 2008).

Os documentos produzidos pelos meios de comunicação são importantes por relatarem questões, às vezes, não contempladas nos documentos institucionais; ou seja, por eles, é possível compreender fatores e interações sociais não considerados por documentos formais devido às informalidades presentes nessas relações. Dessa forma, os documentos jornalísticos mostram-se proveitosos e complementares aos documentos oficiais de instituições governamentais (BAUER; GASKELL, 2002).

De forma complementar às fontes relatadas, a literatura também é uma importante fonte de dados na explicação de um fenômeno, seja como forma de explicar os estudos passados que podem ser utilizados como referência, seja estimulando questionamentos durante a análise do material. A literatura torna relevante a fundamentação da argumentação do pesquisador, pois o auxilia a verificar se suas descobertas estão de acordo ou se contradizem ao que fora pesquisado anteriormente (FLICK, 2009).

A literatura é exaustivamente utilizada nos trabalhos científicos, pois possibilita o conhecimento prévio de questões cujos entendimentos serão primordiais para a análise e interpretação dos fatores contextuais. Assim, ao utilizar os *insights* e as informações existentes na literatura sobre o contexto, a agência e a estrutura, o pesquisador poderá verificar e analisar as observações sobre a sua pesquisa com um olhar mais interpretativo e analítico.

Como um estudo de caso demanda um exaustivo exame de dados, é importante a associação de diversas fontes, as quais proporcionarão ao pesquisador o aprofundamento esperado no estudo e a compreensão do fenômeno social.

Ao optarmos por utilizar uma narrativa analítica com enfoque conteudístico e a explicação por mecanismos, esses instrumentos nos capacitarão a uma interpretação das relações causais do objeto escolhido (Ação Penal n.º 470), penetrando nos fatores contextuais que influenciaram a existência do fenômeno, bem como nas decisões e ações dos atores envolvidos e suas interações para alcançar os resultados pretendidos.

A problematização de nossa pesquisa centra-se no seguinte questionamento: quais são os mecanismos que ensejaram o fenômeno social “mensalão”? A partir desse problema, pretendemos identificar as peças e os mecanismos que interagiram para a formação do fenômeno, mostrando, assim, as escolhas e os interesses dos atores responsáveis por esta interação.

Formulamos três hipóteses a serem verificadas e testadas durante a execução de nossa pesquisa. Como primeira hipótese a ser verificada é a de que a necessidade em adquirir apoio no Congresso Nacional para garantir a governabilidade gerou o surgimento do “mensalão”. Em outras palavras, acreditamos que a necessidade de assegurar a boa governabilidade do Poder Executivo, no caso, do partido da base governista, fez desenvolver-se o fenômeno social do “mensalão”.

Uma segunda hipótese formulada a ser verificada é a de que as escolhas dos atores foram responsáveis por originar o fenômeno social “mensalão”. Assim, as escolhas feitas pelos atores envolvidos no processo possibilitaram o surgimento do fenômeno social.

Como terceira e última hipótese a ser verificada, é de que a teoria do presidencialismo de coalizão não é capaz de identificar as instituições informais presentes em fenômenos sociais como o “mensalão”. Dito de outro modo, a tese do presidencialismo de coalizão prevê apenas instituições formais responsáveis pela coalizão entre o Legislativo e o Executivo, ignorando a influência e interação das instituições informais, as quais também podem ser responsáveis por delinear fenômenos sociais.

Portanto, por meio das ferramentas ontológicas, epistemológicas e metodológicas citadas será possível identificar as peças e mecanismos existentes no fenômeno social, quais sejam, os atores, as instituições, seus interesses e escolhas ao longo do processo de formação do “mensalão”.

### 3 AR CABOUÇO TEÓRICO

A escolha de uma boa teoria é premissa fundamental no desenvolvimento de uma pesquisa científica. Um arcabouço teórico-conceitual robusto dá suporte ao desenho de pesquisa para a produção de inferências válidas, como também serve de guia para a escolha dos métodos e das técnicas adequados a serem utilizados (SÁTYRO; REIS, 2014).

Sem teoria, o método é vazio. Por isso, as teorias devem ser passíveis de refutação, ou seja, devem ser passíveis de falseamento por observação empírica. Popper (1997) costuma afirmar que as teorias que não são falseáveis são dogmas, não teorias. Dessa forma, só é possível aprendermos sobre o mundo mediante proposições empiricamente falseáveis.

A presente tese fundamenta-se em pressupostos teóricos do paradigma neoinstitucional e do presidencialismo de coalizão, levando em consideração em nossa análise, tanto o papel das instituições formais quanto das instituições informais, demonstrando a sua interação nas relações Executivo-Legislativo.

A teoria neoinstitucionalista retoma a análise das instituições como variáveis explicativas da dinâmica política dos atores, trazendo um renovado interesse pelo modo como os arranjos rotineiros podem estruturar seus comportamentos políticos (PERES, 2008).

Dessa forma, as instituições podem ser conceituadas como princípios, regras e normas que moldam o comportamento humano e suas decisões por meio de mecanismos de incentivos. Assim, as instituições “moldam a maneira pela qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos” (STEINMO, 2008, p. 2).

Consideramos que qualquer explicação pode ser considerada incompleta se não levada em consideração a importância e o papel das instituições informais. As instituições informais podem ser definidas como “regras sociais compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas e aplicadas pelas instituições e/ou atores estatais, porém, fora das estruturas oficiais do Estado” (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 5).

Assim, o neoinstitucionalismo tem diversas vertentes, as quais compartilham uma característica comum: preocupam-se com as dificuldades em verificar o comportamento dos atores, suas escolhas e interesses, que são radicalmente influenciados pelo contexto das instituições onde se encontram inseridos (AOKI, 2006; BOUDON, 1998).

Adotaremos algumas de suas perspectivas, qual seja, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e as instituições informais.

Por fim, também nos utilizaremos do referencial teórico do presidencialismo de coalizão, a fim de compreendermos como ocorrem as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. A teoria explica a interação desses dois poderes, responsáveis por explicar o funcionamento da política brasileira.

Importante ressaltar que, o estudo da teoria do presidencialismo de coalizão juntamente ao das instituições informais será imprescindível para compreendermos a existência do fenômeno social do “mensalão”.

### **3.1 Institucionalismo histórico**

O institucionalismo histórico surge como uma reação à análise da vida política em grupo. Essa vertente busca estudar os atores, seus interesses e como são feitas suas escolhas nas instituições a que pertencem (STEINMO, 2008).

Com o institucionalismo histórico, o Estado passa a ser visto como um complexo de instituições sociais e políticas organizadas de diversas formas, sendo capazes de moldar os conflitos entre os grupos concorrentes existentes (THÉRET, 2003). Assim, as decisões políticas de uma instituição são capazes de influenciar o processo político (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

As instituições são vistas como o resultado de um conflito político, capaz de influenciar as estratégias, escolhas e comportamento dos atores envolvidos (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). As instituições conseguem fornecer modelos de aprendizados e modelos morais que permitem interpretar a ação e omissão no comportamento do indivíduo. As instituições têm a capacidade de estruturar as próprias decisões, por meio de suas ideias, crenças e poder, resultando em uma forte influência política naqueles que compõem tal organização (PERES, 2008).

O institucionalismo histórico foca na trajetória histórica e no “caminho dependente”<sup>2</sup> (THELEN; STEINMO, 1998). Essa trajetória enfatiza o tempo e as sucessões dos eventos ocorridos no processo histórico, mostrando as diversas características da criação e do desenvolvimento das políticas, e ressaltando a importância de conhecermos os antecedentes para compreendermos as circunstâncias contemporâneas (PIERSON, 2000).

---

<sup>2</sup> Tradução livre do termo *path dependence*, muito utilizado, o qual se refere ao neoinstitucionalismo, mostrando que a trajetória histórica cria uma interdependência entre os demais fenômenos. Em outras palavras, a história funciona como um instrumento de nexo de causalidade entre os fatos que ocorrem em uma instituição. Portanto, por meio dessa trajetória histórica, fatos recentes podem ser devidamente compreendidos (THELEN; STEINMO, 1998).

Na visão neoinstitucionalista, o trajeto histórico é importante porque molda as instituições, e estas moldam outros setores, por exemplo, a economia (PRZEWORSKI, 2005). Na estrutura econômica, formam-se grupos de interesses, que se organizam politicamente em classes; esses grupos tendem a entrar em conflito e formam alianças políticas nas instituições (AOKI, 2006). Assim, as instituições definem preferências ao contribuir para a determinação dos interesses e objetivos políticos envolvidos (PRZEWORSKI, 2004).

O institucionalismo deve focar na vida política das instituições por meio da construção social e política das identidades, preferências e capacidades dos envolvidos nesse contexto (MARCH; OLSEN, 1996). Dessa forma, as análises dos modelos institucionais revelam que, mesmo com a diversidade, sua essência é estruturada em bases (REZENDE, 2009). Daí a importância do estudo da trajetória histórica para se compreender o contexto da instituição.

Também é importante mostrar que as políticas passam por processos de estabilidade e rápidas mudanças, e as grandes linhas da política geralmente se definem durante esse período de mudança (BAUMGARTNER; JONES, 1991). No entanto, as instituições também têm uma base estrutural, composta de elementos que se inseriram ao longo de sua formação (REZENDE, 2009). Apesar da manutenção dessa base, há novos aspectos que continuam sendo inseridos nelas (REZENDE, 2012).

No institucionalismo histórico, o comportamento de um ator depende de suas preferências individuais, do contexto e das regras. É importante ressaltar que o institucionalismo histórico não acredita que os atores sejam simplesmente seguidores das regras ou que sejam essencialmente estratégicos e usem as regras para maximizar seus interesses. O comportamento dos atores seria uma reação ao ambiente institucional vivenciado. Assim, os institucionalistas históricos dão enfoque à história por três motivos: primeiro, os eventos políticos ocorrem em um contexto histórico; segundo, os agentes podem aprender com as experiências históricas, porque ao aprofundar seus conhecimentos históricos, os atores são capazes de oferecer explicações mais aprofundadas; por fim, as expectativas são moldadas pelo passado (STEINMO, 2008).

As instituições não delineiam comportamentos, elas apenas fornecem um contexto que ajuda a compreender as escolhas feitas pelos agentes (IMMERGUT, 1998). As regras e normas das instituições, sejam elas formais, sejam informais, são importantes para a Ciência Política por sua capacidade de delinear quem participa das tomadas de decisão e qual é o comportamento estratégico deles (STEINMO, 2008). Por isso, as regras de uma instituição definirão os procedimentos dessas instituições e as ações de seus atores (COX, 2004).

Assim, nas palavras de Pierson (1996, p. 152):

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalização, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas.

O institucionalismo histórico, portanto, permite ao observador analisar os atores políticos como objeto e como agente histórico (DOMINGUES-DA-SILVA, 2010). Assim, o comportamento político é mais bem entendido como um resultado de regras e interesses dos indivíduos (STEINMO, 2008). O institucionalismo histórico, uma das abordagens do neoinstitucionalismo, é mais bem compreendido e adequado para produzir explicações após ser analisado com outras abordagens que lhe complementam.

### **3.2 Institucionalismo da escolha racional**

O institucionalismo da escolha racional surgiu de forma paralela ao institucionalismo histórico. De acordo com os institucionalistas da escolha racional, os atores compartilham um conjunto de certas preferências e escolhas, comportando-se de forma estratégica a fim de satisfazer seus interesses (MARCH; OLSEN, 2008). Assim, o comportamento dos atores não se influencia por trajetórias históricas como no institucionalismo histórico, mas pela expectativa no comportamento de outros atores (HALL; TAYLOR, 2003).

A teoria da escolha racional parte do pressuposto de que os indivíduos são seres humanos dotados de racionalidade. Dessa maneira, estruturam suas ações com a finalidade de maximizar seus interesses, isto é, eles são impulsionados pela vontade interior (THELEN, 1999). Suas opções na tomada de uma decisão organizam-se de forma hierárquica, conforme o benefício que lhes trará (COX, 2004; RYAN, 2004). Então, a escolha é o reflexo de um comportamento estratégico (ELSTER, 1994).

A teoria baseia-se em como os seres humanos se comportam, em seus objetivos e crenças, os quais influenciam suas escolhas. Esses conceitos são importantes por definir o comportamento dos indivíduos e como isso tem impacto em suas escolhas nas instituições (FEREJOHN; PASQUINO, 2001). Os indivíduos calculam os custos e os benefícios em suas escolhas, isto é, no momento de tomar suas decisões (STEINMO, 2008). Sustentam, ainda, que os indivíduos seguem as regras porque são atores estratégicos que querem maximizar seu ganho pessoal por meio da análise do jogo (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

Os atores do institucionalismo da escolha racional geralmente não cooperam com outros para atingir o interesse comum; pequenos incentivos poderiam ser realizados por eles caso houvesse algum tipo de interesse estratégico em jogo (MOE, 2006). As instituições permitem que escolhas políticas sejam feitas; os atores estão atentos às regras e tentarão manipulá-las em favor de seus interesses (IMMERGUT, 1998).

Como ensina o professor Marcus André Melo (2004, p. 185): “A escolha de políticas depende não apenas do conhecimento das opções de políticas existentes, mas também das escolhas já feitas e das instituições estabelecidas no passado (legados de políticas).” A teoria institucionalista da escolha racional aplica-se às perspectivas que definem as instituições pela criação de uma regularidade, ou seja, pela aceitação das regras comportamentais (PETERS, 1999).

Os teóricos da teoria institucionalista da escolha racional pressupõem que os indivíduos têm escolhas e preferências que são estáveis ao longo do tempo (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Há autores, no entanto, que discordam de tal afirmativa e dizem que essas escolhas e preferências se alteram com o decorrer do tempo pela influência de novos aspectos de uma instituição (BOUDON, 1998; COX, 2004; GREEN; SHAPIRO, 2004).

O estudo da teoria da escolha racional leva alguns estudiosos a observar as escolhas e preferências dos atores com a trajetória histórica da instituição. As normas, os valores e as crenças das instituições delimitam a ação desses atores, que organizam suas escolhas mediante a hierarquização de preferências (RYAN, 2004; WARD, 2002).

A instrumentalidade racional é um resultado da trajetória histórica, construído com o conjunto de escolhas, crenças e normas de uma instituição. Os indivíduos, por sua vez, absorvem esses elementos institucionais e modelam suas ações (IMMERGUT, 1998).

Os indivíduos, portanto, agem racionalmente em busca de seus objetivos e preferências, no entanto essas ações são o reflexo das normas, valores e crenças das instituições nas quais se encontram inseridos. Com base na trajetória histórica das instituições, os atores tomam suas ações racionalmente, buscando o melhor resultado para suas preferências.

### **3.3 Instituições informais**

A literatura atual de instituições políticas foca bastante em estudos de instituições e regras formais e, muitas vezes, presumem uma relação causal entre essas regras formais e o comportamento político que não são capazes de explicar os resultados políticos.

(DESPOSATO, 2006; O'DONNELL, 2006).

Para esclarecer, não estamos querendo afirmar que os estudos das instituições formais devem ser descartados, longe disso, eles são relevantíssimos para os estudos institucionais; no entanto, em alguns casos particulares, eles dificilmente exaurem e explicam os resultados políticos e as mudanças institucionais de forma adequada, devendo, portanto, ser analisadas igualmente à existência das instituições informais, conjuntamente (O'DONNELL, 2006).

As instituições informais geralmente surgem em consequência da incompletude ou ineficácia das instituições formais em exercer sua função, pela vontade de mudança institucional dos atores que interagem no cenário institucional ou pela vontade dos atores em buscar objetivos socialmente inaceitáveis (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Como Guillermo O'Donnell (2006, p. 287, tradução nossa) louvavelmente afirma: “as análises de instituições que focam exclusivamente em regras formais correm o risco de omitir o que modela e limita o comportamento político, o que pode levar a uma imagem incompleta, senão incorreta, de como a política funciona.”

Conceitualmente, as instituições informais consistem em “regras sociais compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas e aplicadas pelas instituições e/ou atores estatais, porém, fora das estruturas oficiais do Estado” (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 5). Elas são capazes de moldar o funcionamento das instituições formais, pois as regras informais têm um efeito sistemático nos resultados políticos institucionais.

Assim, um conjunto de regras informais que constituem uma instituição informal é de conhecimento geral dos atores que interagem naquele contexto. Dessa forma, espera-se que todos sigam essas regras caso desejem sobreviver naquele cenário institucional, e se algum deles vier a descumpri-las, submeter-se-ão a algum tipo de mecanismo de punição (O'DONNELL, 2006).

As instituições informais têm a capacidade de modelar o funcionamento das instituições, como os sistemas eleitorais, o sistema judiciário, as relações do Legislativo-Executivo, etc. Em alguns casos, elas fortalecem as instituições, aumentando a sua estabilidade e eficácia; em outros, elas as enfraquecem ao criar incentivos que as destroem (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Dessa forma, é oportuna a utilização desse referencial teórico para nosso estudo de pesquisa, haja vista a informalidade das condutas descritas na Ação Penal n.º 470. Ao utilizarmos a explicação por mecanismos para desvendar o funcionamento de uma instituição informal e a interação dos atores envolvidos com as instituições formais, poderemos compreender as causas dos resultados políticos que ocorrem em nosso cenário político atual.

É relevante, ainda, ressaltar que as instituições informais não se confundem com organizações informais, como clãs marginalizados ou máfias, nem com o conceito de instituições fracas. Geralmente, surgem na presença de instituições formais fracas, ineficazes ou insuficientes, melhorando a atuação e estabilidade da democracia e alcançando resultados políticos responsáveis pelo funcionamento do sistema (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Assim, a falta da aplicação efetiva das regras e leis de um Estado permite o surgimento e a persistência das instituições informais, como o clientelismo, a corrupção, dentre outras. A existência dessas instituições informais delinea os processos e resultados políticos no cenário mundial, por isso é relevante a compreensão da dinâmica entre as regras formais e informais, como as instituições informais contribuem para a estabilidade e mudança das instituições formais e vice-versa (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Em virtude da interação das instituições formais e informais, Helmke e Levitsky (2006) elaboraram uma tipologia, considerando o nível de convergência que existe entre elas e a eficácia das instituições formais, resultando na seguinte classificação: instituições informais complementares, acomodadas, substitutivas e competitivas.

As instituições informais complementares (*complementary informal institutions*) têm a capacidade de modelar o comportamento de forma que não viola a abrangência das regras formais nem produzem resultados diferentes dos produzidos pelas instituições formais. Na realidade, são vistas como instrumentos que aumentam a eficiência e eficácia das instituições formais. Assim, elas coexistem harmonicamente com as instituições formais.

Ainda, as instituições informais complementares podem ser divididas em dois tipos. O primeiro, a instituição preenche lacunas existentes nas instituições formais, adicionando fatores contingenciais ou ajudando os atores a alcançar seus objetivos de forma mais eficaz. Como exemplo, podemos citar o “seguro eleitoral”<sup>3</sup> desenvolvido pela *Concertación de Partidos por la Democracia* no Chile.

O segundo tipo funciona como uma fundação subjacente para as instituições formais. Essas regras informais criam incentivos para cumprir as normas das instituições formais que

---

<sup>3</sup> A *Concertación de Partidos por la Democracia* foi uma coalizão de partidos políticos de esquerda, centro-esquerda e centro que governou o Chile desde 1990 até 2010. O sistema eleitoral chileno é peculiar, pois se escolhem dois membros por distrito ( $M=2$ ), assim, os partidos devem dobrar os votos do candidato mais próximo para conseguir capturar os dois assentos, requerendo que tenham dois fortes candidatos para disputa. Ocorre que um forte candidato prefere compor a lista com um candidato mais fraco para garantir que seja eleito, então como se resolver o problema? Para induzir os fortes candidatos a correr o risco dessa dupla campanha, a coalizão ou o partido oferece o seguro eleitoral (*electoral insurance*), uma espécie de promessa atrativa. Isto é, na melhor das hipóteses, ambos os candidatos sairão vitoriosos, porém, caso um não consiga, o partido ou a coalizão lhe prometem, como forma de compensação, um cargo em algum ministério ou no quadro do Executivo (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

existem apenas no papel, ou seja, sozinhas não conseguem ser executadas. Como exemplo, podemos citar que o sucesso da Constituição americana, que pode ser atribuído não apenas ao seu desenho institucional, mas também ao esforço complementar de crenças e expectativas entre os cidadãos americanos.

As instituições informais acomodadas (*accommodating informal institutions*) combinam a eficácia das instituições formais com resultados divergentes. Essas instituições informais criam incentivos para comportamentos que alteram os efeitos das instituições formais, sem violá-las. Geralmente são criadas por atores que não se agradam com os resultados gerados pelas normas formais, mas não são capazes de mudá-las ou violá-las. Assim, essas instituições informais ajudam a conciliar os interesses dos atores com os arranjos formais existentes. Como exemplo, podemos citar o consociativismo<sup>4</sup> alemão, um conjunto de normas informais não escritas de acomodação dos partidos e compartilhamento de poder. Apesar de os arranjos consociativos violarem o espírito democrático da Constituição alemã, pois limitam o seu poder, eles aprimoram a estabilidade do regime, diminuindo os conflitos religiosos e de classes.

As instituições informais competitivas (*competing informal institutions*) coexistem com as instituições formais ineficientes, porém de forma incompatível: para seguir a regra de uma instituição, deve violar a da outra. Assim, elas paralisam as regras e os arranjos formais, gerando resultados divergentes do que se esperam das normas formalmente postas. Como exemplo, podemos citar a corrupção sistemática ocorrida na Itália no pós-guerra, em que as normas de corrupção eram mais poderosas do que as leis estatais, e o clientelismo e o patrimonialismo estava presente em diversos sistemas políticos.

Por fim, na tipologia elaborada por Helmke e Levitsky (2006), há as instituições informais substitutivas (*substitutive informal institutions*), as quais combinam instituições formais ineficientes com resultados compatíveis. Assim como as complementares, os atores buscam resultados compatíveis com as regras e procedimentos formais, porém, similar às instituições informais competitivas, inserem-se em um ambiente em que as regras formais não são cumpridas. Dessa forma, as instituições substitutivas são desenhadas para desempenhar o papel que as instituições formais foram incapazes de executar.

Essas instituições substitutivas geralmente se desenvolvem em estruturas estatais fracas e ineficazes. Exemplificando, podemos citar o que ocorreu em áreas rurais no Peru, nas

---

<sup>4</sup> O consociativismo é uma forma de governo que garante a representação aos grupos diversificados que compõem o sistema eleitoral de países divididos. Por isso, é utilizado para gerenciar conflitos que surgem nesse meio diversificado, geralmente por razões étnicas, religiosas ou históricas, buscando a estabilidade do governo e a manutenção da democracia (LIJPHART, 2004).

quais o fracasso estatal resultou em uma proteção ineficaz da polícia e em tribunais ineficientes nos anos 1970, gerando uma instituição informal denominada *rondas campesinas*, criadas pelos cidadãos para defender suas comunidades. Essas estruturas informais desempenharam a atividade que o Estado foi incapaz de exercer.

De forma esquemática, podemos observar no Quadro 2:

Quadro 2 – Tipologia das instituições informais

Resultados/Eficiência	Instituições formais eficientes	Instituições formais ineficientes
<b>Convergente</b>	Complementares	Substitutivas
<b>Divergente</b>	Acomodadas	Competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky (2006, p. 14).

Há certa dificuldade entre os autores em enquadrar uma determinada instituição na tipologia de Helmke e Levitsky (2006), devido às peculiaridades de estrutura interna da região que se tem em análise. Assim, a depender do cenário e arranjos institucionais, o mesmo instituto pode ser enquadrado de forma diversa (MEJÍA ACOSTA, 2006).

É importante examinar os mecanismos que explicam por que e como as instituições informais foram criadas, bem como as fontes de sua estabilidade e mudança. Algumas instituições informais persistem no tempo, como o clientelismo, porém não devemos tratá-la como uma estrutura fixa, como algo cultural e engessado, e sim examinar o motivo de sua estabilidade (DESPOSATO, 2006; SAMUELS, 2006).

Explicar como as regras informais surgiram e como persistem requer que se especifique como se comunicam com os atores no cenário estudado. Por isso, o foco não deve ser apenas nas instituições informais, mas também como os atores se comportam nesse cenário institucional e como suas estratégias se modificam de acordo com o contexto no qual se encontram inseridos (O'DONNELL, 2006).

Por isso, é importante conhecer o cenário institucional em que dão ensejo a essas instituições informais para compreender a causa de sua origem, além do papel dos atores envolvidos.

Diante dessa breve explanação teórica sobre as instituições informais, vislumbra-se sua adequabilidade ao nosso objeto de pesquisa, pois acreditamos ser a Ação Penal n.º 470,

conhecida como “mensalão”, uma instituição informal. Mais à frente, após a análise de seus mecanismos, poderemos verificar a viabilidade de seu enquadramento na tipologia sugerida pela literatura.

### 3.4 Presidencialismo de coalizão

O termo “presidencialismo de coalizão” surge com Sérgio Abranches para definir a estrutura e o mecanismo de funcionamento político-institucional consagrado no Brasil com o advento da Constituição de 1988. Nesta composição, o sistema político brasileiro adotou uma forma de governo presidencialista com um legislativo multipartidário, resultando em um traço institucional peculiar (ABRANCHES, 1998).

Segundo a teoria dominante, a separação dos poderes, atributo dos governos presidencialistas, resultaria em uma atitude desregrada dos membros do Legislativo, pois, a duração de seus mandatos são independentes à aprovação ou desaprovação da política presidencial. Da mesma forma, os presidentes não buscariam apoio do Congresso Nacional devido à legitimidade popular de seu mandato. Por conta disso, apenas os atores parlamentares do partido presidencialistas teriam a atitude de cooperação, e o presidencialismo multipartidários tenderiam a uma paralisação institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Para que ocorresse o funcionamento político-institucional previsto seria necessária uma “engenharia institucional”, na qual se buscassem a cooperação entre os partidos políticos que formavam o Congresso Nacional (Poder Legislativo) e o partido governista que formava o Poder Executivo (ABRANCHES, 1998). Mais especificamente, “a necessidade, mais ou menos frequente, de recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo (gabinete).” (ABRANCHES, 1998, p. 48).

Para dar funcionalidade a essa necessária coalizão entre os Poderes Executivo e Legislativo, há instrumentos como a distribuição de cargos e verbas através de “critérios políticos-programáticos ou puramente clientelistas”. (ABRANCHES, 1998, p. 78). Assim, os partidos políticos buscam maximizar o número de cargos sob seu controle, mantendo a coalizão menor possível, pois buscam a maximização do poder de seu partido em detrimento de outro. Conforme leciona Abranches (1998, p. 79), “a distribuição equitativa desse poder institucional é condição necessária à funcionalidade da coalizão”.

Os governos em crise de governança acabam enfrentando problemas na desarticulação desses instrumentos, ocasionando uma perda na direção política e fragmentação da maioria.

Portanto, os governantes devem almejar uma coordenação política que os levem a um pacto através da troca de recursos políticos para atrair aliados no Congresso Nacional, a fim de que seus interesses e políticas sejam implementados (ABRANCHES, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

O poder do Executivo é maior nessa “engenharia institucional” pois, o Legislativo têm poderes para formular as propostas, porém é o Executivo quem irá sancionar ou vetar. Sem contar que o Executivo pode determinar a agenda pois também possui iniciativa para à produção legislativa quando se refere a matérias orçamentárias, por exemplo.

O Poder Executivo possui o poder de agenda, porém esta é processada pelo Poder Legislativo e votada conforme os princípios e diretrizes partidárias dos partidos envolvidos. Importante destacar a opinião dos doutrinadores Figueiredo e Limongi (2001, p. 23):

“Ao nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação”.

Além da definição do poder de agenda, o Executivo ainda possui instrumentos para “lutar” contra o Legislativo, que são a edição de medidas provisórias, induzindo a cooperação com os parlamentares.

Portanto, a relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo dependerá da quantidade de instrumentos fornecidos ao governante no sistema de governo. Quanto maior o poder legislativo que lhe é oferecido constitucionalmente, menor a sua preocupação em cooperar com o Legislativo, pois possui maiores chances de alcançar sua agenda unilateralmente. Nesse cenário, quando há oposição política no Legislativo, o resultado provável é a existência de conflitos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003b).

Assim, o quadro institucional brasileiro não favorece a disciplina partidária nem a redução no número de partidos políticos existentes dentro do Congresso Nacional. Porém, o que Figueiredo e Limongi (2001) verificam empiricamente é que há uma alta disciplina partidária (89,4%) e varia conforme o partido político atuante, sendo suficientes para tornarem as decisões parlamentares previsíveis.

A atividade no plenário legislativo minimiza a possibilidade de um parlamentar, considerado individualmente, de influenciar nos eventos e decisões, potencializando os papéis dos líderes e dirigentes partidários. Esses líderes são responsáveis por influenciar os votos dos

parlamentares de seu partido, direcionando a forma de votar de sua bancada (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Um dos mecanismos decisivos na relação entre os Poderes Executivo-Legislativo é a possibilidade de emendas individuais dos deputados à Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual é sancionada pelo Presidente da República. Os parlamentares se utilizam desse instrumento para beneficiar os municípios que compõem suas bases eleitorais, a fim de maximizar suas chances para uma futura reeleição. Portanto, o Executivo se utiliza dessa ferramenta para recompensar ou punir os parlamentares de acordo com o seu comportamento (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Além dos instrumentos das emendas individuais aos parlamentares, o Poder Executivo utiliza-se de outros mecanismos como forma de incentivar o Legislativo a cooperar. Um segundo mecanismo utilizado pelo Presidente da República é a negociação de cargos no Executivo aos membros do Poder Legislativo. A maioria dos cargos negociados são de livre nomeação, sendo responsabilidade do Chefe do Executivo eleger quem será o encarregado de ocupar o referido cargo. Nesse sentido, o Executivo negocia com algum líder partidário ou parlamentar que lhe forneça benefícios legislativos em troca da ocupação do cargo. Da mesma forma, são negociados os Ministérios com os membros do Legislativo (PEREIRA; BERTHOLINI, 2017).

Assim, o chefe do Poder Executivo se utiliza de vários mecanismos para instrumentalizar a eficiência de sua governabilidade, incentivando uma cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo. A cooperação dos poderes decorre dos incentivos oferecidos aos parlamentares pelo chefe do Executivo.

O objetivo primordial do Presidente da República, como chefe do Executivo, é maximizar o apoio político do Poder Legislativo com o menor custo possível, isto é, com a utilização e/ou barganha de ferramentas que lhes sejam menos custosas. A partir dessas escolhas, os atores participantes da coalizão irão alcançar um grau maior ou menor de satisfação e de equilíbrio, porém estes, serão índices dinâmicos, os quais podem variar conforme a existência de choques externos ou internos. Importante ressaltar que os choques externos e internos podem influenciar a relação da coalizão. Como exemplo de choques externos, podemos citar crises econômicas, desemprego e inflação; como exemplo de choques internos podemos citar reformar ministeriais, as eleições de meio de mandato para prefeito e escândalos de corrupção (PEREIRA; BERTHOLINI, 2017).

Portanto, na gerência da coalizão em um presidencialismo multipartidário faz-se necessário o emprego de instrumentos e estratégias eficazes para garantir a governabilidade

dos programas pretendidos pelo chefe do Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). “(...) os aliados da coalizão precisam de um gerente capaz de diminuir seus problemas de coordenação. Sem este coordenador externo (o presidente), as maiorias legislativas tornam-se instáveis, caras e imprevisíveis (...). (PEREIRA; BERTHOLINI, 2017, p. 547).

## 4 IMPORTANDO CONCEITOS JURÍDICOS ESSENCIAIS À COMPREENSÃO DA AÇÃO PENAL N.º 470

Diante da natureza do nosso objeto de estudo, observamos a necessidade de explanar o significado de determinados conceitos, próprios do ramo jurídico, que se mostram essenciais à compreensão da Ação Penal n.º 470. Assim, neste capítulo, introduziremos alguns conceitos imprescindíveis à compreensão das peças processuais que serão analisadas nas seções seguintes. Não pretendemos exaurir o conteúdo ou discussões sobre os temas que serão abordados, ao contrário, tentaremos explicar de maneira simples, sucinta e acessível, os conceitos jurídicos necessários à assimilação do processamento da AP 470.

Inicialmente, para compreendermos o processamento do inquérito policial e da ação penal, iremos explanar as regras e normas processuais contidas no Direito Penal e Processual Penal brasileiro.<sup>5</sup> Depois, será analisado o conteúdo dos crimes pelos quais foram indiciados e denunciados os autores que figuraram como réus nesta ação, além de temas pontuais com que deparamos no decorrer de nossa análise.

A partir desse prévio conhecimento, será possível fazer a análise do instrumento que originou a AP 470, qual seja, o Inquérito Policial n.º 2.245/MG.

### 4.1 Compreendendo instrumentos penais do Direito brasileiro

Como nosso objetivo de pesquisa é compreender os mecanismos do “mensalão”, para isso, será necessário entendê-lo desde sua origem, ou seja, conhecer os fatos que lhe deram origem, as normas e regras institucionais, os interesses dos atores, etc. De modo geral, devemos conhecer todos os elementos que compuseram a Ação Penal n.º 470.

Entretanto, para que possamos conhecer e compreender os fatos e elementos próprios desta ação, será necessário compreender alguns conceitos normativos de Direito Penal e Processual Penal peculiares na seara jurisdicional.

#### 4.1.1 Regras de processamento

O procedimento de natureza penal inicia-se na seara administrativa com as investigações policiais, as quais podem ser feitas pela Polícia Civil ou Polícia Federal e darão

---

<sup>5</sup> As regras processuais penais encontram-se dispostas no Código de Processo Penal, Decreto-Lei n.º 3.689 de 3 de outubro de 1941 (BRASIL, 1941), o qual passou por diversas reformas legislativas desde então.

ensejo ao conhecido inquérito policial. Embora muito relevante, o inquérito policial não é um instrumento obrigatório, porém, quando adequadamente realizado, pode ser de grande valia para o conhecimento dos fatos e para o embasamento de uma possível ação penal (PACELLI, 2016).

Falamos em uma possível ação penal, pois, ao realizar as investigações policiais, o Delegado de Polícia, encaminhará os autos do inquérito policial a um membro do Ministério Público, responsável pelo oferecimento da ação penal. Assim, o promotor analisará as informações contidas no inquérito policial e verificará a viabilidade de intentar uma ação penal na seara judicial (PACELLI, 2016).

A ação penal pode ser de ordem pública ou privada, a depender do tipo penal (crime). O que determina se uma ação penal será pública ou privada é a política criminal pretendida pelo legislador no momento da criação do crime e de sua previsão legal. O legislador, portanto, ao elaborar as leis penais entendeu pela tipificação de algumas condutas como de interesse público e outras como de interesse privado.

Dessa maneira, as ações penais, na maioria, são de ordem pública, por interessarem ao Estado, detentor do direito de punir (*ius puniendi*), a manutenção da ordem social e o cumprimento das leis. Quando os interesses protegidos são iminentemente privados, como o crime de injúria e difamação, dentre outros, o Estado aguarda o ofendido demonstrar a sua vontade de querer que o responsável seja penalizado (PACELLI, 2016).

Deve-se observar que, a depender do crime praticado e das regras de competência previstas constitucional e legalmente, a ação penal pode ser intentada tanto pelo Promotor de Justiça, membro do Ministério Público estadual, quanto pelo Procurador da República, membro do Ministério Público Federal (TÁVORA; ALENCAR, 2016).

Se de ordem pública, o Promotor de Justiça ou o Procurador da República serão os responsáveis pelo ingresso da ação por meio do instrumento processual denominado denúncia. Entretanto, se de ordem privada, o ofendido será o responsável pelo oferecimento da ação mediante a peça processual chamada queixa-crime (PACELLI, 2016; TÁVORA; ALENCAR, 2016).

Conforme o Código de Processo Penal, a denúncia deve ser exposta de forma clara e coerente, detalhando os fatos, as circunstâncias, a qualificação do acusado e a classificação do crime ou dos crimes e, quando necessário, o rol de testemunhas. Assim, se preenchidos todos os requisitos legalmente exigidos, o juiz responsável pela causa receberá a ação penal e dará o seguimento devido.

Contextualizando, as investigações policiais pela Polícia Federal no Caso do Mensalão iniciaram-se em 2005 e foram instrumentalizadas por meio do Inquérito Policial n.º 2.245/MG. Depois da verificação das informações contidas e da viabilidade de uma ação penal, o MPF ingressa com a denúncia que dá origem à Ação Penal n.º 470.

#### 4.1.2 Foro por prerrogativa de função: processamento perante o Supremo Tribunal Federal

Uma peculiaridade necessita ser explicada no caso em tela: o foro por prerrogativa de função. A prerrogativa de foro é uma característica inerente a determinados cargos e funções públicas de terem suas ações processadas por órgãos e tribunais superiores.

É importante ressaltar que a prerrogativa de foro não é um benefício concedido a algumas pessoas que detêm cargos relevantes na esfera pública, mas uma característica própria do cargo, independentemente da pessoa que o exerce naquele momento. Assim, o detentor do cargo público só possui o foro por prerrogativa de função enquanto exercer aquele cargo. Depois da sua exoneração da função, portanto, seus inquéritos e ações serão processados conforme as regras processuais ordinárias.

Diante da relevância de determinados cargos e funções públicas, seus ocupantes devem ter sua imagem e integridade protegidas perante a sociedade até que o fato seja propriamente investigado e tenha seu julgamento processado. Isso ocorre porque, muitas vezes, a notícia pela mídia sobre a investigação ou um possível envolvimento de determinada autoridade já fere negativamente sua imagem com a antecipação de julgamentos pela sociedade. O correto seria aguardar a investigação e a prova do seu envolvimento quando do julgamento da ação, pois o julgamento errôneo da sociedade pode ser mais prejudicial à sua imagem do que uma efetiva punição judicial. Por isso, a Constituição Federal de 1988 atentou-se às graves implicações políticas e sociais que poderiam resultar do processamento dessas ações e tentou protegê-lo com essas prerrogativas.

A prerrogativa de foro, coloquialmente conhecido como foro privilegiado, tem previsão em alguns artigos da Constituição Federal de 1988. Mais especificamente ao caso em tela, o artigo 53, parágrafo 3.º<sup>6</sup> informa que os parlamentares que exercem o cargo de deputado federal e senador serão julgados perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

---

<sup>6</sup> “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. [...] § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.” (BRASIL, 2016[1988]).

Ainda, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal prevê, em seu artigo 43,<sup>7</sup> que envolvendo autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, o presidente do Tribunal, no caso o STF, é o responsável pela instauração do inquérito policial.

Em regra, o inquérito policial é processado em uma Delegacia de Polícia e presidido pelo Delegado de Polícia, porém, diante das peculiaridades das autoridades envolvidas e normas do Regimento Interno do STF, o inquérito teve início e processamento no STF; e o relatório final foi realizado pelo ministro relator Joaquim Barbosa, o mesmo relator da ação penal.

Portanto, pelo fato de congressistas estarem presentes como réus, isto é, pessoas que exerciam função pública e detinham o chamado foro por prerrogativa de função, tanto o Inquérito Policial n.º 2.245/MG como a Ação Penal n.º 470 foram encaminhados para processamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Explicadas as peculiaridades deste caso, no que se refere ao foro por prerrogativa de função e seu especial processamento perante um Tribunal Superior, iremos analisar o conteúdo dos crimes que foram imputados aos réus da AP 470.

#### 4.1.3 Os crimes imputados na denúncia

Nesta seção, explicaremos brevemente o conteúdo dos crimes pelos quais foram denunciados os réus na AP 470, para que estejamos familiarizados aos termos quando da análise dos fatos e dos instrumentos processuais do Caso do Mensalão.

O MPF, na pessoa do procurador-geral da República, ofereceu 157 (cento e cinquenta e sete) imputações contra os 40 (quarenta) acusados em sua denúncia. Destas 157 (cento e cinquenta e sete) imputações, 48 (quarenta e oito) foram pelo crime de corrupção ativa, 20 (vinte) pelo crime de peculato, 24 (vinte e quatro) pelo crime de associação criminosa (antiga formação de quadrilha), 34 (trinta e quatro) por lavagem de dinheiro, 12 (doze) pelo crime de evasão de divisas, 4 (quatro) por corrupção passiva, 1 (uma) pelo crime de falsidade ideológica e, por fim, 4 (quatro) pelo crime de gestão fraudulenta.

Agora, iremos analisar cada um desses crimes para entender a que se referem, e assim, podermos compreender os fatos e as acusações feitas nos instrumentos administrativos (Inquérito Policial n.º 2.245/MG) e processuais (denúncia na Ação Penal n.º 470).

---

<sup>7</sup> Art. 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: “Ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o Presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a Outro Ministro.” (BRASIL, 1980, grifo nosso).

A maior quantidade de imputações referiu-se ao crime de corrupção ativa, previsto no Código Penal em seu artigo 333. Diferente do que se expõe, muitas vezes, de forma equivocada, o crime de corrupção não é apenas de um tipo nem se refere ao ato de “pegar dinheiro público”. O crime de corrupção é dividido em dois tipos penais: crime de corrupção ativa e o crime de corrupção passiva.

Apesar de ambos serem intitulados no Código Penal como Crimes contra a Administração Pública e protegerem a moralidade administrativa, o crime de corrupção passiva é praticado por um funcionário público, enquanto o crime de corrupção ativa<sup>8</sup> é praticado por um particular. Nesse sentido, o maior número de crimes cometidos no Caso do Mensalão foram de particulares que ofereceram ou prometeram algum tipo de vantagem indevida para que um funcionário público omitisse, retardasse ou praticasse um ato impróprio. A pena ainda pode ser aumentada caso, em decorrência dessa indevida vantagem, o funcionário público infrinja um dever funcional para realizar o que lhe fora solicitado (COÊLHO, 2015; SANCHES, 2015).

Verifica-se, assim, que não apenas os agentes públicos participaram dos atos fraudulentos e ilegais que foram apurados no processo do “mensalão”, mas, também, os particulares, a quem foram imputados 48 (quarenta e oito) crimes de corrupção ativa, sendo a conduta mais praticada no caso em análise.

O crime de corrupção passiva<sup>9</sup> ocorre quando o funcionário público solicita, recebe ou aceita a promessa de uma vantagem indevida em razão de sua função ou devido a ela. Assim, a principal diferença reside nos sujeitos que praticam a conduta. Por fim, em relação à corrupção, tanto ativa quanto passiva, deve-se ressaltar que ambos os crimes são do tipo formal, que significa que não necessita auferir efetivamente o resultado pretendido. Dessa maneira, por mais que não haja a aquisição de vantagem indevida, os praticantes devem ser responsabilizados pela mera prática da conduta, pois ela já é, em si, reprovável (COÊLHO, 2015; SANCHES, 2015).

Conforme consta na denúncia do MPF, a prática do crime de corrupção ativa foi imputada 48 vezes, enquanto a prática de corrupção passiva foi imputada 4 vezes, o que nos faz concluir que, além dos funcionários públicos envolvidos, existem diversos particulares

---

<sup>8</sup> Art. 333 do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848 de 1940): “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.” (BRASIL, 1940).

<sup>9</sup> Art. 317: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.” (BRASIL, 1940).

que contribuem de forma pejorativa para a desordem social e a dilapidação do patrimônio público.

Ainda, em relação às condutas contidas no título dos crimes contra a Administração Pública, consta na AP 470 a imputação pelo crime de peculato.<sup>10</sup> O peculato é uma conduta tipificada na legislação penal como crime cometido por funcionário público que consiste em apropriar-se ou desviar dinheiro, bem ou qualquer objeto de valor, seja público, seja privado, a que tenha acesso em razão de seu cargo (COÊLHO, 2015). Assim, o crime de peculato é o que se enquadra no ato de “pegar dinheiro público”, referido por meios de comunicação, erroneamente, como crime de corrupção.

Já no título dos crimes contra a paz pública, está discriminado o crime de associação criminosa,<sup>11</sup> conhecido, antigamente, como o crime de formação de quadrilha. Houve pequenas modificações em relação ao novo delito: primeiramente, o crime de quadrilha exigia a reunião de quatro ou mais pessoas para a prática de delitos; agora, o crime de associação criminosa exige, no mínimo, três pessoas; e a finalidade de praticar delitos é essencial para configurar a conduta como criminosa.

No título seguinte denominado “Dos Crimes contra a Fé Pública”, encontra-se a conduta de falsidade ideológica,<sup>12</sup> também atribuída a um dos réus no processamento da AP 470. A falsidade ideológica constitui a ação de alterar ou falsificar o documento, seja público, seja particular. Não há alteração física no documento, apenas em seu conteúdo, fazendo constar informações inverídicas, porém quando utilizada com a finalidade de obter vantagens econômicas inadequadas, o crime é absorvido pelo estelionato, de maior reprovabilidade (COÊLHO, 2015).

Analisaremos agora os crimes de legislação penal específica, ou seja, os crimes a seguir estão previstos em leis especiais, e não mais no Código Penal. Iniciaremos com o crime de lavagem de dinheiro,<sup>13</sup> estabelecido pela Lei n.º 9.613/98, que consiste em ocultar a origem de bens, direitos ou valores advindos da prática de infrações penais. O crime pune os sujeitos

---

<sup>10</sup> Art. 312 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848 de 1940): “Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.” (BRASIL, 1940).

<sup>11</sup> Com o surgimento da Lei n.º 12.850, o delito de formação de quadrilha passou a denominar-se de “Associação Criminosa”, pressupondo para formação do tipo penal “uma associação estável de três ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes”, conforme previsão do artigo 288 do Código Penal.

<sup>12</sup> Art. 299 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848 de 1940): “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.” (BRASIL, 1940).

<sup>13</sup> Art. 1.º da Lei nº 9.613/98: “Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.” (BRASIL, 1998).

que praticam crimes com obtenção de vantagem econômica e acobertam sua origem ao introduzirem esses valores em práticas lícitas como se lícitos também o fossem.

Por fim, na análise da Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, em que são tipificados crimes contra o sistema financeiro, foram imputados dois de seus crimes aos réus presentes na AP 470: o crime de gestão fraudulenta de instituição financeira<sup>14</sup> e o crime de evasão de divisas.<sup>15</sup> O crime de gestão fraudulenta ocorre quando o sujeito administra uma instituição financeira e, voluntariamente, desenvolve manobras ilícitas, como o emprego de fraude ou meios ardilosos para esconder a verdade. Assim, o sujeito altera a verdade dos fatos, de documentos e de operações com a finalidade de enganar os investidores. O crime de evasão de divisas, por sua vez, consiste no envio de valores ao exterior sem declará-lo às repartições competentes. Geralmente tais valores não são lícitos, por isso se evadem do país sem declaração e sem o recolhimento dos impostos devidos.

Com os devidos esclarecimentos acerca do conteúdo jurídico dos crimes que foram imputados aos réus na denúncia constante na AP 470, poderemos compreender os fatos ocorridos e consequentemente, o julgamento realizado pelo STF.

#### 4.1.4 Colaboração premiada

A colaboração premiada é um instituto previsto na Lei n.º 12.850/13,<sup>16</sup> em que um investigado ou acusado pela prática de um crime decide confessar a sua participação e aceita colaborar com as investigações ou com o processo em andamento. Sua colaboração consistirá em fornecer informações para obtenção de prova, para desmembrar a organização criminosa, para prevenir futuros delitos ou para recuperar vítimas ou produtos do crime. Em contrapartida, o colaborador receberá alguns benefícios penais.

---

<sup>14</sup> Art. 4.º da Lei n.º 7.492/86: “Gerir fraudulentemente instituição financeira.” (BRASIL, 1986).

<sup>15</sup> Art. 22 da Lei nº 7.492/86: “Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País.” (BRASIL, 1986).

<sup>16</sup> Art. 4.º da Lei n.º 12.850/13: “O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.” (BRASIL, 2013).

A colaboração premiada, conhecida como delação premiada, tem natureza jurídica de “meio de obtenção de prova”, ou seja, constitui-se em uma técnica para obter provas que seriam improváveis de se conseguir com as investigações regulares. Essa técnica é regulada de forma específica pela Lei de Organizações Criminosas,<sup>17</sup> porém é prevista em diversos outros dispositivos como Código Penal,<sup>18</sup> Leis dos Crimes contra o Sistema Financeiro,<sup>19</sup> contra a Ordem Tributária,<sup>20</sup> dos Crimes Hediondos,<sup>21</sup> de Lavagem de Dinheiro,<sup>22</sup> de Proteção às Testemunhas,<sup>23</sup> de Drogas,<sup>24</sup> Antitruste,<sup>25</sup> e Convenção de Palermo.<sup>26</sup>

A colaboração deve ser voluntária, sem nenhuma coação, porém, pode ser proposta pelo membro do MPF ou o responsável pelas investigações, não sendo necessária que seja espontânea. Para que tenha direito aos benefícios penais previstos nas legislações, a colaboração deve ser efetiva, isto é, as suas informações devem possibilitar identificar os coautores e partícipes da organização criminosa, as infrações penais cometidas, a estrutura hierárquica da organização, a prevenção de outros delitos, a recuperação total ou parcial do produto do crime e/ou a localização da vítima com integridade física preservada.

A colaboração pode ocorrer durante as investigações criminais, no curso do processo penal ou após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. A depender do momento e da contribuição do colaborador, poderá lhes ser concedido os seguintes benefícios penais: não oferecimento da denúncia, perdão judicial, redução de pena, substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos e a progressão de regime. Iremos explicar, sucintamente, alguma delas.

O benefício do não oferecimento da denúncia por parte do Ministério Público dependerá de ser a colaboração efetiva e voluntária, de o colaborador não ser o líder da organização criminosa e ter sido o primeiro a prestar a efetiva colaboração. O perdão judicial pode ser requerido pelo promotor de Justiça ou pelo delegado de Polícia ao juiz quando a colaboração for de grande relevância, sendo extinta a sua punibilidade. Se a colaboração ocorrer antes da sentença, poderá ser reduzida até 2/3 (dois terços), se após, poderá ser reduzida até 1/2 (metade). Já a progressão de regime poderá ser concedida quando cumprido

---

<sup>17</sup> Art. 4.º ao 7.º da Lei n.º 12.850/13.

<sup>18</sup> Art. 15, 16, 65, III e 159, parágrafo 4.º.

<sup>19</sup> Art. 25, parágrafo 2.º da Lei n.º 7.492/86.

<sup>20</sup> Art. 16, parágrafo único da Lei n.º 8.137/90.

<sup>21</sup> Art. 8.º, parágrafo único da Lei n.º 8.072/90.

<sup>22</sup> Art. 1.º, parágrafo 5.º da Lei n.º 9.613/98.

<sup>23</sup> Art. 13 a 15 da Lei n.º 9.807/99.

<sup>24</sup> Art. 41 da Lei n.º 11.343/06.

<sup>25</sup> Art. 87, parágrafo único da Lei n.º 12.529/11.

<sup>26</sup> Art. 26 do Decreto n.º 5.015/04.

2/5 (dois quintos) da pena, se for réu primário ou quando cumprido 3/5 (três quintos) da pena, se réu reincidente.

O processamento do acordo ocorre entre o promotor de Justiça ou o delegado de Polícia e o colaborador e seu advogado. Após a formalização do acordo, este será remetido à Justiça para a homologação perante o juiz, o qual verificará a regularidade, legalidade e voluntariedade do acordo e, em seguida, o homologará. Caso haja dúvida quanto à voluntariedade do colaborador, poderá marcar audiência para ouvi-lo e, por fim, decidir pela homologação ou rejeição do acordo.

Homologado, o colaborador será ouvido e prestará todas as informações que souber, não podendo silenciar ou esconder a verdade. Finalmente, conforme o momento, a relevância de suas informações e a personalidade do colaborador, o MPF ou delegado de Polícia pedirá ao juiz os benefícios que ele tem direito.

É importante frisar que outros elementos de prova devem corroborar as informações concedidas pelo colaborador, não podendo a sentença basear-se unicamente nelas. No capítulo 4, passaremos a analisar os fatos que deram origem à Ação Penal n.º 470 no conhecido Caso do Mensalão.

## **5 MECANISMOS QUE DERAM ORIGEM À AÇÃO PENAL N.º 470: DO INQUÉRITO POLICIAL N.º 2.245/MG À AÇÃO PENAL N.º 470**

Neste capítulo pretendemos conhecer e compreender os mecanismos presentes no fenômeno social Mensalão por meio das investigações realizadas nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e no Inquérito Policial n.º 2.245/MG, responsáveis por darem ensejo à denúncia proferida pelo MPF na Ação Penal n.º 470.

Para a compreensão desses mecanismos, utilizaremos a técnica da narrativa analítica, explanando como ocorreram os fatos denunciados mediante a análise dos documentos do Inquérito Policial n.º 2.245/MG e da Ação Penal n.º 470. Dessa maneira, será necessário descrever os fatos contidos nesses instrumentos, bem como demonstrar os aspectos subjetivos, isto é, os interesses e as ações dos envolvidos em cada etapa.

Nas investigações, foram apurados os fatos contidos na gravação de um vídeo, em que um suposto empresário negocia com um funcionário da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) a realização de contratações fraudulentas que lhe trariam vantagens econômicas. A partir desse fato, descobriu-se todo o esquema de desvio de verbas públicas e compra de votos de parlamentares para aprovação de leis e projetos de interesses do governo.

Após a descoberta dos fatos descritos no Relatório do Inquérito Policial n.º 2.245/MG, o MPF elaborou a denúncia, originando a Ação Penal n.º 470, cujo processamento ocorreu no Supremo Tribunal Federal em virtude da prerrogativa de foro das autoridades públicas envolvidas.

Ao analisarmos o citado inquérito, serão explicados os fatos descobertos durante as investigações da Polícia Federal, que nos permitirá compreender a origem da AP 470. Depois serão descritos, de forma detalhada, as ações, o comportamento dos atores envolvidos e o papel das instituições envolvidas no processamento da ação, possibilitando a compreensão do que foi o “mensalão”.

### **5.1 Inquérito Policial n.º 2.245/MG**

O Inquérito Policial n.º 2.245/MG, conforme referido, deu origem às investigações da Polícia Federal no conhecido Caso do Mensalão, o que resultou no processamento da Ação Penal n.º 470 em 2006.

No dia 22 de setembro de 2004, veio a conhecimento público, por publicação da *Revista Veja*, a informação de que o Partido dos Trabalhadores (PT) havia comprado o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) pelo valor de 10 milhões de reais. Em troca de apoio político ao Executivo, o PT pagava o valor de 150 mil reais a cada deputado federal do PTB, porém a suposta promessa deixou de ser cumprida, surgindo denúncias acerca do esquema em meados de 2005. Após tal notícia jornalística, as autoridades policiais responsáveis passaram a investigar os fatos relatados a fim de verificar sua veracidade.

O Caso do Mensalão iniciou-se em maio de 2005, após a divulgação pela imprensa de uma gravação de vídeo em que o ex-chefe do Departamento de Câmbio (Decam) da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos Maurício Marinho “solicitava e recebia vantagem indevida para ilicitamente beneficiar um suposto empresário interessado em negociar com os Correios, mediante contratações espúrias, das quais resultariam vantagens econômicas [...]” (BRASIL, 2006a, p. 2).

Com indícios de um possível esquema de corrupção, foi instalada, em julho de 2005, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito denominada de CPMI dos “Correios”, a qual tinha o objetivo de investigar as denúncias dos atos praticados por agentes públicos dentro da ECT.

A comissão foi criada durante uma sessão do Congresso Nacional, em que os líderes do Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde (PV) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) acordaram em investigar as denúncias da compra de votos dos parlamentares da base aliada em troca do seu apoio político ao governo federal. A relatoria da CPMI dos Correios ficou sob a responsabilidade do deputado federal Osmar Serraglio do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-PR).

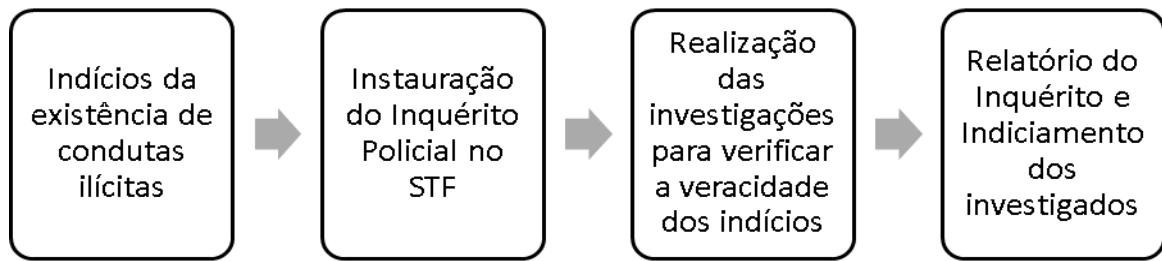
Paralelamente às investigações da CPMI dos Correios, instalou-se uma nova Comissão Parlamentar, denominada de CPMI “da Compra de Votos” para apurar os fatos descobertos. Ambas as investigações instruíram o Inquérito Policial n.º 2.245/MG.

O Inquérito Policial n.º 2.245/MG teve início na Justiça Federal de Minas Gerais, porém, em razão da presença de investigados com prerrogativa de foro, foram encaminhados para autuação perante o STF em julho de 2005. O inquérito foi concluído com 40 mil páginas, que foram digitalizadas para facilitar o seu acesso e dar celeridade ao processo. Nesta seção analisaremos o relatório do inquérito feito pelo ministro relator Joaquim Barbosa.

Com a existência de indícios suficientes, o inquérito policial, procedimento de cunho administrativo, fora instaurado na Justiça Federal de Minas Gerais, local onde as investigações estavam sendo processadas. Contudo, posteriormente, diante do conhecimento do envolvimento de investigados com prerrogativa de foro, o referido inquérito fora

encaminhado ao Supremo Tribunal Federal. Iremos esquematizar a trajetória do inquérito policial para esclarecer o trâmite inquisitorial (Figura 2):

Figura 2 – Esquematização do trâmite do Inquérito Policial



Fonte: Elaboração própria baseada no Inquérito Policial n.º 2.245/MG.

Conforme já relatado, as investigações policiais iniciaram-se mediante o conhecimento da existência de contratações fraudulentas entre empresários e a empresa pública Correios.

Nesse esquema, empresários procuravam os dirigentes dos Correios, os quais haviam sido nomeados pelo presidente da República, escolhidos com os dirigentes partidários de seu partido político, para realizar uma contratação com a sua empresa em decorrência de pagamentos ou vantagens indevidas.

Na gravação, Maurício Marinho, diretor dos Correios, descreve quem são os principais operadores do PTB na empresa e explica a cadeia de pessoas que partilham esses valores. Na gravação disponibilizada nos autos do inquérito, Marinho deixa claro que atua a serviço do ex-deputado Roberto Jefferson, presidente do PTB, e as propinas por ele exigidas variam entre 3% a 10% dos valores dos contratos firmados. Ainda, tranquiliza o empresário afirmando que essa prática é recorrente na empresa e em outros órgãos públicos, mas recomenda sigilo e cautela para garantir o sucesso da operação.

Os valores pagos acima do que eram devidos pelas contratações eram embolsados por funcionários dos Correios e também pelo presidente do PTB, responsável por partilhá-lo entre os demais parlamentares de seu partido.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Nessa fase da investigação, ainda não se conhecia a existência dos demais atores, partidos políticos e as instituições envolvidas. Apenas com a publicação da conclusão do inquérito e a consequente denúncia na ação penal, tornam-se públicos todos os atores e instituições presentes na operacionalização do esquema.

Após a menção de seu nome, o ex-deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ), à época presidente do referido partido, delatou os detalhes de um esquema de compra de votos de parlamentares da base aliada pela base governista entre os anos de 2003 e 2005. Nessa delação, relata quem foram as pessoas, quais os partidos e as instituições públicas e privadas envolvidas no caso.

Segundo sua narração, eram entregues “mesadas” de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) aos congressistas, com o intuito de que votassem em favor dos projetos de lei do Executivo, governado à época por Luís Inácio Lula da Silva do PT. Tal prática ficou popularmente conhecida como “mensalão” (PEREIRA, 2013).

A partir dessa delação, descobriu-se a existência do pagamento de valores mensais a parlamentares para colaborar e aprovar propostas do governo federal, além da existência de outros agentes e instituições envolvidas em um grande desvio de verbas públicas que fomentava toda uma empreitada para garantir a governabilidade e manutenção do PT no poder.

O procurador-geral da República, Antônio Fernando de Barros e Silva de Souza<sup>28</sup>, em sua denúncia, explica, de maneira sucinta, como ocorria esse esquema de corrupção. Em suas palavras (BRASIL, 2006b, p. 7, grifo nosso):

As investigações efetuadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito e também no âmbito do presente inquérito evidenciaram o loteamento político dos cargos públicos em troca de apoio às propostas do Governo, prática que representa um dos principais fatores do desvio e má aplicação de recursos públicos, com o objetivo de financiar campanhas milionárias nas eleições, além de proporcionar o enriquecimento ilícito de agentes públicos e políticos, empresários e lobistas que atuam nessa perniciosa engrenagem.

Para que fosse possível a existência desses pagamentos mensais aos parlamentares que apoiassem o governo, objeto de investigação na AP 470, criou-se um arranjo de desvio de verbas públicas, que envolveu diversos empresários, empresas públicas e privadas, setores e funcionários do governo, além dos próprios parlamentares federais.

Antes de detalhar os núcleos de atores do esquema de compra de votos citado por Jefferson, é importante explicar que alguns cargos e funções públicas não decorrem de aprovação em concurso público, mas advém de livre nomeação das autoridades públicas, como é o caso dos dirigentes de órgãos públicos. Conforme estabelece a Constituição Federal no artigo 52, inciso III, alínea f: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] III

---

<sup>28</sup> A Ação Penal nº 470 iniciou-se com o Procurador-geral da República Antônio Fernando de Barros e Silva de Souza, porém, no curso do processo judicial, assumiu seu comando o Procurador-geral da República Roberto Gurgel, responsável pela ação até o seu trâmite final.

- aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: [...] f) titulares de outros cargos que a lei determinar.” Ainda, poderá essa nomeação ser aprovada pelo presidente da República de acordo com o inciso XIV do artigo 84 da Constituição 1988:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; [...].

Apesar de os cargos serem de livre nomeação pelas autoridades públicas indicadas, estas têm o dever de cumprir e respeitar os princípios administrativos estabelecidos. Como exemplo, podemos citar o princípio da moralidade, da boa-fé administrativa, da eficiência, etc. Além desses princípios, devem respeitar os impedimentos e as recomendações dispostas na Lei n.º 13.303/2016, criada com o intuito de regulamentar questões que eram indefinidas às empresas públicas e às sociedades de economia mista (COUTO, 2015).

Nesse sentido, a Constituição e as legislações deram certa margem de liberdade às autoridades na escolha desses dirigentes para que gerissem com certa confiança, porém suas escolhas devem pautar-se no mérito e idoneidade do nomeado, além de sua confiabilidade.

Assim, as nomeações aos cargos de dirigentes de empresas públicas realizadas pelo chefe do Poder Executivo federal são constitucionalmente previstas. Porém, o que se verifica na análise das investigações é que havia ajustes políticos entre integrantes do governo e da base aliada para a indicação e nomeação desses dirigentes com base em promessas de vantagens e benefícios econômicos ilícitos.

Apesar de atuar dentro das regras previstas pela Constituição, o chefe do Executivo e seus dirigentes partidários barganhavam as nomeações desses cargos à cúpula da base aliada ao governo com finalidades e interesses inadequados e reprováveis pelas normas administrativistas.

Os escolhidos como dirigentes de órgãos e empresas públicas eram responsáveis por facilitar a operacionalização da empreitada montada. Assim, atuavam à margem da legislação para garantir os interesses dos sujeitos envolvidos.

As investigações realizadas pela CPMI e pelo Inquérito n.º 2.245/MG, além das informações prestadas nas delações do ex-deputado Roberto Jefferson, mostraram que o apoio dos parlamentares às propostas do governo ocorria de duas formas: pela distribuição dos cargos públicos, conhecida como “fábricas de dinheiro” e pela distribuição da “mesada” aos parlamentares (BRASIL, 2006a).

Conforme a denúncia do procurador-geral da República na Ação Penal n.º 470 (p. 5616-5620), Relatório do Inquérito n.º 2.245/MG:

A situação descrita por Roberto Jefferson, no que se refere ao loteamento de cargos na estrutura do Governo, é fato público, vez que praticado de forma institucionalizada não apenas pelo Partido dos Trabalhadores, e se encontra corroborada por diversos depoimentos colhidos nos autos, entre os quais: ex-Deputado Federal José Borba, Deputado José Janene (fls.1702/1708) e ex-Tesoureiro do PTB Emerson Palmieri. (BRASIL, 2006a, p. 4).

Como relatado pelo procurador-geral da República na denúncia da Ação Penal n.º 470, a distribuição dos cargos de dirigentes das empresas públicas e outras entidades é uma prática institucionalizada e prevista constitucionalmente, porém motivada por interesses políticos e econômicos rechaçados pelo ordenamento jurídico.

De acordo com o relatório do Inquérito n.º 2.245/MG, o ex-deputado Roberto Jefferson indicou nomes de parlamentares que eram beneficiários do esquema, dentre eles, o ex-deputado Bispo Rodrigues do Partido da Frente Liberal (PFL), os deputados José Janene, Pedro Corrêa e Pedro Henry do Partido Progressista (PP) e, o deputado Sandro Mabel do Partido Liberal (PL). Informou ainda que, ele, como presidente do PTB e o ex-tesoureiro do partido Emerson Palmieri receberam a quantia de 4 milhões de reais do PT, a qual não podia ser declarada à Receita Federal nem à Justiça Eleitoral em razão de sua origem ilegal.

No depoimento que Roberto Jefferson prestou à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados e à CPMI dos Correios, afirmou que o esquema do “mensalão” era operacionalizado e executado pelo ex-ministro chefe da Casa Civil José Dirceu, pelo ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares e pelo empresário do ramo publicitário de Minas Gerais, Marcos Valério, este responsável pela distribuição e entrega do dinheiro.

No relatório do citado inquérito, constatou-se a veracidade das imputações feitas pelo ex-deputado Roberto Jefferson, tendo sido comprovadas por meio da colaboração do publicitário Marcos Valério, que apresentou a relação dos valores repassados diretamente aos parlamentares e às pessoas físicas e jurídicas indicadas pelo ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares. Depois dessa relação, foram acrescidos à lista os deputados João Magno, Josias Gomes da Silva, Paulo Rocha, Professor Luizinho e João Paulo da Cunha do PT, deputado Vadão Gomes do PP e o deputado José Borba do PMDB.

Os repasses financeiros aos parlamentares ficaram comprovados pela quebra de sigilo de dados realizada pela CPMI dos Correios. O cruzamento dos dados bancários obtidos nessa CPMI possibilitou a verificação de repasses de verba a todos os beneficiários listados no inquérito e, posteriormente, na denúncia. Esse cruzamento de dados evidenciou esquemas de

evasão de divisas, sonegação fiscal e lavagem de dinheiro por empresas ligadas aos publicitários Marcos Valério e Duda Mendonça, os quais serão detalhados e analisados a seguir. De forma geral, as investigações salientaram o envolvimento de parlamentares, empresários e marqueteiros em operacionalizar desvios de recursos públicos, concessão de benefícios indevidos a particulares em troca de dinheiro e compra de apoio político, caracterizando os crimes de quadrilha, falsidade ideológica, peculato, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta, corrupção e evasão de divisas (BRASIL, 2006a).

É importante informar que, durante as investigações realizadas no Inquérito n.º 2.245/MG, não foram identificadas todas as origens dos recursos públicos desviados, pois os participantes se certificaram de realizar uma engenharia em que o dinheiro público confundia-se com o dinheiro privado de instituições financeiras, em especial, o Banco Rural. Todavia, apesar de não conseguir identificar todas as operações fraudulentas realizadas por esses agentes, as investigações realizadas foram capazes de produzir um alastramento probatório suficiente para o oferecimento da denúncia pelo MPF.

As ações que impulsionaram o surgimento da denúncia serão detalhadas nas próximas seções quando da análise dos fatos denunciados. Esses fatos, portanto, serão analisados por etapas, ressaltando as ações dos agentes envolvidos, suas estratégias e interesses, e contextos institucionais a partir de cada fase do esquema.

A trajetória histórica das ações empregadas desde a construção do fenômeno social é importante para compreender o desencadeamento dos mecanismos existentes em sua formação. Esta trajetória será realizada mais à frente. Porém, além da análise dessa trajetória, são importantes as observações da trajetória histórica dos instrumentos que deram ensejo a formação da Ação Penal nº 470. Por isso, foi necessária a compreensão das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito e do Inquérito Policial em si, responsáveis por originar o instrumento processual da Ação Penal nº 470, ferramenta imprescindível para que possamos compreender a judicialização do fenômeno social em análise.

Portanto, nosso objetivo nesta seção foi fornecer um panorama dos fatos que antecederam à propositura da denúncia pelo MPF, a qual será analisada na seção 4.2.

## 5.2 Análise da denúncia do Ministério Público Federal

A Ação Penal nº 470 originou-se com o oferecimento da denúncia pelo procurador-geral da República, representante do Ministério Público Federal (MPF). As investigações e a elaboração do inquérito foram importantes para o embasamento da denúncia, porém, é a

denúncia em si que dá início ao trâmite processual pelo qual passou a AP 470. Por isso, a sua análise e explanação é de extrema relevância no presente estudo de caso.

É importante mencionar que o conteúdo que iremos analisar em breve é complexo e repleto de informações, o que dificulta, de início, sua compreensão. Optamos por utilizar uma explanação similar ao contido na denúncia para evitar maiores confusões, porém, de maneira mais simplificada e compreensível aos termos nela contidos.

Analisaremos os mecanismos do fenômeno social “mensalão” mediante a narrativa das ações empregadas pelos atores, imbricados de desejos e interesses, para compreender por que optaram por criar incentivos informais para atingir suas preferências.

O fenômeno social do Mensalão, materializado pelo instrumento processual da AP 470, sofreu críticas acerca de sua existência e de sua compreensão no cenário político e social. Portanto, sua análise é, sobretudo, uma explanação da sequência de fatos ocorridos, os quais desencadearam na formação do fenômeno social em análise. Isso será feito por meio do detalhamento dos mecanismos e agentes que participaram no seu processo de construção.

Assim, nesta etapa da pesquisa, pretendemos analisar os capítulos existentes na denúncia, de forma sistemática, isto é, mostrando os agentes, as instituições e os mecanismos de cada etapa em que se desenvolveu a empreitada denunciada pelo MPF. Para isso, utilizaremos como referência bibliográfica a própria denúncia contida nos autos do Inquérito de n.º 2.245/MG e nos autos da Ação Penal n.º 470, ambos com trâmite no Supremo Tribunal Federal.

### 5.2.1 Núcleos de atores que resultaram em associações criminosas

Vários atores estiveram presentes e envolvidos nas ações investigadas pelo Inquérito Policial n.º 2.245 e pela Ação Penal n.º 470. Nesta seção, porém, iremos apresentar apenas os atores responsáveis pela criação da engenhosidade, dividindo-os em núcleos conforme sua função na empreitada.

As investigações realizadas no Inquérito Policial n.º 2.245/MG resultaram em um consistente conjunto probatório, em que se verificou a existência de uma associação de sujeitos que praticaram condutas consideradas ilícitas pelo ordenamento jurídico, dividida em três segmentos de atuação. Por meio dos instrumentos investigativos, verificou-se, ainda, que essa associação estruturou-se de maneira profissional para praticar ações ilícitas para satisfação de seus interesses.

A associação de atores em análise estruturou-se em três núcleos operacionais

específicos, cada um colaborando individualmente em troca de vantagens econômicas indevidas. Iremos detalhar os núcleos que foram formados, seus atores, suas ações e seus interesses, com o intuito de compreender como se iniciou a prática dessas ações que deram origem ao Caso do Mensalão, materializado na Ação Penal n.º 470.

O núcleo principal (central) de atores denunciados pelo MPF era composto pelos seguintes protagonistas: ex-ministro José Dirceu, pelo ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares, o ex-secretário-geral do PT Sílvio Pereira e o ex-presidente do PT José Genoíno. Esses dirigentes máximos possibilitaram a criação do engenhoso projeto de desvio de verbas públicas e concessões indevidas a agentes públicos e privados em troca de ajuda financeira e política. Por isso, foram classificados como núcleo central, responsável por criar, organizar e possibilitar a operação das atividades da associação em sua totalidade e dos demais núcleos de atores.

A criação do mensalão iniciou-se diante da necessidade do PT de continuar no poder após a vitória eleitoral em âmbito nacional em 2002. Para concretizar seu interesse de permanência no poder, precisariam de uma boa gestão por meio de bons relacionamentos e apoio com os demais poderes, além de recursos financeiros para futuras campanhas. Dessa forma, ficam manifestos os interesses primordiais e adjacentes buscados por esse núcleo central de atores.

Em um primeiro momento, pode parecer que os interesses por eles buscados fossem meramente patrimoniais, porém, por trás, tinham como objetivo principal a garantia da sua continuidade política no poder.

Assim sendo, com a finalidade de garantir a continuidade do seu projeto político de poder, os membros do núcleo acima citado iniciaram a atividade de desviar dinheiro para compra de suporte político, para o pagamento das dívidas existentes e para o financiamento das futuras campanhas para as eleições de 2006.

Para perseguir seus interesses políticos e econômicos, foi necessário operacionalizar o apoio político de outros partidos, formando uma consistente base aliada, o que lhes garantiria boa governabilidade. Para isso, também foram arrecadados recursos financeiros para quitar dívidas partidárias e executar os planos para as eleições presidenciais subsequentes.

Nesse sentido, fica evidente os interesses existentes pelos atores ao criar e implementar a estrutura organizacional. Mais adiante, veremos com a análise da denúncia, que o “mensalão” denunciado na Ação Penal n.º 470, não foi apenas destinado ao pagamento de parlamentares em troca de apoio político, mas um instrumento de arrecadação ilícita de dinheiro público para garantir a manutenção do PT no poder.

O segundo núcleo que compunha a organização era responsável pelo setor operacional financeiro, liderado pelo empresário e publicitário Marcos Valério. Além dele, era composto por Ramon Hollerbach, Cristiano de Melo Paz, Rogério Tolentino, Simone Vasconcelos e Geiza Dias dos Santos.

Antes de explicarmos a associação do núcleo operacional financeiro (publicitário) ao núcleo central do PT, é importante traçar a trajetória histórica dos seus membros em relações contratuais com a administração pública, a fim de comreendermos a sua conexão com o núcleo central petista.

Marcos Valério, publicitário mineiro, possuía relações com governantes para atuar no ramo publicitário das campanhas institucionais governamentais desde a década de 1990. Vale ressaltar que trabalhou para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na eleição para governador de Minas Gerais em 1998, fato que vem sendo investigado pelo Inquérito Policial de n.º 2.280, o qual deu origem à Ação Penal n.º 536, iniciada no STF e, posteriormente, encaminhada à Justiça Estadual de Minas Gerais.

Nesse período, com o então vice-governador de Minas Gerais, Clésio Andrade, ingressou como sócio na Empresa SMP&B Comunicação Ltda. À época, já eram sócios da referida empresa Cristiano Paz e Ramon Hollerbach. Com a entrada dos sócios, os débitos da empresa SMP&B<sup>29</sup> foram transferidos à outra empresa (não mencionada), constituída para essa finalidade, para que pudessem atuar no ramo publicitário sem empecilhos.

Logo depois, foi constituída pelos mesmos sócios a Empresa DNA Propaganda Ltda., tendo como sócia, a Empresa Graffiti Participação Ltda. de propriedade de Hollerbach e Cristiano. Ambas as empresas eram beneficiárias de contratos com o governo estadual de Minas e, a partir de 1998, também passaram a atuar na esfera federal.

A função do núcleo financeiro publicitário era desviar verbas públicas para operacionalizar o projeto criado pelo partido governista mediante contratos publicitários das campanhas institucionais de órgãos públicos do governo, pactuados por meio da influência dos atores do núcleo central do PT.

Em outras palavras, com o apoio do núcleo central do PT, o núcleo financeiro e publicitário tinha acesso à realização de contratos com órgãos públicos e instituições privadas. Esses contratos, além de supervalorizados, funcionavam como canais de desvio de recursos públicos para financiar os interesses do núcleo central acima citado. Mais à frente, será

---

<sup>29</sup> O publicitário Marcos Valério deixou, formalmente, a empresa SMP&B em 1999, porém continuou a atuar e a geri-la com os sócios por intermédio de sua esposa, Renilda, caracterizando, por isso, o crime de falsidade ideológica.

explanado, de forma mais detalhada, como o esquema era operacionalizado, ou seja, como os contratos eram negociados, como o dinheiro era arrecadado e desviado, e como se fazia o repasse aos beneficiários finais.

Também, adiante, verificaremos a participação de outras empresas e atores que se envolveram nos mecanismos da operação. A fim de facilitar a compreensão, esquematizamos o quadro societário das empresas privadas do núcleo financeiro publicitário, envolvidas no esquema que foram até então mencionadas (Quadro 3):

Quadro 3 – Esquematização das empresas privadas envolvidas até o momento

Empresas privadas envolvidas	Quadro societário e funcionários
<b>SMP&amp;B Comunicação</b>	Cristiano Paz e Ramon Hollerbach (50% das ações) Clésio Andrade (40% das ações) Marcos Valério (10% das ações)
<b>DNA Propaganda Ltda.</b>	Cristiano Paz Ramon Hollerbach Marcos Valério - Participações (ações) societárias desconhecidas
<b>Graffiti Participação Ltda.</b>	Cristiano Paz Ramon Hollerbach - Participações (ações) societárias desconhecidas.

Fonte: Elaboração própria, baseado na denúncia da AP 470 (BRASIL, 2006b).

Nesse sentido, os atores presentes no núcleo financeiro publicitário agiam em contribuição à engenharia com interesses de perceber vantagens econômicas indevidas; agiam em função de recebimentos financeiros ilícitos para colaborar e instrumentalizar o esquema desenvolvido pelo núcleo petista.

Assim, a intenção dos atores desse núcleo consistia na busca de interesses patrimoniais, pois contribuíam para a operacionalização do projeto criado pelo núcleo central em contratações com órgãos públicos e o recebimento de valores ilicitamente desviados.

Nos documentos produzidos pela Empresa SMP&B, constatou-se que um de seus principais clientes, desde 1998, era o grupo do Banco Rural. Este constitui o terceiro núcleo da organização de atores em análise. O terceiro núcleo operacional e financeiro era liderado pelos dirigentes do Banco Rural, José Augusto Dumont (falecido), José Roberto Salgado, Ayanna Tenório, Vinícius Samarane e Kátia Rabello.

Como mencionado, o núcleo financeiro e publicitário liderado por Marcos Valério era responsável por fazer contratos com instituições públicas e privadas para desviar verbas públicas. Um desses canais era feito de forma recorrente com o grupo do Banco Rural, cujos dirigentes repassavam valores às empresas do publicitário sob o manto de serem “empréstimos bancários”, além de ocultarem a origem e entrega dos valores aos beneficiários finais, os quais eram indicados por atores dos núcleos anteriormente citados.

Assim, em troca de vantagens econômicas e benefícios concedidos pelo governo, o núcleo do Banco Rural geria as verbas públicas desviadas pelo núcleo de Marcos Valério, encobertava-as simuladamente como operações lícitas e repassava aos destinatários os benefícios finais.

Da mesma forma dos interesses presentes no núcleo financeiro publicitário, o grupo do Banco Rural visava vantagens econômicas indevidas e preferências e/ou concessões do governo federal. Ambos os núcleos, operacional financeiro do grupo do Banco Rural e financeiro publicitário liderado por Marcos Valério, contribuíam na execução do esquema com o intuito de receber vantagens econômicas diretas ou indiretas do governo federal, representado pelo núcleo central do PT.

Assim, nesta etapa, conseguimos verificar alguns dos mecanismos responsáveis pela formação do fenômeno social do Mensalão, quais sejam, os atores, escolhas e interesses presentes na sua construção.

De forma organizada, analisamos os atores presentes na criação do fenômeno social, a sua reunião em núcleos, a divisão de tarefas incumbida à cada ator e sua participação para a construção e combustão de toda a estrutura. Após, verificamos os interesses por trás das escolhas desses atores, compreendendo assim o porquê do surgimento deste evento.

Como analisado no capítulo 01, o fenômeno social é formado através do encadeamento de mecanismos, que juntos, ensejam a sua construção. Por isso, o Mensalão ou, mais precisamente, as ações empregadas e que estão sendo julgadas na Ação Penal nº 470, desenvolveram-se a partir de uma conjunção de “peças” que, ao se encaixarem, propiciou a formação do fenômeno social.

A análise das escolhas e interesses dos atores, realizadas sob uma perspectiva institucional da escolha racional, na qual, os atores empregam ações que buscam maximizar os seus interesses e preferências é essencial para o entendimento do surgimento do fenômeno. Pois, através da análise desses fatores, compreendemos o porquê os atores se empenharam em construir instrumentos que deram origem ao fenômeno social em análise. Nesse sentido, a compreensão dos núcleos de atores, das suas escolhas e interesses, nos possibilitará

compreender as ações que foram empregadas e mais a frente serão analisadas.

Para facilitar a compreensão, esquematizamos, no Quadro 4, os núcleos de atores responsáveis pela criação e operacionalização do mensalão, as ações empregadas (e que serão posteriormente analisadas) no desenvolvimento do esquema e os interesses que estavam por trás das estratégias que adotaram.

Explicados os núcleos participantes, sua associação e seus interesses, mostraremos na seção 4.2.2, por meio de um panorama, os mecanismos que possibilitaram a operacionalização da empreitada. Logo após, estes mecanismos serão detalhados conforme as etapas existentes na execução do fenômeno social.

Quadro 4 – Esquematização dos núcleos de atores responsáveis pela operacionalização do esquema que deu origem à denúncia da Ação Penal n.º 470

(continua)

Núcleos de atores	Ações	Interesses
<b>Núcleo central:</b> José Dirceu, Delúbio Soares, Sílvio Pereira, e José Genoíno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do esquema para desviar verbas públicas;</li> <li>- Operacionalização e suporte do esquema;</li> <li>- Indicação dos cargos a serem ocupados em órgãos e empresas públicas;</li> <li>- Formação de uma base aliada através da compra de voto de parlamentares e líderes partidários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boa governabilidade através da formação de uma base aliada consistente;</li> <li>- Pagamento de dívidas partidárias existentes;</li> <li>- Financiamento de futuras campanhas (eleições de 2006);</li> <li>- Manutenção política do Partido dos Trabalhadores no poder.</li> </ul>
<b>Núcleo operacional e financeiro publicitário:</b> Marcos Valério, Ramon Hollerbach, Cristiano de Melo Paz, Rogério Tolentino, Simone Vasconcelos e Geiza Dias dos Santos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de contratos com órgãos públicos e instituições privadas.</li> <li>- Supervalorização das contratações;</li> <li>- Subcontratações desnecessárias e supervalorizadas;</li> <li>- Não execução dos serviços contratados;</li> <li>- Desvio de verbas públicas;</li> <li>- Recebimento de valores por bancos através de falsos empréstimos;</li> <li>- Repasse dos valores aos beneficiários finais informados pelo núcleo operacional do PT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizações de contratos com órgãos públicos;</li> <li>- Percepção de vantagens econômicas exorbitantes.</li> </ul>

Quadro 4 – Esquematização dos núcleos de atores responsáveis pela operacionalização do esquema que deu origem à denúncia da Ação Penal n.º 470

(conclusão)

Núcleos de atores	Ações	Interesses
<b>Núcleo operacional financeiro:</b> José Augusto Dumont (falecido), José Roberto Salgado, Ayanna Tenório, Vinícius Samarane e Kátia Rabello.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceder falsos empréstimos às empresas do núcleo financeiro publicitário;</li> <li>- Receber valores desviados pelo núcleo financeiro publicitário;</li> <li>- Ocultar o origem e destinação dos valores, dando-lhes licitude;</li> <li>- Possibilitar a realização de saques pelas pessoas indicadas pelo núcleo financeiro publicitário a mando do núcleo central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficiar-se de contratações e incentivos do Governo;</li> <li>- Percepção de vantagens econômicas indevidas e exorbitantes.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria baseada na denúncia da AP 470 (BRASIL, 2006 b).

### 5.2.2 Panorama de como ocorria a operacionalização da empreitada

Esta seção tem como objetivo iniciar a descrição dos mecanismos presentes nas atividades ensejadoras do fenômeno social conhecido como “mensalão”, fornecendo um panorama da operacionalização do esquema. Optamos dessa maneira porque o panorama facilitará a nossa compreensão quando da análise detalhada das etapas fragmentadas da operacionalização que ocorrerá nas seções seguintes.

Dando seguimento, após as denúncias feitas contra os dirigentes dos Correios e o presidente do PTB relatadas na seção 4.1, descobriu-se que Marcos Valério e seu núcleo, com o núcleo dos dirigentes do Banco Rural, utilizavam suas empresas para transferir recursos financeiros para campanhas políticas mediante contratos simulados e/ou superfaturados. As atividades eram realizadas sob a impulsão e proteção do núcleo central petista.

Nas investigações, ficou apurado que, no fim do segundo semestre de 2002, depois da vitória eleitoral do PT na campanha presidencial, Marcos Valério foi apresentado a Delúbio, Sílvio, José Genoíno e João Paulo Cunha, por intermediação do deputado federal Virgílio Guimarães do PT/MG.

A associação desses atores, portanto, inicia-se em janeiro de 2003, sendo os dirigentes do PT, o grupo de Marcos Valério e o grupo do Banco Rural responsáveis por criar e operacionalizar o “mensalão”.

Após a reunião e associação dos três grupos de atores mencionados, as atividades ocorriam da seguinte maneira: o núcleo central do PT facilitava a contratação das empresas, do núcleo liderado por Marcos Valério, pelos órgãos e empresas públicas; essas contratações, em sua maioria, supervalorizadas, representavam o canal de desvio e arrecadação de verbas públicas para a conta bancária das empresas existentes no Banco Rural; cujos dirigentes eram responsáveis pela ocultação da origem dos valores, repassados como “empréstimos” ou “pagamentos” às contas empresariais; depois eram sacadas ou transferidas aos beneficiários finais indicados pelo núcleo publicitário, cujos nomes haviam sido estabelecidos pelo núcleo central do PT.

Assim, o esquema consistia na transferência periódica de quantias das contas das empresas de Marcos Valério, Rollerbach, Cristiano e Rogério, quais sejam, DNA e SMP&B Comunicação, para parlamentares indicados por Delúbio, sem nenhuma contabilização e registro desses repasses. Nos dados verificados pela CPMI dos Correios, demonstrou-se que pelo menos 55 milhões de reais foram entregues às contas bancárias do núcleo liderado por Marcos Valério pelo Banco Rural e o BMG, como fundamento de empréstimos bancários e pagamentos de prestações de serviços, o que não ficou comprovado.

Da mesma forma, foram repassados pelo Banco Rural e BMG empréstimos vultosos aos membros do PT. Esses empréstimos, formalmente simulados, tinham como avalistas José Genoíno e Delúbio Soares. Os valores recebidos eram distribuídos de maneira a satisfazer os interesses já relatados do núcleo petista.

Após o desvio e arrecadação dos valores, Geiza Dias e Simone Vasconcelos, funcionárias participantes do núcleo liderado por Marcos Valério, eram responsáveis por repassar aos dirigentes do Banco Rural as informações dos destinatários reais dos valores, recebê-los na sede da Empresa SMP&B, sacar os valores e organizar os repasses que eram feitos pessoalmente. Em outras oportunidades, os próprios beneficiários finais enviam pessoas de confiança para sacar os valores pretendidos na agência do Banco Rural indicada pelas funcionárias.

Observa-se, então, que o núcleo do Banco Rural, em troca de vantagens informais, participou de uma ação, considerada ilícita pelo ordenamento jurídico, com o aporte de recursos milionários, mediante empréstimos simulados, além de construir uma sofisticada estrutura, que configura o crime de lavagem de dinheiro, para o repasse desses valores aos destinatários finais indicados pelos outros dois núcleos.

Em relação aos empréstimos concedidos pela Empresa BMG, evidenciou-se nas investigações que o núcleo do Banco Rural se beneficiou de ações do núcleo central, as quais

lhe garantiram lucros bilionários na operacionalização de empréstimos consignados de servidores públicos, pensionistas e aposentados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Apesar de não ser banco pagador de benefícios previdenciários, conseguiu autorização do INSS para essas operações por meio da edição da Medida Provisória n.º 130 de 17 de setembro de 2003 (BRASIL, 2003).

Contudo, em razão da ausência de um conjunto probatório consistente, seus membros não foram denunciados pelos crimes de quadrilha nem lavagem de dinheiro nessa ação. Os fatos, porém, encontram-se em investigação no Tribunal de Contas da União em quatro processos administrativos.<sup>30</sup>

Em relatórios produzidos pelo Banco Central, evidenciou-se que a política do banco em liderar o mercado de créditos consignados a servidores e aposentados depende de um bom relacionamento com o governo federal. Apesar de não ter sido denunciado, verificou-se que o BMG teve tratamento diferenciado perante as demais instituições financeiras, o que, por si só, configura violações e infrações à ordem econômica e financeira.

Dando seguimento aos fatos que originaram o caso, verifica-se a atuação essencial de José Dirceu, como líder do núcleo central, para garantir o sucesso da maquinaria. Roberto Jefferson (PTB), em sua delação, aponta-o como criador do esquema e responsável pela sua manutenção. Ele explicou que o partido governante, na pessoa de José Dirceu, trocava apoio político e financeiro pela indicação no preenchimento de cargos públicos.

Assim, os ocupantes que fossem indicados a esses cargos tinham como função arrecadar dinheiro do órgão público mediante desvios e superfaturamento de contratos, além de pressionar as empresas privadas com quem se relacionavam por meio do órgão, para financiar suas atividades políticas e partidárias via doações.

José Dirceu era, portanto, o responsável pela composição política, pela indicação dos cargos e pela compra do apoio político na base aliada de partidos. Ainda, nas investigações, constatou-se que o ator, ocupante da chefia da Casa Civil, em virtude de sua influência política e administrativa, possuía a competência para decidir quem seriam os indicados a ocupar cargos e funções estratégicas na administração pública federal, sendo considerado, por isso, o principal articulador das atividades denunciadas na Ação Penal n.º 470.

Desse modo, Dirceu era responsável por negociar o preenchimento e a indicação dos

---

<sup>30</sup> Sob os números: TC 013.688/2005-0, TC 014.276/2005-2, TC 012.633/2005-8 e TC 019.499/2005-5, cujos relatórios já produzidos pelas Unidades Técnicas, despachos e deliberações constituem o volume 23 dos autos do Inquérito n.º 2.245. Também estão juntados aos autos desse inquérito, as apurações e relatórios feitos pela auditoria do INSS.

cargos públicos em troca de apoio político e financeiro à sua cúpula partidária, além de acordar que essas pessoas indicadas deveriam utilizar-se do cargo para angariar recursos financeiros mediante práticas informais, consideradas ilícitas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

José Genoíno era o interlocutor político visível da organização, com o auxílio direto de Sílvio Pereira, os quais tratavam com Dirceu dos cargos a serem ocupados no governo. Dessa forma, os três líderes partidários reuniam-se e decidiam, estrategicamente, quem deveria ocupar os referidos cargos, ficando a cargo de José Genoíno fazer a comunicação da decisão e estabelecer as condições ao escolhido.

Delúbio Soares era o ator que ligava o núcleo central do PT ao núcleo operacional de Marcos Valério e do Banco Rural, repassando as decisões que foram tomadas pela cúpula petista e informando como o projeto deveria ser operacionalizado e executado. Tudo era feito com as ordens do ator com domínio funcional, José Dirceu, chefe da empreitada.

Assim, com as contratações com os órgãos públicos, as empresas do núcleo publicitário desviavam verbas públicas com supervalorização dos contratos, de falsas prestações de serviços e de subcontratações desnecessárias. Os valores referentes a essas operações eram depositados na conta bancária das empresas existentes no Banco Rural, cujos dirigentes eram responsáveis por ocultar suas origens por meio de operações legais e possibilitar os saques pelos beneficiários indicados.

Os sujeitos do núcleo liderado por Marcos Valério também recebiam valores por “empréstimos bancários” concedidos pelo Banco Rural e BMG em nome de suas empresas em que parte desse valor era entregue às pessoas indicadas por Delúbio (parlamentares da base aliada), parte era entregue ao PT, e o restante era dividido entre eles em troca da execução do serviço.

O esquema da compra de votos dos parlamentares aliados iniciou-se após encontros e reuniões dos dirigentes dos partidos envolvidos e José Genoíno, presidente do PT, em que ficou acordado que o núcleo liderado por Marcos Valério, o núcleo do Banco Rural e o núcleo central do PT, na pessoa de Delúbio Soares, seriam os responsáveis por operacionalizar o esquema e entregar os valores aos parlamentares que formariam a base aliada. Em troca, os parlamentares davam apoio político às propostas do governo, votando pela sua aprovação na Casa Legislativa. Toda a operação era realizada sob a chefia de José Dirceu, o qual garantia que as transações se manteriam sigilosas e os agentes seriam indentificáveis.

Assim, os núcleos de atores se interligavam aos outros, por meio das peças-chave – José Dirceu e Delúbio Soares –, que produziam incentivos para operacionalizar os

instrumentos que ocasionaram o “mensalão”.

As empresas do núcleo publicitário de Marcos Valério, portanto, mediante os contratos de publicidade realizados com órgãos públicos, realizavam os desvios de verbas públicas, seja por contratos supervalorizados e/ou subcontratações dos serviços, que muitas vezes não eram nem prestados. Essas verbas desviadas eram repassadas para as contas de suas empresas no Banco Rural; a partir disso, os dirigentes do núcleo financeiro do grupo do Banco Rural realizavam a lavagem do dinheiro, classificando-o como operações lícitas e fazendo a entrega aos destinatários indicados pelos funcionários de Marcos Valério.

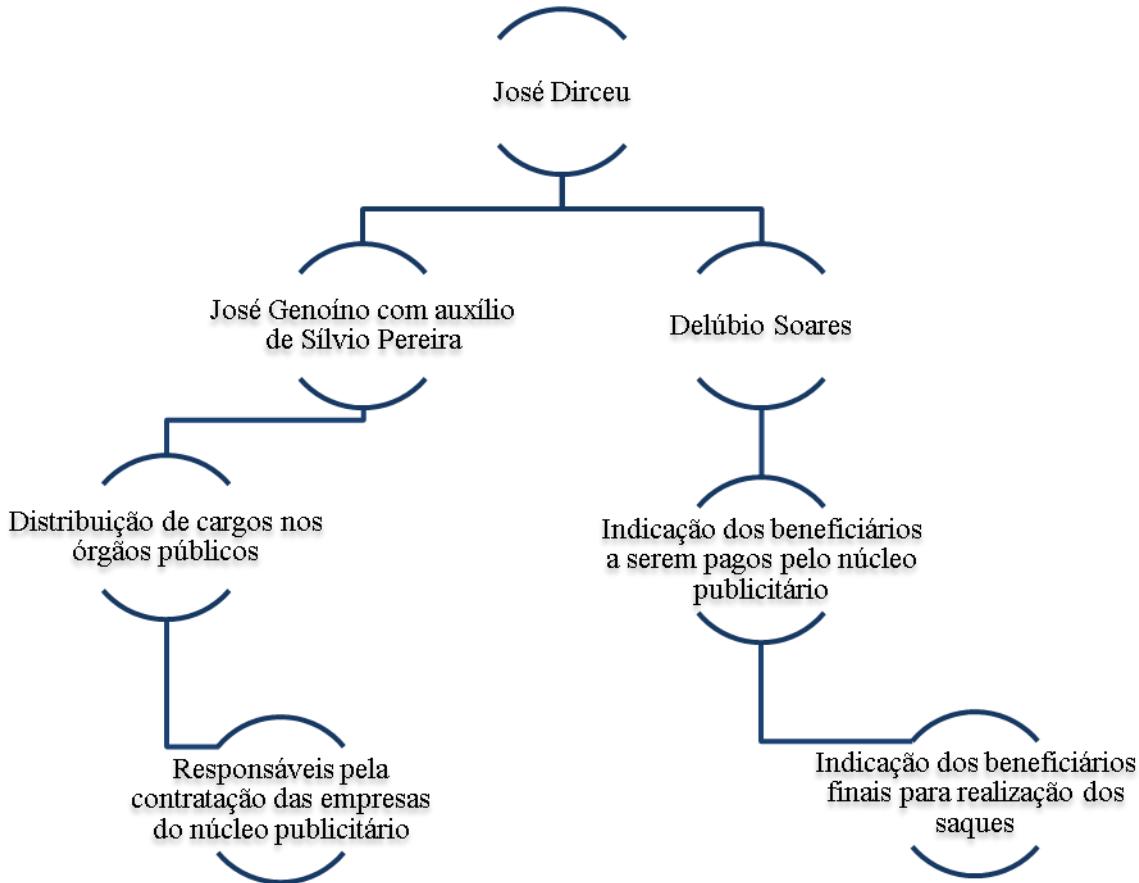
Segundo informações de Marcos Valério, confirmadas por Delúbio Soares, o dinheiro utilizado teve como uma de suas fontes as seguintes operações: BMG para SMP&B (R\$ 12 milhões em 25/2/2003 e R\$ 3.516.080,56 em 14/7/2004), BMG para Graffiti (R\$ 15.728.300,00 em 28/1/2004) e BMG para Rogério Tolentino (R\$ 10 milhões em 26/4/2004); Rural para SMP&B (R\$ 18.929.111,00 em 26/5/2003), Rural para Graffiti (R\$ 9.975.400,00 em 12/9/2003), totalizando o valor de R\$ 55.217.271,02 (cinquenta e cinco milhões, duzentos e dezessete mil e duzentos e setenta e um reais e dois centavos).

Pelos elementos de prova obtidos, foi comprovado que esses empréstimos nem sequer foram efetivamente quitados.

Nas informações prestadas pelo tesoureiro da agência do Banco Rural em Brasília, José Francisco de Almeida Rego, verificou-se que os saques em espécie tornaram-se frequentes a partir de 2003, sendo inclusive encaminhados para ser sacados na agência de Belo Horizonte, facilidade proporcionada pelo banco denominada de “Política de Relacionamento”. Porém, observou-se que essa política era apenas aplicada, de forma sistemática e rotineira, às contas bancárias das empresas do núcleo liderado por Marcos Valério.

Para facilitar a compreensão, sintetizamos o esquema na Figura 3, que representam as peças e os mecanismos presentes no fenômeno social do Mensalão.

Figura 3 – Esquematização das etapas da operacionalização do Mensalão



Fonte: Elaboração própria com base na denúncia da AP 470 (BRASIL, 2006b).

De forma sistemática, observamos que cada núcleo de atores tinha seus interesses e desempenhavam papel próprio. O núcleo central, formado pelo grupo petista, era o responsável por garantir o sucesso e a cobertura do esquema em troca de ajuda política e financeira para manter-se no poder, pagar dívidas do partido e financiar campanhas futuras, sempre visando à continuidade de seus projetos políticos. O núcleo liderado por Marcos Valério eram responsável por operacionalizar o esquema mediante o desvio e a distribuição dos valores, em busca de vantagens patrimoniais informais. Por fim, o núcleo liderado pelo Banco Rural era responsável por esconder a origem dos valores que eram repassados ao núcleo central e ao núcleo de Marcos Valério, simulando-os como empréstimos e pagamentos diversos. Esse último grupo visava benefícios econômicos e enriquecimento ilícito por meio de concessões e preferências nas decisões governamentais.

Houve o envolvimento de outros atores na sistematização do mensalão, porém, por não se organizarem em núcleos permanentes de atividades, eles serão vistos na descrição das etapas da execução da empreitada. Por fim, as investigações verificaram que o envolvimento

voluntário e consciente do ex-ministro José Dirceu garantiu às instituições financeiras, empresas privadas e terceiros envolvidos que essas transações seriam sigilosas e desconhecidas, inexistindo controle sobre elas. Tal garantia e segurança passada por Dirceu levou os integrantes a participar e a se iniciar a execução do projeto.

Portanto, os integrantes do governo federal e do PT se dispuseram a estruturar uma forma de financiamento do seu partido e da base aliada à custa de dinheiro público, formando uma base sólida e capaz de garantir a continuidade desse grupo no poder. Para isso, aproveitaram-se da aproximação do empresário e publicitário Marcos Valério, formado por seu núcleo e associados do Banco Rural, para operacionalizar o esquema e beneficiar-se nas deliberações governamentais. Em decorrência disso, foram denunciados pelo MPF ao crime de quadrilha, atualmente capitulado pelo Código Penal como de associação criminosa.

Conhecidos os núcleos de atores responsáveis por instrumentalizar o esquema, as ações, os interesses e as estratégias que foram empregadas na empreitada, de forma genérica, iremos detalhar as etapas da estrutura conhecida como mensalão.

### 5.2.3 Desvio de verbas públicas mediante contratos fraudulentos das empresas do núcleo liderado por Marcos Valério com órgãos e empresas públicas

A partir de 2003, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República passou a centralizar a contratação dos serviços de propagandas institucionais, responsáveis pelo maior volume dos gastos em publicidade da Administração Pública Federal. Por essa razão, Marcos Valério e seu grupo tinham grande interesse em manter bons relacionamentos com a cúpula do governo petista.

Assim, com as alterações que advieram na normatização infralegal sobre os contratos de publicidade do governo federal, passou-se a contratar mediante licitação de melhor técnica, possibilitando uma escolha subjetiva na seleção.

As campanhas publicitárias das instituições governamentais são realizadas por meio de empresas subcontratadas diretamente pela agência de publicidade vencedora da licitação. Conforme a denúncia do MPF, esse tipo de contratação tem dado ensejo a fraudes como falsa cotação de preços, contratação de empresas pertencentes a um mesmo grupo, superfaturamento de preços, serviços não executados, etc. Essas práticas informais justificam a saída de recursos públicos mediante custos fictícios.

Na colaboração premiada proposta por Marcos Valério, que depois se descobriu tratar

de uma estratégia para embaraçar o andamento das investigações,<sup>31</sup> ele relatou que uma empresa de publicidade só consegue êxito na celebração de contratos públicos quando integra o grupo político que se encontra no poder. Afirma ainda que, “para o desempenho de sua atividade é essencial o contato com políticos” (BRASIL, 2006b, p. 41).

Apurou-se nas investigações que as empresas comandadas pelo núcleo publicitário liderado por Marcos Valério, mantinham contratos com o Banco do Brasil, com o Ministério do Trabalho, a Eletronorte e diversos outros órgãos públicos. Em 2001, manteve contratação com o Ministério dos Esportes e, em 2003, com os Correios e a Câmara dos Deputados, cuja campanha à presidência da Casa Legislativa de João Paulo da Cunha fora realizada por uma de suas empresas.

As relações contratuais acima mencionadas entre o núcleo publicitário e órgãos públicos comprovam a influência e boa relação que os empresários devem ter com o governo federal para firmar contratos, exatamente como fora relatado na delação de Marcos Valério. Portanto, as informações prestadas e a subjetividade possibilitada na realização da licitação de melhor técnica levaram à conclusão de que os contratos foram pactuados por meio de influência e preferências, infringindo as normas procedimentais previstas na Lei de Licitações n.º 8.666/94 para contratações com a Administração Pública.

Nesse contexto, as empresas de propriedade do núcleo de Marcos Valério prestavam serviços publicitários a diversos órgãos públicos, sendo responsáveis por sonegação fiscal, contabilidade paralela e emissão de notas falsas para justificar custos na prestação desses serviços, mascarando os desvios de verbas públicas.

Tais informações foram comprovadas pelo Laudo de Exame Contábil de n.º 3.058/2005-INC, subscrito pelos peritos do Instituto Nacional de Criminalística (INC). Nesse laudo, verificou-se a alteração da contabilidade da DNA Propaganda Ltda., mediante manipulação, falsificação, omissão e alteração de registros, e a impressão de 80 mil notas fiscais falsas emitidas à Visanet e à Eletronorte, as quais totalizaram o valor de R\$ 76.745.331,43 (setenta e seis milhões, setecentos e quarenta e cinco mil e trezentos e trinta e um reais e quarenta e três centavos).

A seguir detalharemos os incentivos informais empregados em cada contratação das empresas do grupo de Marcos Valério com os órgãos da administração pública federal direta e indireta, através da análise das ações dos atores envolvidos.

---

<sup>31</sup> Conforme verificado nos processos administrativos e judiciais, enquanto Marcos Valério prestava depoimentos para colaborar com as investigações, seus funcionários e aliados desfaziam-se de provas documentais como notas fiscais, contratos, comprovantes de depósitos e pagamentos, etc., com o intuito de embaraçar as investigações em andamento e mascarar suas atividades criminosas.

### 5.2.3.1 Câmara dos Deputados

Desde quando foi apresentado a Marcos Valério em 2002 pelo deputado federal Virgílio Guimarães, João Paulo da Cunha manteve com ele uma estreita relação de amizade. Como exemplo, a empresa de propriedade de Marcos Valério, Estratégica Marketing e Promoção Ltda., executou gratuitamente a pré-campanha e a campanha eleitoral do PT no Município de Osasco, SP, reduto eleitoral de João Paulo. O elo principal entre esses atores, porém, foi a campanha eleitoral para a presidência da Câmara dos Deputados em 2003.

Após a eleição para a presidência da Câmara dos Deputados, João Paulo e Marcos Valério continuaram mantendo intenso contato, tendo sido presenteado algumas vezes pelo empresário. Em uma dessas reuniões, Marcos Valério ofereceu R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a João Paulo a fim de receber tratamento privilegiado na licitação para contratação da agência de publicidade para a Casa Legislativa. À época, o congressista, já ciente do trabalho existente com o núcleo do PT, retirou o montante em espécie em uma agência do Banco Rural em Brasília.

Sem embargo, a Empresa SMP&B de propriedade de Marcos Valério, venceu o processo licitatório sob o contrato n.º 2.003/204. Iniciada a execução desse contrato, João Paulo desviou R\$ 252.000,00 (duzentos e cinquenta e dois mil reais) em seu proveito, por meio da subcontratação da Empresa IFT – Ideias, Fatos e Texto Ltda. pela SMP&B para prestar assessoria de comunicação. A contratação dessa empresa realizou-se por manobra articulada de João Paulo, cujo assessor, Luís Costa Pinto, era proprietário e sócio da empresa subcontratada.

Assim, o congressista utilizou-se de uma empresa, que, após as investigações, descobriu-se ser de fachada, para desviar recursos públicos em benefício próprio sem ter sido executado nenhum serviço em contraprestação. Tal manobra apenas foi possível graças à subcontratação dessa empresa pela empresa de Marcos Valério, a SMP&B.

Nas investigações realizadas, constatou-se que a Empresa SMP&B subcontratou 99,9% do objeto licitado, tendo recebido R\$ 536.440,55 (quinhentos e trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta reais e cinquenta e cinco centavos) para não prestar nenhum serviço. Do total de R\$ 10.745.902,17 (dez milhões, setecentos e quarenta e cinco mil, novecentos e dois reais e dezessete centavos) pagos por serviços publicitários pela Câmara dos Deputados, apenas 0,01% foi pago à SMP&B por serviços efetivamente prestados; o restante foi para subcontratação de outras empresas. Dessa forma, a SMP&B participou do contrato apenas para intermediar subcontratações por meio do recebimento de honorários e de desvio de

verbas públicas, caracterizando grave lesão ao erário e crime de peculato.

João Paulo, ator primordial nessa ação contratual, viabilizou o repasse indevido com a autorização para as subcontratações realizadas pela SMP&B. A razão para essa liberalidade com o dinheiro público decorreu da necessidade de serem repassados valores ao núcleo central do PT.

Assim, as empresas do núcleo publicitário de Marcos Valério utilizavam a influência política e econômica para vencer as licitações com os órgãos públicos, no caso em análise, a Câmara dos Deputados, e desviar verbas públicas com o superfaturamento dos contratos e das subcontratações de serviços que, na maioria das vezes, nem eram prestados.

Por essa manobra estratégica, o MPF denunciou João Paulo em concurso material pelos crimes de peculato (apropriar-se e/ou desviar dinheiro público em proveito próprio ou alheio), de corrupção passiva (receber vantagem indevida) e lavagem de dinheiro (por utilizar-se de funcionário para receber quantia ilícita em seu nome). Ainda, o núcleo publicitário liderado por Marcos Valério fora denunciado em concurso material pelos crimes de corrupção ativa (oferecer vantagem indevida – 50 mil reais – a funcionário público) e peculato.

#### *5.2.3.2 Banco do Brasil*

A Agência DNA Propaganda Ltda., de propriedade do núcleo publicitário liderado por Marcos Valério, venceu a licitação na modalidade concorrência realizada pelo Banco do Brasil em 2003, tendo sido realizados os contratos de n.º 99/1131 e 01/2003. Esses contratos foram objeto de investigação e análises pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Processo TC de n.º 019.032/2005-0.

Apurou-se que o esquema de desvio de verbas públicas nesse órgão ocorria da seguinte maneira: os dirigentes do Banco do Brasil repassavam à agência de publicidade valores por serviços não prestados e valores a serem pagos às empresas subcontratadas, sempre acrescidos de honorários destinados aos proprietários/sócios.

Ainda, na gerência de Henrique Pizzolato, diretor de Marketing do Banco do Brasil, permitiu-se que a agência DNA Propaganda Ltda. cobrasse dos seus subcontratados uma comissão denominada “bônus volume”,<sup>32</sup> cuja previsão contratual dispunha que esse valor

---

<sup>32</sup> É um plano de incentivo voluntário instituído pelos veículos e fornecedores em geral às agências publicitárias. Geralmente, esse incentivo consiste em espaço gratuito no veículo de comunicação para publicidade da agência publicitária, porém, quando o bônus volume é feito por meio de pagamento em dinheiro, prevê-se

deveria ser devolvido ao banco. Porém, mesmo sem a efetiva prestação dos serviços, a empresa fazia a cobrança, e não repassava o valor à instituição bancária.

Pizzolato era filiado ao PT, tendo sido indicado e nomeado ao cargo, estrategicamente, pelos integrantes do núcleo central do PT, com a finalidade de, com o núcleo publicitário, dar engrenagem aos desvios de verbas públicas.

Na apuração realizada pelo TCU, por meio da análise das notas fiscais, descobriu-se o desvio de R\$ 4.275.608,92 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil, seiscentos e oito reais e noventa e dois centavos) durante a execução dos contratos de publicidade mantidos com o Banco do Brasil. Porém, estima-se que o desvio possa ter alcançado R\$ 37.663.543,69 (trinta e sete milhões, seiscentos e sessenta e três mil, quinhentos e quarenta e três reais e sessenta e nove centavos) mediante a cobrança do “bônus volume”.

Por fim, constatou-se que Pizzolato desviou os valores em prol do núcleo liderado por Marcos Valério para que os “bônus volume” fossem repassados ao núcleo central do PT, a fim de alimentar a estrutura informal relatada. Assim, de forma consciente e deliberada, deixou de desempenhar suas atribuições funcionais e exercer o controle sobre os contratos realizados com as empresas do núcleo publicitário de Marcos Valério.

Verifica-se que os contratos realizados com o Banco do Brasil foram mais uma forma de arrecadação e desvio de verbas públicas para operacionalizar a missão pactuada pelos núcleos de atores acima descritos. Para ocultar essas operações, o núcleo central do PT responsabilizava-se por nomear ao cargo de direção desses órgãos públicos pessoas de sua confiança, que estivessem dispostas a viabilizar os desvios que seriam perpetrados.

Em razão dessa ação, Pizzolato foi denunciado pelo MPF, com o núcleo liderado por Marcos Valério, pelo crime de peculato.

#### 5.2.3.3 Visanet

Ainda no cenário contratual da DNA Propaganda com o Banco do Brasil, entra em cena Luiz Gushiken, ex-ministro da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República. Gushiken e Pizzolato, em atuação conjunta, desviaram de 2003 a 2004, em benefício do núcleo de Marcos Valério e do núcleo do PT, vultosas quantias do Fundo de Investimento Visanet, constituído com recursos do Banco do Brasil. Esses desvios foram apurados pela CPMI dos Correios e do Inquérito Policial n.º 2.245/MG.

---

contratualmente com a contratante o repasse desses valores. Ainda, o bônus volume está diretamente atrelado ao atingimento de metas alcançadas, isto é, à boa qualidade e quantidade da prestação do serviço publicitário.

Em 2004, Pizzolato recebeu de Marcos Valério e seu grupo o valor de R\$ 326.660,67 (trezentos e vinte e seis mil, seiscentos e sessenta reais e sessenta e sete centavos) como contraprestação pelos benefícios que lhes eram informalmente proporcionados. Valor sacado pelo mensageiro da Caixa da Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil Previ, Luiz Eduardo Ferreira, a mando de Pizzolato.

Foi autorizada por Pizzolato a liberação de valores em quatro adiantamentos, que totalizaram R\$ 73.851.000,00 (setenta e três milhões, oitocentos e cinquenta e um mil reais) em nome da DNA Ltda., como antecipação para a realização de 93 (noventa e três) ações de incentivos. No entanto, as referidas ações não ficaram documentadas para que pudessem comprovar a aplicação desses recursos, como também não observaram nenhum procedimento que garantisse seu controle. Além de terem sido deliberadas por instâncias (Diretorias de Marketing e Varejo) que não eram competentes para tanto.

No depoimento prestado à CPMI dos Correios, Pizzolato esclareceu que autorizou essas antecipações por ordem do então Ministro Luiz Gushiken, integrante do PT. Ainda, como forma de mascarar a ação do desvio, a DNA emitiu notas fiscais falsas para tentar justificar as antecipações executadas por Pizzolato e Gushiken.

Em consequência das ações realizadas, Pizzolato foi denunciado pelo MPF, em concurso material, pelos crimes de peculato quatro vezes (desviar dinheiro público em proveito alheio em quatro antecipações), corrupção passiva (receber valores indevidos) e lavagem de dinheiro (utilizar-se de funcionário para sacar valores ilícitos). Gushiken, Dirceu, José Genoíno, Sílvio Pereira e Delúbio também foram denunciados, em concurso material, quatro vezes pelo crime de peculato. Por fim, o grupo de Marcos Valério foi denunciado, em concurso material, pelos crimes de corrupção ativa (oferecer vantagem econômica a funcionário público) e quatro vezes por peculato.

#### *5.2.3.4 Ministério dos Esportes, Correios e Eletronorte*

O objetivo desta seção é demonstrar outras formas utilizadas pelo núcleo de Marcos Valério para abastecer o esquema de repasse dos desvios de verbas públicas ao núcleo central do PT. As contratações irregulares a serem descritas foram tratadas em procedimentos judiciais e investigações criminais próprias, motivo pelo qual não houve denúncia referente a tais contratações pelo MPF nessa ação.

Verifica-se que, além de contratar com os órgãos públicos citados, as empresas do grupo de Marcos Valério mantinham outros contratos com a administração pública federal,

todos maculados por ilegalidade.

Na auditoria realizada pelo TCU, Processo TC de n.º 012.905/2005-0, convertido em Tomada de Contas Especial, consta a deliberação da Corte sobre o Contrato de n.º 31/2001, entre SMP&B e o Ministério dos Esportes, resultante da Concorrência n.º 02/2001. A estimativa dessa contratação era de R\$4.375.752,00 (quatro milhões, trezentos e setenta e cinco mil e setecentos e cinquenta e dois reais), porém foram feitos cinco aditivos que resultaram no valor de R\$12.862.170,47 (doze milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, cento e setenta reais e quarenta e sete centavos).

Segundo relatos do próprio Marcos Valério, essa contratação seguiu as práticas adotadas por suas empresas com os demais órgãos públicos relatados acima. Assim, durante o período de vigência do contrato, que foi de 2001 a 2005, houve as seguintes irregularidades: execução de despesas sem previsão contratual ou orçamentária, ausência de fiscalização, ausência das três propostas obrigatórias para subcontratações, ausência de notas fiscais, falta de autorização do Ministério quando era necessário, cobrança de honorários acima do devido, contratações irregulares e desnecessárias, ausência de cotação de preços, pagamentos acima do devido e sem comprovação, etc.

Essas informalidades mencionadas também foram constatadas no Processo TC de n.º 017.714/2005-0, relativo ao Contrato de n.º 12.371/2003, firmado entre os Correios (ECT) e a SMPB&B, resultante da Concorrência n.º 003/2003. Dentre outras irregularidades, podemos citar: subcontratações sem justificativa, pagamentos sem comprovação, subcontratações de empresas irregulares, apresentação de propostas fraudulentas e o recebimento de comissão pela agência sem contraprestação de serviços.

Por fim, no Processo TC de n.º 013.456/2005-6, em que se investigou a contratação entre a DNA Propaganda Ltda. e a Eletronorte, no período de 2001 a 2005, cujo valor chegou a R\$42.289.647,66 (quarenta e dois milhões, duzentos e oitenta e nove mil, seiscentos e quarenta e sete reais e sessenta e seis centavos) após diversos aditivos, constataram-se os seguintes vícios: apresentação de propostas fraudulentas, prestação de serviços sem aprovação e contabilização, falta de fiscalização na execução do contrato, falta de apresentação de três propostas, pagamentos por serviços não comprovados, pagamentos indevidos e desnecessários, sobrepreço na aquisição de bens, simulação na cotação de preços, recebimento por serviços não prestados, dentre outros.

As empresas do núcleo de Marcos Valério, portanto, colecionam um extenso rol de informalidades na execução de contratos de publicidade com órgãos públicos, ensejadores de desvio de recursos públicos e fraudes em documentos contábeis e fiscais, inexistindo controle

sobre suas atividades.

Dessa forma, verificou-se que as empresas do núcleo publicitário liderado por Marcos Valério sempre “vencia” as licitações e contratações com os órgãos públicos. Logo após conseguirem as licitações, os atores eram responsáveis por desviar verbas públicas dos referidos órgãos e repassá-los ao núcleo central do PT e aos beneficiários por eles indicados; tudo era feito com autorização dos responsáveis dos órgãos públicos, já previamente indicados e associados ao núcleo petista.

Relacionando à teoria, a perspectiva institucional racional ressalta a importância da análise das ações, escolhas e interesses dos atores, os quais visam maximizar seus interesses. Assim, ao perpetrarem os desvios das verbas públicas acima descritos, os atores tinham como satisfação os interesses relatados na seção 4.2.1 que, de uma forma geral, era garantir a manutenção do partido governista no poder.

Foram empregados incentivos informais para a contratação com os órgãos públicos, nos quais os atores buscaram satisfazer os interesses de seu núcleo e o do núcleo central petista. Assim, suas escolhas eram direcionadas à satisfação de interesses.

Por isso, cabe ressaltar, a utilização de arranjos e incentivos informais empregados em suas ações, a fim de alcançar os interesses por eles pretendidos. Ao necessitarem do emprego de arranjos formais e informais para a satisfação de seus interesses, confirmamos a importância teórica da perspectiva das instituições informais.

Assim, ao analisar os atores, suas ações, escolhas e interesses, podemos identificar as instituições envolvidas no fenômeno, além de confirmar a satisfação dos interesses inicialmente pretendidos. Esses fatores (atores, interesses, escolhas e instituições) constituem os mecanismos que construíram o fenômeno social, o qual, por sua vez, determinou resultados políticos no cenário institucional brasileiro.

Portanto, nesta etapa, podemos observar como se encaixavam as peças e mecanismos do fenômeno social sob análise. Com a descrição e a análise das contratações públicas relatadas acima, foi possível verificar os incentivos formais e informais empregados nas ações desses atores, de forma estratégica, visando à fomentação da engenhosidade acordada pelos núcleos acima mencionados.

Em síntese, cada núcleo de atores tinha sua função e agiam de forma a colaborar na engrenagem de todo o programa, dando ensejo às condutas, enquadradas como crimes, denunciadas na Ação Penal n.º 470.

### 5.2.4 Sofisticado mecanismo de lavagem de dinheiro do grupo do Banco Rural: má-gestão de uma instituição financeira

O núcleo dos dirigentes do Banco Rural foram os atores responsáveis por estruturar um mecanismo capaz de acobertar os desvios de verbas públicas feitos pelo núcleo liderado por Marcos Valério. A engrenagem possibilitou o recebimento dissimulado pelos beneficiários finais das verbas públicas desviadas pelas empresas do grupo de Marcos Valério. Nesta seção verificaremos esses mecanismos por meio da análise das ações e dos interesses dos atores envolvidos nessa etapa.

Após os desvios das verbas públicas realizados pelas empresas do núcleo de Marcos Valério, dos órgãos públicos que mantinham contratos, esses valores eram depositados nas contas dessas empresas existentes no Banco Rural em Belo Horizonte. Os dirigentes do Banco Rural, cientes da marginalidade dos numerários, permitiam que esses valores fossem retirados em outras agências, em espécie, pela pessoa indicada por Marcos Valério. Ainda, a fim de esconder os verdadeiros beneficiários finais, substituía os nomes ou indicava a operação como “pagamentos diversos”.

O esquema de lavagem de dinheiro ocorria da seguinte maneira: Delúbio informava a Marcos Valério quem seriam os beneficiários finais desses valores, em sua maioria dirigentes partidários. Em seguida, Simone Vasconcelos ou Geiza Dias, a mando de Marcos Valério, entrava em contato com os beneficiários para indicarem um terceiro que iria à agência sacar os valores em espécie. Assim, Simone e Geiza ficavam responsáveis por passar ao gerente do Banco Rural o nome dos terceiros que iriam efetuar o saque, os valores a serem entregues e informava em qual praça seriam retirados (Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro ou São Paulo). Por vezes, elas retiravam os valores e entregava-os pessoalmente aos beneficiários ou aos intermediários, indicados em Brasília, na sede da SMP&B.

A partir disso, os funcionários da agência, denominada “Assembleia” do Banco Rural de Belo Horizonte, informavam aos funcionários da agência que o saque seria realizado, identificando a pessoa que iria recebê-lo e a quantia que deveria ser a elas entregue. Para simples controle dos núcleos da organização, eram entregues os valores mediante simples rubrica em papéis informais.

Em depoimento, o ex-tesoureiro José Francisco do Banco Rural em Brasília afirmou que os terceiros responsáveis pelo saque dos valores, em geral, eram pessoas simples, trajando roupas comuns e afirmavam que teriam vindo apenas para pegar uma encomenda.

A ocultação, a dissimulação da natureza e origem da operação financeira, a

movimentação e a destinação dos valores foram constatadas no Relatório de Análise de n.º 191/2006, responsável por identificar o modo de operação utilizado por Marcos Valério e seu núcleo. Neste, pode-se verificar que os cheques eram emitidos pelo Banco Rural em nome e em benefício da SMP&B, constando como “pagamentos a fornecedores”; os e-mails constando o nome dos beneficiários finais reais enviados por funcionárias da SMP&B; os fac-símiles enviados da agência de Belo Horizonte para a agência de Brasília; e os saques mascarados como tendo sido feitos à SMP&B. Os dados foram corroborados nos depoimentos de Simone Vasconcelos, de Geiza Dias e dos funcionários do Banco Rural, encarregados da operacionalização e dos pagamentos.

Ao praticar tal ação, infringiram, deliberadamente, as normas procedimentais do Banco Central do Brasil (Bacen) em comunicar as operações suspeitas.

Na presente denúncia, tanto o núcleo do Banco Rural como o núcleo de Marcos Valério, foram denunciados, em concurso material, 65 (sessenta e cinco) vezes pelo crime de lavagem de dinheiro, quantidade referente a todas as operações de saque e de recebimento de valores por eles viabilizadas.

Não podemos olvidar que, além dessas atitudes de branqueamento dos valores ilicitamente adquiridos, houve indícios de empréstimos simulados realizados pelo Banco Rural aos membros do núcleo central do PT e do núcleo operacional liderado por Marcos Valério. Esses empréstimos realizados pelo Banco Rural em nome dos atores dos núcleos referidos não chegaram a ser quitados, demonstrando a suspeita de ilícitos nessa operação financeira.

Em 2005, foi iniciada a Verificação Especial na área de crédito do Banco Rural pelo Bacen, materializada no Processo PT n.º 0501301503.<sup>33</sup> Foram requisitados todos os processos administrativos que estavam em trâmite no Bacen, e constatou-se que os supostos empréstimos concedidos às empresas de Marcos Valério resultaram de gestão fraudulenta dos administradores das instituições financeiras.

Na análise de todo o acervo probatório documental, constataram-se as seguintes atitudes, as quais caracterizam má-gestão da instituição: ocultação do real risco dos créditos concedidos, aumento do limite das contas garantidas, concessões de créditos temerárias, geração de resultados fictícios, operações autorizadas com parecer contrário, indícios de desvios de recursos, indícios de utilização de cédulas de produtores rurais para desviar recursos, dentre outras.

---

<sup>33</sup> As informações mencionadas encontram-se na Nota-Técnica Diret-2005/935 e no Relatório de Análise n.º 353/2005.

Dessa forma, os dirigentes do Banco Rural efetuaram 19 (dezenove) operações de créditos com a empresa do núcleo de Marcos Valério e com o núcleo do PT, o que totalizam R\$ 292.600.000,00 (duzentos e noventa e dois milhões e seiscentos mil reais). Foram constatadas, ainda, discrepância entre os níveis de classificação de risco da operação, com o propósito de omitir o verdadeiro risco das operações realizadas e deixar de efetuar as provisões no montante emprestado. Tais manobras resultaram em alteração do balanço institucional financeiro, comprovando que a instituição financeira estava envolvida em uma série de operações ilegítimas e contabilizadas de forma a mascarar sua verdadeira natureza.

Apenas como forma de ilustrar as condutas ardilosas e informais do núcleo operacional e financeiro do Banco Rural, no Relatório de Análise n.º 004/2006,<sup>34</sup> ficou demonstrado que o Banco Rural é proprietário da *off shore* Trade Link Bank, sediada nas Ilhas Cayman. Essa *off shore* é utilizada como suporte operacional do banco para a prática de atividades informais, tendo sido confirmado pelo depoimento do doleiro Jader Kalid Antônio.

Dessa maneira, durante o período em que esteve à frente da vice-presidência do Banco Rural, José Augusto Dumont (falecido) e os demais dirigentes assumiram a responsabilidade de utilizar a instituição financeira para a prática de atividades informais, razão pela qual foram denunciados ao crime de gestão fraudulenta de instituição financeira pelo MPF.

As ações empregadas pelos atores do núcleo do Banco Rural visavam obter benefícios com o Governo Federal, além de vantagens econômicas ilícitas. Assim, suas ações eram empregadas racionalmente visando à satisfação/maximização desses interesses.

Para tanto, utilizaram-se de arranjos informais, a fim de garantir a exequibilidade do que fora acordado e, assim, satisfazer os interesses dos atores envolvidos. Com a utilização de uma instituição financeira (Banco Rural) foi possível encobrir esses incentivos informais, dando-lhes uma roupagem formal.

Portanto, verificamos as ações estratégicas dos atores que compunham o núcleo do Banco Rural no sentido de encobrir a operacionalização financeira ilícita realizada pelos núcleos publicitários de Marcos Valério e central do PT. Agiam conforme ordens do núcleo central petista em contrapartida à satisfação de seus interesses, quais sejam, obter benefícios e preferências em contratos e licitações com o governo federal, razão pela qual foram denunciados na presente ação penal.

---

<sup>34</sup> Documentação obtida das autoridades americanas com base no Acordo de Cooperação em Matéria Criminal com os Estados Unidos da América.

### 5.2.5 Como eram distribuídas as mesadas dadas pelo Partido dos Trabalhadores aos parlamentares

A estrutura montada pelo núcleo central do PT tinha como um de seus objetivos, angariar apoio de outros partidos políticos para formar uma base de sustentação para o governo federal. Delúbio Soares, em seu depoimento, afirmou que o PT pretendia ampliar o número de diretórios municipais do PT e de partidos da base aliada no Congresso Nacional, preparando as estruturas partidárias para as eleições municipais que se aproximavam. Portanto, verifica-se como interesse principal do núcleo central a expansão e sustentação do poder político do PT.

Nesse sentido, como forma de materializar seus interesses, o núcleo central do PT ofereceu grandes quantias a parlamentares federais, principalmente líderes e dirigentes partidários, a fim de receber apoio dos seguintes partidos: PP, PL, PTB e PMDB. Os referidos líderes e dirigentes partidários, beneficiários dos valores, eram responsáveis por direcionar sua bancada na votação para aprovação dos projetos de interesse do governo.

Como analisamos em seções acima, os atores do núcleo central do PT utilizaram-se dos serviços prestados pelos núcleos publicitários liderados por Marcos Valério e operacional financeiro do grupo do Banco Rural. As agremiações políticas, por sua vez, estruturaram-se em organizações próprias e autônomas que viabilizaram suas práticas informais, a fim de receberem os valores oferecidos pelo núcleo central do PT.

#### 5.2.5.1 Partido Progressista

O Partido Progressista, representado pelos parlamentares José Janene, Pedro Corrêa e Pedro Henry, recebiam vantagens econômicas indevidas em contraprestação de seu apoio político ao governo federal. Nas investigações, verificaram-se que esses atores receberam aproximadamente 4 milhões de reais do núcleo publicitário liderado por Marcos Valério, a mando do núcleo central do PT.

Para receberem os valores sem serem descobertos, montaram uma estrutura com dois mecanismos: o primeiro, era o recolhimento pelo intermediário João Cláudio Genu; e o segundo, era por meio das Empresas Bônus Banval e Natimar, ambos com o intuito de ocultar a origem, a natureza informal e os destinatários finais dos valores.

Os parlamentares acima citados eram responsáveis pelo organograma da associação, possuindo o domínio sobre o destino dos valores e representavam o comando real do PP. José

Janene, por exemplo, foi o responsável pela parceria com a Bônus Banval e com João Cláudio Genu para branquear as quantias por eles recebidas. Assim, as primeiras operações do recebimento dos valores foram feitas pessoalmente por João Cláudio Genu, terceiro intermediário da associação formada pelos três parlamentares do PP. Depois foi necessário sofisticar os mecanismos de recebimento dos valores, passando a utilizar-se de empresas, Bônus Banval e Natimar, para esconder a informalidade dos valores.

Assim, as empresas de propriedade de Marcos Valério repassavam os valores determinados pelo núcleo central do PT ao grupo de parlamentares do PP, por intermédio da Empresa Bônus Banval, cujos sócios-proprietários são Enivaldo Quadrado e Breno Fischberg. Depois, valiam-se dos serviços da Empresa Natimar de propriedade de Carlos Alberto Quaglia.

De maneira mais esquemática, as empresas do núcleo liderado por Marcos Valério, S2 Participações Ltda. e Rogério Lanza Tolentino e Associados, repassavam os valores para a conta da Empresa Natimar depositada na Bônus Banval, responsável por redirecionar os valores aos destinatários reais do esquema e esconder sua origem informal. A Bônus Banval possibilitava o repasse aos destinatários finais e mascarava as operações, da mesma maneira como fazia o Banco Rural, conforme relatado na seção 4.2.4.

Dos 4 milhões que foram repassados aos parlamentares do PP, o valor de quase 3 milhões foi repassado por intermédio do terceiro João Cláudio Genu, tendo sido o restante mediante a sistemática operacionalizada pelas Empresas Bônus Banval Participações Ltda. e Bônus Banval Commodities Corretora de Mercadoria Ltda., valendo-se da conta da Empresa Natimar. As operações, na maioria, conseguiram ser identificadas, tendo sido algumas redirecionadas para serem investigadas na instância adequada.

Como forma de ilustrar as contraprestações dos parlamentares do PP ao governo federal, os três atores agiram positivamente para a aprovação da reforma previdenciária (PEC 40/2003 na sessão de 27 de agosto de 2003) e da reforma tributária (PEC 41/2003 na sessão de 24 de setembro de 2004).

Diante do esquema montado, o MPF denunciou o núcleo central do PT e o núcleo de Marcos Valério três vezes pelo crime de corrupção ativa dos três parlamentares do PP. Denunciou os parlamentares José Janene, Pedro Corrêa e Pedro Henry pelos crimes de quadrilha, corrupção passiva e de lavagem de dinheiro quinze vezes (quatro saques<sup>35</sup> feitos

---

<sup>35</sup> João Cláudio Genu foi responsável por receber quatro saques: 17/9/2003 o valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais); 24/9/2003 o valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais); 13/1/2004 o valor de R\$200.000,00 (duzentos mil reais) e 20/1/2004 o valor de R\$200.000,00 (duzentos mil reais). Esses saques estão

por Genu, quatro<sup>36</sup> pela Bônus Banval e sete transferências<sup>37</sup> à Empresa Natimar). João Cláudio Genu foi denunciado três vezes por corrupção passiva, quinze vezes por lavagem de dinheiro e uma vez pelo crime de quadrilha; Enivaldo Quadrado e Breno Fischberg foram denunciados pelo crime de quadrilha e onze vezes pelo crime de lavagem de capitais; e Carlos Alberto Quaglia foi denunciado pelo crime de quadrilha e sete vezes pelo crime de lavagem de dinheiro.

#### 5.2.5.2 Partido Liberal

Da mesma forma, o parlamentar Valdemar Costa Neto, presidente nacional do PL e Jacinto Lamas, fundador e tesoureiro do PL, recebiam vantagens econômicas indevidas em contraprestação ao apoio político do partido ao governo federal.<sup>38</sup>

O acordo com o núcleo central do PT teve origem em 2002 quando o PL participou da chapa vencedora da campanha eleitoral à Presidência da República. Em 2003, com o início do novo governo, os pagamentos começaram a ser efetuados a mando do núcleo central petista pelo núcleo liderado por Marcos Valério com auxílio do núcleo financeiro do Banco Rural.

Esses dois atores montaram uma estrutura organizacional para a prática de atividades informais, em que Valdemar Costa Neto ocupava o topo da estrutura, possuindo o domínio da operação. Como presidente nacional do PL e líder da bancada do PL na Câmara dos Deputados, fechou acordo com o núcleo central e delegou a Jacinto Lamas o recolhimento dos valores. O recebimento dos valores concretizou-se por meio de operações com o objetivo de esconder os verdadeiros beneficiários finais desses numerários. O primeiro mecanismo

comprovados nas fls. 55, 75 e 222/225 do Apenso 05 e fls. 354 e 412 do Apenso 06), confirmadas por seu depoimento de fls. 576/584.

<sup>36</sup> A Bônus Banval efetuou saques em março de 2004 por interpostas pessoas: Áureo Marcato, dois saques de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) cada, Luiz Carlos Masano, saque de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) e Benoni Nascimento de Moura, saque de R\$255.000,00 (duzentos e cinquenta e cinco mil reais). Os quatro saques estão comprovados nas fls. 155, 160, 173 e 200 do Apenso 05.

<sup>37</sup> As setes transferências feitas pela Empresa Natimar foram identificadas nas seguintes operações: Gisele Merolli Miranda e Regina Merolli Miranda, R\$12.000,00 (doze mil reais) em 13/9/2004; Aparício de Jesus e Selmo Adalberto de Carvalho, R\$10.000,00 (dez mil reais) em 13/9/2004; Frederico Climaco Schaefer, Mariana Climaco Schaefer e Adolfo Luiz de Souza Góis, R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais) em 7/7/2004; Emerson Rodrigo Brati e Danielly Cintia Carlos, R\$7.900,00 (sete mil e novecentos reais) em 2/9/2004; Valter Colonello, dois depósitos de R\$10.000,00 (dez mil reais) cada em julho de 2004 e 13/9/2004; Laurito Defaix Machado, R\$11.000,00 (onze mil reais) em 2/9/2004; e José Rene de Lacerda e Fernando Cesar Moya, R\$11.400,00 (onze mil e quatrocentos reais) em 2/9/2004.

<sup>38</sup> É importante mencionar que, na descrição da denúncia feita pelo MPF, constava como parceiro de atividades criminosas de Jacinto Lamas, seu irmão, Antônio Lamas, ex-assessor e fundador do PL. Nessa ocasião, o MPF o denunciou aos crimes de lavagem de dinheiro e de quadrilha, porém, mais à frente, pede a sua absolvição por não ter provas que o incriminem. Por isso, foi absolvido pelo STF a pedido da Procuradoria-Geral da República. Em razão de não haver provas de seu envolvimento e de sua absolvição pelo STF, não iremos citá-lo como ator presente nas operações do Mensalão.

empregado para recolhimento dos valores foi a utilização da Empresa Garanhuns Empreendimentos. O segundo mecanismo ocorria por meio do intermediário, Jacinto Lamas, responsável por receber os valores entregues pelo núcleo publicitário liderado por Marcos Valério e repassá-lo ao presidente do PL.

Jacinto foi um dos responsáveis pela indicação da Empresa Garanhuns Empreendimentos, como mecanismo para viabilizar o pagamento de forma segura. Assim, os proprietários Lúcio Funaro e José Carlos Batista consentiram em fornecer os serviços da empresa para encobrir a origem, natureza e destinação dos valores que eram recebidos pelo núcleo publicitário de Marcos Valério e repassados ao PL.

Assim, a Empresa SMP&B, de propriedade do grupo de Marcos Valério, repassava os valores para as contas da Empresa Garanhuns Empreendimentos por emissão de cheques. Jacinto Lamas, com frequência, comparecia à SMP&B para pegar os cheques e repassá-los a Valdemar Costa Neto.

Em uma segunda fase do programa, os valores eram recebidos diretamente por Jacinto Lamas e repassados a Valdemar Costa Neto. Nessa sistemática, Simone Vasconcelos, pertencente ao núcleo de Marcos Valério, era responsável por sacar os valores no Banco Rural e entregá-los ao intermediário indicado por Valdemar Costa Neto, no caso, Jacinto Lamas. Ainda, por vezes, o próprio Jacinto Lamas compareceu à agência do Banco Rural em Brasília e pessoalmente sacou os valores indicados pela funcionária de Marcos Valério.

Valdemar Costa Neto e Jacinto Lamas receberam aproximadamente R\$ 10.800.000,00 (dez milhões e oitocentos mil reais). Durante o primeiro mecanismo de recebimento, por meio da Empresa Garanhuns Empreendimentos, foram transferidos R\$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais) pela Empresa SMP&B à empresa de Lúcio Funaro. No segundo mecanismo de arrecadação, Jacinto Lamas recebeu diretamente o valor de R\$ 4.300.000,00 (quatro milhões e trezentos mil reais).

O deputado federal do PL Carlos Rodrigues, conhecido como Bispo Rodrigues, presidente do PL no Rio de Janeiro, também recebeu vantagem informal entregue pelo núcleo de Marcos Valério para dar suporte político ao governo federal. Tal recebimento ocorreu em dezembro de 2003 quando o intermediário Célio Marcos Siqueira, motorista do deputado federal Vanderval Lima dos Santos do PL/SP, por ordem do Bispo Rodrigues, compareceu à agência do Banco Rural em Brasília e sacou o valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), os quais foram entregues ao bispo em sua residência.

Com a finalidade de ilustrar os apoios políticos concedidos ao governo federal, o grupo de parlamentares do PL, liderado por Valdemar Costa Neto, votou favorável à reforma

da Previdência (PEC 40/2003 na sessão de 27 de agosto de 2003) e da reforma tributária (PEC 41/2003 na sessão de 24 de setembro de 2003). Em razão da elaboração do esquema, o núcleo central do PT e o núcleo de Marcos Valério foram denunciados pelo MPF duas vezes<sup>39</sup> pelo crime de corrupção ativa. Ainda, foram denunciados Valdemar Costa Neto e Jacinto Lamas pelos crimes de corrupção passiva, quadrilha e quarenta vezes pelo crime de lavagem de dinheiro (sete saques via Jacinto Lamas<sup>40</sup> e trinta e três<sup>41</sup> operações via Garanhuns Empreendimentos). O Bispo Rodrigues foi denunciado pelos crimes de corrupção passiva e duas vezes pelo de lavagem de dinheiro (dois saques feitos por Célio Marcos). Por fim, Antônio Lamas, irmão de Jacinto Lamas, foi denunciado pelo MPF, nesse momento, pelos crimes de quadrilha e lavagem de dinheiro, no entanto, mais à frente foi absolvido pelo STF por não ter sido comprovado o seu envolvimento com as atividades de seu irmão.

#### 5.2.5.3 Partido Trabalhista Brasileiro

O Partido Trabalhista Brasileiro, representado pelos parlamentares José Carlos Martinez (falecido), Roberto Jefferson e Romeu Queiroz, recebeu vantagens econômicas informais em contraprestação de conceder apoio político ao governo federal. Inicialmente, o acordo de venda do apoio político do PTB foi negociado pelo falecido José Carlos Martinez, ex-presidente do PTB, no núcleo central do PT.

Para a operacionalização do trabalho, os parlamentares citados contaram com o apoio e auxílio direto de Emerson Palmieri, à época, tesoureiro do PTB. Assim, em julho de 2003, Martinez solicitou a Romeu Queiroz, à época secretário do PTB, a indicação de uma pessoa que pudesse receber o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) que tinha sido disponibilizado pelo PT. Romeu Queiroz indicou José Hertz, coordenador do PTB em Belo Horizonte, para que recebesse a quantia e a entregasse a Palmieri em Brasília.

---

<sup>39</sup> Corrupção dos parlamentares federais Valdemar Costa Neto e Bispo Rodrigues.

<sup>40</sup> Jacinto Lamas, como ficou materialmente comprovado nos autos, recebeu os seguintes valores: R\$ 200.000,00 em 16/9/2003 e 20/1/2004; e R\$ 100.000,00 em 23/9/2003, 12/11/2003, 18/11/2003, 17/12/2003 e 28/1/2004. Todos os valores estão comprovados conforme fls. 44, 75, 87, 234 e 261 do Apenso 05 e fls. 377, 393 e 462 do Apenso 06.

<sup>41</sup> A Empresa Garanhuns Empreendimentos foi responsável por receber o total de R\$ 3.500.000,00 transferidos pela SMP&B. Desse montante, houve a emissão de cheques no valor de R\$ 500.000,00 nas datas 11, 19 e 26 de fevereiro e 6 de março de 2003; R\$ 300.000,00 nas datas 12, 17, 24 e 31 de março e 7 de abril de 2003. Por meio de transferências eletrônicas (TEDs) foram repassados os valores de R\$ 200.000,00 em 4, 11, 18 e 25 de junho e 2 de julho de 2003; R\$ 80.000,00 em 7 e 9 de julho de 2003; R\$ 40.000,00 em 10 de julho de 2003; R\$ 90.000,00 em 15, 22 e 28 de julho de 2003; R\$ 50.000,00 em 16 e 23 de julho de 2003; R\$ 60.000,00 em 24 e 31 de julho de 2003; R\$ 90.000,00 em 4, 11 e 18 de agosto de 2003; R\$ 50.000,00 em 6 e 19 de agosto de 2003; R\$ 60.000,00 em 7 e 20 de agosto de 2003; R\$ 110.000,00 em 14/8/2003; e R\$ 100.000,00 em 27/8/2003.

Logo após o falecimento de Martinez, as tratativas visando ao recebimento do dinheiro fornecido pelo núcleo central do PT passaram ao novo presidente do PTB, o deputado federal Roberto Jefferson. Em dezembro de 2003, Jefferson mostrou interesse em retomar o esquema que Martinez tinha com o PT, razão pela qual Romeu Queiroz procurou o ministro dos Transportes, Anderson Adauto, a fim de intermediar a comunicação com Delúbio Soares para que as transferências monetárias fossem restabelecidas por meio da Empresa SMP&B do núcleo de Marcos Valério.

Em sua delação, Jefferson confirmou o recebimento de R\$ 1.000.000,00<sup>42</sup> (hum milhão de reais) por Martinez pelas empresas do núcleo de Marcos Valério em 4 de outubro de 2003, e ele próprio recebeu em nome do partido R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais).<sup>43</sup> Por fim, recebeu de intermediários o valor de R\$ 447.812,76 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e doze reais e setenta e seis centavos).<sup>44</sup>

O mecanismo utilizado pelo PTB para o recebimento e ocultação da origem dos valores era o mesmo usado pelo núcleo do PT para receber os valores desviados pelo núcleo Marcos Valério por meio dos órgãos públicos e das empresas privadas financiadoras; ou seja, os intermediários indicados pelos destinatários finais eram responsáveis por realizar os saques na agência indicada pelos funcionários do núcleo de Marcos Valério; em contrapartida, o Banco Rural era responsável por mascarar os referidos saques como se tivessem sido realizados pelas empresas do grupo de Marcos Valério.

Assim, quando os valores estavam disponíveis na agência do Banco Rural em Belo Horizonte, Simone Vasconcelos entrava em contato com Emerson Palmieri e explicava como deveriam ser feitos os saques pelo intermediário indicado. Palmieri entrava em contato com Hertz e pedia para que fosse buscar os valores na agência de Belo Horizonte e os trouxessem a Brasília para serem entregues ao presidente do partido.

Os representantes pela liderança do PTB, portanto, receberam valores financeiros em troca de direcionar o apoio político de seu partido ao governo federal na aprovação da reforma previdenciária (PEC 40/2003 na sessão de 27 e agosto de 2003) e da reforma

---

<sup>42</sup> Desse valor, R\$ 300.000,00 foram entregues por intermédio de Jair dos Santos nas seguintes datas: 18/9/2003 o valor de R\$ 200.000,00 e em 24/9/2003, R\$ 100.000,00 constantes nas fls. 430 do Apenso 06 e 609 do Apenso 07.

<sup>43</sup> Desses, R\$ 4.000.000,00 foram pagos em cinco partes de R\$ 200.000,00 entre abril e maio de 2004; os outros R\$ 4.000.000,00 foram pagos diretamente ao PTB por Marcos Valério, divididos em R\$ 2.200.000,00 e R\$ 1.800.000,00 em cédulas envoltas em fitas do Banco Rural e do Banco do Brasil conforme depoimentos de Emerson Palmieri.

<sup>44</sup> O valor citado foi recebido por intermediários indicados pelo PTB ao núcleo de Marcos Valério, responsável por operacionalizar as entregas. Assim: R\$ 145.000,00 foram recebidos em 18/12/2003 e R\$ 200.000,00 em janeiro de 2004 por meio de Alexandre Chaves, pai de uma funcionária da liderança do PTB; e R\$ 102.812,76 foram entregues a Paulo Leite Nunes em 31/8/2004, conforme fls. 196 e 197 do Apenso 05.

tributária (PEC 41/2003 na sessão de 24 de setembro de 2003).

Dessa forma, o núcleo central do PT e o núcleo de Marcos Valério foram denunciados três vezes<sup>45</sup> pelo crime de corrupção ativa e Anderson Adauto duas vezes pelo mesmo crime. Já Roberto Jefferson foi denunciado sete vezes<sup>46</sup> por lavagem de dinheiro e uma vez por corrupção passiva; Romeu Queiroz pelos crimes de corrupção passiva e quatro vezes<sup>47</sup> por lavagem de dinheiro; e Emerson Palmieri foi denunciado três vezes<sup>48</sup> por corrupção passiva e dez vezes<sup>49</sup> por lavagem de dinheiro.

#### *5.2.5.4 Partido do Movimento Democrático Brasileiro*

O núcleo central do PT também negociou apoio para o governo federal com o PMDB, representado pelo deputado federal José Rodrigues Borba, líder da bancada do PMDB na Câmara dos Deputados e responsável por direcionar os votos dos parlamentares do partido.

Inicialmente, o mecanismo utilizado pelo líder do PMDB foi retirar os valores pessoalmente com Simone Vasconcelos, funcionária e componente do núcleo liderado por Marcos Valério, conforme referido. Nessa ocasião, compareceu à agência do Banco Rural em Brasília e procurou o tesoureiro do banco, José Francisco de Almeida, indicado por Simone. No entanto, ao pedir para que assinasse o recibo para controle interno, recusou-se, tendo sido necessário que Simone comparecesse pessoalmente à agência para retirar a quantia, a qual foi entregue em mãos a José Borba no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Após o incidente, José Borba atuou para não receber diretamente o dinheiro de forma a não deixar nenhum rastro de sua participação na atividade. Assim, utilizou-se de intermediários, não conhecidos nem citados na denúncia, para receber os valores disponibilizados pelo núcleo de Marcos Valério.

Segundo depoimento do próprio líder do grupo, Marcos Valério, Borba recebeu um total de R\$ 2.100.000,00 (dois milhões e cem mil reais) divididos em R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) em 16 de setembro de 2003 e em 25 de setembro de 2003; R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) em 20 de novembro de 2003, 27 de novembro de 2003 e 4 de dezembro de 2003; e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em 5 de julho de 2004.

Em contraprestação aos pagamentos efetuados pelo núcleo central do PT,

---

<sup>45</sup> Corrupção dos parlamentares federais José Carlos Martinez, Roberto Jefferson e Romeu Queiroz.

<sup>46</sup> Dois saques de José Hertz, três de Alexandre Chaves e dois recebimentos diretos por Marcos Valério.

<sup>47</sup> Três saques de José Hertz e um de Paulo Leite.

<sup>48</sup> Corrupção dos parlamentares federais José Carlos Martinez, Roberto Jefferson e Romeu Queiroz.

<sup>49</sup> Três saques de José Hertz, dois saques de Jair dos Santos, três saques de Alexandre Chaves e dois recebimentos de Marcos Valério.

operacionalizado pelo núcleo financeiro de Marcos Valério, os parlamentares do PMDB, orientados pelo seu líder partidário, José Borba, votaram favoravelmente à aprovação da reforma previdenciária (PEC 40/2003 na sessão do dia 27 de agosto de 2003) e da reforma tributária (PEC 41/2003 na sessão do dia 24 de setembro de 2003).

Em razão dessas ações, foram denunciados pelo MPF o núcleo central do PT e o núcleo de Marcos Valério pelo crime de corrupção ativa do parlamentar José Borba. Este fora denunciado pelos crimes de corrupção passiva e seis vezes pelo de lavagem de dinheiro em decorrência dos seis saques efetuados por ele e seus intermediários não informados.

#### *5.2.5.5 Parlamentares petistas envolvidos*

Há ainda, atores petistas ou de alguma forma ligados ao governo que, cientes da existência de toda a engenharia, empregaram mecanismos informais para mascarar a origem, natureza e destino dos valores repassados para eles por intermédio do núcleo financeiro e publicitário de Marcos Valério.

Primeiramente, o deputado federal do PT-PA, atualmente Senador pelo mesmo partido, Paulo Rocha, era líder do PT na Câmara dos Deputados. Rocha, por intermédio de sua assessora Anita Leocádia Pereira da Costa, também ciente do sistema, recebeu o total de R\$ 920.000,00 (novecentos e vinte mil reais),<sup>50</sup> dos quais R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) afirma ter repassado ao Diretório Paraense do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Assim, Anita Leocádia e Charles Santos Dias, intermediários de Paulo Rocha, receberam valores mediante vários saques realizados na agência do Banco Rural em Brasília e em São Paulo. Ressaltamos que, conforme a denúncia, Charles Santos Dias não tinha consciência do esquema empregado, apenas agia a mando do parlamentar. Anita, diferentemente, tinha plena consciência e agia voluntariamente, tendo também recebido valores diretamente de Marcos Valério e sua funcionária em quarto de hotéis.

Outro parlamentar envolvido foi João Magno, deputado federal do PT-MG, que se utilizou de intermediários para receber as quantias disponibilizadas pelo núcleo publicitário de Marcos Valério e o núcleo operacional do Banco Rural. Assim, conforme informado por Marcos Valério, Magno recebeu o valor de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil

---

<sup>50</sup> O valor de R\$ 920.000,00 recebido por Paulo Rocha, por intermédio de Anita Leocádia e Charles Dias, foi repassado pelos seguintes saques: R\$ 50.000,00 nos dias 7/4/2003, 3/7/2003, 4/7/2003 e 17/7/2003; R\$ 120.000,00 em 16/12/2003; R\$ 300.000,00 em 27/5/2003; R\$ 200.000,00 em 5/7/2004; e R\$ 100.000,00 em 6/5/2005. Tudo conforme documentações juntadas nas fls. 974/977, 1711/1714 e 1867/1870 no Apenso 05, fls. 332, 361 e 366 no Apenso 06 e fls. 664/665, 667/668, 686 e 693 do Apenso 07, além do Relatório de Análise n.º 195/2006.

reais) em quatro partes de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) nos dias 19 de agosto, 5 e 18 de dezembro de 2003, e 24 de setembro de 2004 pelos intermediários Charles Antônio Ribeiro e Paulo Vieira Albrigo, seus assessores, desconhecedores de toda a sistematização.

Mais um parlamentar petista foi denunciado pelo MPF, Luiz Carlos da Silva, conhecido como “professor Luizinho”, deputado federal pelo PT-SP e líder do governo no Congresso Nacional a partir de 2004. Foi sacada na agência do Banco Rural em Brasília, por seu assessor, José Nilson dos Santos, a quantia de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) no dia 18/12/2003, conforme fls. 275 do Apenso 06. Em sua defesa, afirmou que o valor fora repassado ao PT para pagamento de dívidas. Mais à frente, o STF o absolveu por entender que não existiam provas suficientes para assegurar que o parlamentar tivesse consciência do esquema e da conduta de lavagem de dinheiro, afirmada pelo MPF.

Por fim, Anderson Adauto, ministro dos Transportes, já mencionado, quando de sua intermediação entre Romeu Queiroz e Delúbio Soares, com o fim de retomar o pagamento dos valores ao PTB após o falecimento de Martinez, recebeu a quantia de R\$ 1.000.000,00<sup>51</sup> (hum milhão de reais) do núcleo de Marcos Valério.

O ex-ministro dos Transportes recebeu valores na sistemática estabelecida entre o núcleo do Banco Rural e do núcleo de Marcos Valério pelo intermediário José Luiz Alves, chefe de Gabinete no Ministério dos Transportes e coordenador de campanha.

Pelas ações relatadas, o MPF denunciou Paulo Rocha oito vezes pelo crime de lavagem de dinheiro, referente aos oitos saques realizados por Anita Leocádia e Charles dos Santos Dias; Anita Leocádia sete vezes por lavagem de dinheiro, referente aos saques por ela efetuados; João Magno quatro vezes pelo crime de lavagem de dinheiro, referente aos quatro saques feitos por Charles Ribeiro e Paulo Albrigo; Luiz Carlos da Silva, apesar de mais à frente ter sido absolvido pelo STF, nesse momento, foi denunciado por lavagem de dinheiro, referente ao saque feito por José Nilson; por fim, Anderson Adauto e José Luiz Alves dezesseis vezes pelo crime de lavagem de dinheiro, referente aos saques feito por José Luiz Alves.

Verificamos que, existiram vários atores envolvidos no esquema além dos dirigentes partidários apoiantes do governo federal. Constatou-se que agiam de forma estratégica para alcançar seus desejos, quais sejam, vantagens econômicas e patrimoniais indevidas, razão pela

---

<sup>51</sup> Os valores foram recebidos da seguinte maneira: R\$ 50.000,00 em 3/6/2003, 9/6/2003, 18/6/2003, 24/6/2003, 23/9/2003, 30/9/2003, 15/10/2003, 21/10/2003, 6/1/2004, 9/1/2004, 13/1/2004 e 28/1/2004; R\$ 100.000,00 em 9/9/2003, 16/9/2003, 8/10/2003 e 22/10/2003. Tudo conforme fls. 97, 210 e 235 do Apenso 05, fls. 379 e 394 do Apenso 06 e fls. 540 e 743 do Apenso 07.

qual foram denunciados pelo MPF.

#### *5.2.5.6 Identificando os mecanismos do fenômeno social Mensalão*

Em nossa análise, nos utilizamos da teoria de Elster (1994) sobre as engrenagens das Ciências Sociais, buscando descrever e compreender as peças e os mecanismos presentes na “caixa preta” e que serão responsáveis pelos resultados verificados com a construção do fenômeno social.

Assim, o fenômeno social é composto por peças e mecanismos, quais sejam, atores, interesses, escolhas e instituições. Esses mecanismos interagem conjuntamente entre si e possibilitam a formação do fenômeno social mensalão.

Por isso, ao descrevermos e analisarmos os núcleos de atores envolvidos, as ações por eles empregadas e a busca pela satisfação e maximização de seus interesses, conseguimos compreender a construção do fenômeno.

A utilização da teoria neoinstitucional, sob suas perspectivas histórica e racional, são imprescindíveis para que possamos compreender as preferências e os interesses por trás das escolhas dos atores numa trajetória percorrida para a construção do fenômeno social. Ainda, a perspectiva informal também é imprescindível na análise para identificar os arranjos e incentivos informais empregados por esses atores para operacionalizar suas ações e alcançar os resultados pretendidos.

Para a efetivação do fenômeno mensalão foi necessária a reunião de atores, os quais foram divididos em núcleos, a partir das instituições em que atuavam e dos interesses desejados, para operacionalizar o desvio de verbas para pagar os parlamentares para votarem a favor do governo e para manter o PT no poder.

Portanto, buscamos identificar os atores envolvidos e os interesses por trás de suas escolhas. O mensalão derivou das escolhas e interação dos atores em busca da maximização de seus interesses dentro de um cenário institucional. Para isso, utilizaram-se de arranjos e incentivos informais, a fim de alcançar os interesses e resultados pretendidos. Assim, a dinâmica e interação dessas peças e mecanismos produziram a formação do Mensalão.

Abaixo analisaremos um outro mecanismo utilizado com o fim de financiar as campanhas pretéritas e futuras do Partido dos Trabalhadores, com o propósito de manter o partido governista no poder.

### 5.2.6 Evasão de divisas a paraísos fiscais

Ao se iniciar tal operação, vimos que o interesse dos atores envolvidos do núcleo do PT era negociar apoio político, pagar dívidas pretéritas do partido e custear gastos futuros de campanha e demais despesas do PT e de seus aliados. Nesta seção, analisaremos a operacionalização do sistema para pagamento de dívidas de campanhas pretéritas feitas pelo PT.

Na preparação para a campanha eleitoral à Presidência da República em 2002, o PT acordou com o publicitário José Eduardo Cavalcanti de Mendonça, conhecido por “Duda Mendonça”, e sua sócia Zilmar Fernandes, a realização de sua campanha publicitária para as eleições presidenciais, porém o pagamento somente seria realizado depois das eleições.

Assim, após a vitória eleitoral do PT, Delúbio Soares, em nome do partido, apresentou Marcos Valério a Duda Mendonça e Zilmar, afirmando que ele seria o responsável por viabilizar o pagamento da dívida contraída de R\$ 56.000.000,00 (cinquenta e seis milhões de reais), referente à campanha publicitária eleitoral de 2002. Ambos consentiram, voluntariamente, com a forma de pagamento sugerida.

O pagamento das dívidas de campanha pretéritas do PT efetuou-se por meio de dois mecanismos distintos. O primeiro mecanismo utilizado foi viabilizado pelo esquema de ocultação da origem dos valores, já relatado, empregado pelo Banco Rural e pelo grupo de Marcos Valério. Dessa maneira, em fevereiro de 2003, Zilmar sacou três partes de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em espécie na agência do Banco Rural em São Paulo. Posteriormente, em abril do mesmo ano, sacou mais duas partes de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais). Assim, conforme relatado, as funcionárias de Marcos Valério, Simone Vasconcelos e Geiza Dias, responsáveis pelos pagamentos a serem feitos aos publicitários, enviavam uma lista com os valores e o nome das pessoas responsáveis pelos saques a serem feitos na agência do Banco Rural. Tais saques eram feitos em nome das empresas do grupo de Marcos Valério e mascarados como “pagamento a fornecedores”.

Apesar da eficiência dos saques realizados, a dupla de sócios publicitários considerou melhor rever a forma de pagamento e informou que os novos repasses deveriam ser efetuados no exterior, na conta da *offshore* Dusseldorf Company LTD. de propriedade de Duda Mendonça. Com as investigações realizadas,<sup>52</sup> apurou-se que os sócios publicitários eram

---

<sup>52</sup> Descobriu-se o crime de evasão de divisas pelas diligências efetuadas no exterior com base no Acordo de Cooperação com os EUA. Ainda, identificou-se que ambos possuem outras contas no próprio *Bank of Boston*, instituição financeira que pertence ao *Bank of America*.

acostumados a remeter dinheiro não declarado para suas contas bancárias mantidas em paraísos fiscais.

O contexto informal tornou-se mais evidente quando o PT fez novo acordo no valor de R\$ 31.000.000,00 (trinta e um milhões de reais) objetivando a campanha eleitoral de 2004, após o recebimento de apenas parte do saldo pelos serviços publicitários prestados ao PT na campanha eleitoral presidencial de 2002. Nesse sentido, a manobra utilizada pelo PT em adquirir nova dívida com os publicitários, sem ao menos ter quitado a dívida anterior, evidenciou suspeita. Assim, em virtude do esquema de ocultação dos valores operacionalizado por Duda Mendonça e Zilmar Fernandes, o núcleo de Marcos Valério, sem autorização, promoveu a saída de valores para o exterior, configurando o crime de evasão de divisas. Ainda, várias operações de evasão de divisas foram viabilizadas pelos dirigentes do Banco Rural, que compõem o núcleo operacional, também, enquadrando-se no crime tipificado em lei.

A conta da *offshore* Dusseldorf Company LTD. é registrada nas Bahamas e recebeu R\$ 10.000.000,00<sup>53</sup> (dez milhões de reais) em 27 operações de remessa de valores para o exterior efetuado pelo núcleo operacional dos dirigentes do Banco Rural. Todos os valores foram comprovados por provas documentais presentes nos autos do inquérito e do processo penal, corroboradas pelos depoimentos pessoais dos envolvidos.

Além das remessas feitas pelos dirigentes do Banco Rural, o núcleo de Marcos Valério utilizou-se de doleiros para operacionalizar a empreitada criada por Duda Mendonça e Zilmar Fernandes, como o citado doleiro Jader Kalid Antônio.

Pela infringência da lei de crimes contra o sistema financeiro, portanto, o núcleo operacional de Marcos Valério foi denunciado 53 vezes pelo crime de evasão de divisas, referente aos depósitos feitos na conta Dusseldorf; o núcleo operacional do Banco Rural foi denunciado 27 vezes pelo mesmo crime, referente aos depósitos discriminados na nota de rodapé n.º 22; por fim, a dupla publicitária – Duda Mendonça e Zilmar Fernandes – foi denunciada pelo crime de evasão de divisas, por manter conta não declarada no exterior, e 53

---

<sup>53</sup> As operações ocorreram entre 21/2/2003 e 2/1/2004 da seguinte forma: dezenas de depósitos da *Trade Link Bank* no valor de U\$ 1.137.551,25; seis depósitos da *Deal Financial Corp.* no valor de U\$ 384.725,00; quatro depósitos da *Big Time Group* no valor de U\$ 365.414,00; dois depósitos da *Skyla Encore* no valor de U\$ 289.240,00; seis depósitos da *Rural International Bank* no valor de U\$ 240.617,74; um depósito da IFE Banco Rural (Uruguai) no valor de U\$ 32.916,00; um depósito do Banco Rural Europa no valor de U\$ 25.359,28; um depósito do *Bank of Boston Trus* no valor de U\$ 67.835,00; dois depósitos da Empreendimento Bonifa no valor de U\$ 129.412,00; um depósito da *G and C Exclusive Ser* no valor de U\$ 45.591,00; sete depósitos da *Gedex (G.D) Inter Corp.* no valor de U\$ 427.374; um depósito da *Kanton Business* no valor de U\$ 131.838,00; um depósito de Luiz de Oliveira PMB no valor de U\$ 13.000,00; uma operação da *Radial Enterprise* no valor de U\$ 98.980,00; e três depósitos da Banco Rural Europa S/A no valor de U\$ 252.183,00.

vezes pelo crime de lavagem de dinheiro pelos depósitos realizados em contas de sua propriedade no exterior.

Os atores presentes nesta seção, portanto, publicitários que realizaram a campanha publicitária presidencial, envolveram-se no esquema a fim de obter vantagens econômicas que, apesar de lhes serem devidas, foram operacionalizadas de maneira informal. Assim, concordaram, de forma voluntária, em participar de uma empreitada considerada criminosa pelo ordenamento jurídico formal, conhecendo a origem e destinação dos valores que lhes foram pagos. Já praticantes de atividades de evasão de divisas ao exterior, exigiram que os pagamentos passassem a ser efetuados de forma a dar continuidade a essa prática informal.

As ações empregadas nesta etapa visavam financiar a campanha política do PT através do pagamento das dívidas contraídas com os publicitários Duda Mendonça e Zilmar Fernandes. Dessa forma, relatamos os mecanismos utilizados pelo PT para o financiamento de suas campanhas eleitorais.

#### 5.2.7 Esquematização das empresas privadas envolvidas

Esquematizamos o Quadro 5 com algumas empresas privadas envolvidas nas atividades do Caso do Mensalão que haviam sido até então mencionadas. Agora, com o detalhamento do esquema e a citação de outras empresas que se envolveram nas atividades descritas, iremos esquematizá-las de forma completa.

Quadro 5 – Esquematização das empresas privadas envolvidas na operacionalização das atividades denunciadas na Ação Penal n.º 470

(continua)

Empresas privadas envolvidas	Quadro societário e funcionários à época
<b>Banco Rural</b>	<p>Trapézio S/A (controladora direta – 35% das ações)            Família Rabello (controladores indiretos - 65% das ações)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kátia Rabello (presidente)</li> <li>- José Roberto Salgado (vice-presidente)</li> <li>- Ayanna Tenório Tôrres de Jesus (vice-presidente)</li> <li>- Vinícius Samarane (diretor executivo)</li> </ul>
<b>Bônus Banval Participações Ltda.</b>	<p>Enivaldo Quadrado            Breno Fischberg            - Participações (ações) societárias desconhecidas</p>
<b>Bônus Banval Commodities Corretora de Mercadoria Ltda.</b>	<p>Enivaldo Quadrado            Breno Fischberg (ex-sócio)            - Participações (ações) societárias desconhecidas</p>

Quadro 5 – Esquematização das empresas privadas envolvidas na operacionalização das atividades denunciadas na Ação Penal n.º 470

(conclusão)

Empresas privadas envolvidas	Quadro societário e funcionários à época
<b>DNA Propaganda Ltda.</b>	Cristiano Paz Ramon Hollerbach Marcos Valério - Participações (ações) societárias desconhecidas
<b>Dusseldorf Company LTD.</b>	Duda Mendonça - Participações (ações) societárias desconhecidas - Não se sabe da existência de outros sócios
<b>Garanhuns Empreendimentos e Participações S/C Ltda.</b>	José Carlos Batista Esfort Trading S - Participações (ações) societárias desconhecidas
<b>Graffiti Participação Ltda.</b>	Cristiano Paz Ramon Hollerbach Marcos Valério - Participações (ações) societárias desconhecidas
<b>Rogério Lanza Tolentino &amp; Associados</b>	Rogério Lanza Tolentino - Participações (ações) societárias desconhecidas
<b>SMP&amp; B Comunicação</b>	Cristiano Paz e Ramon Hollerbach (50% das ações) Clésio Andrade (40% das ações) Marcos Valério (10% das ações) - Simone Reis Lobo de Vasconcelos, Diretora Financeira e Administrativa. - Geiza Dias dos Santos, funcionária da Diretoria Administrativa e Financeira.
<b>S2 Participações Ltda.</b>	Cristiano Paz Ramon Hollerbach Marcos Valério - Participações (ações) societárias desconhecidas
<b>Visanet (atual Cielo)</b>	Sociedade de capital aberto (ações).

Fonte: Elaboração própria com base na denúncia da AP 470 (BRASIL, 2006b).

### 5.2.8 Seguimento regular do processo: recebimento da denúncia pelo Supremo Tribunal Federal e posterior julgamento

Com a descrição do inquérito e da denúncia, fomos capazes de observar o envolvimento de diversos atores, alguns permanentes em todo o processo devido à sua essencial posição de criadores e operacionalizadores do projeto; outros, aparecem em ocasiões específicas e em atividades pontuais, não obstante, contribuem para a prática das condutas informais.

As atividades tiveram início com a associação dos núcleos permanentes dos atores citados, responsáveis por criar o projeto e operacionalizá-lo. A principal ação consistia no

desvio de verbas públicas para satisfazer seus interesses pessoais e do partido governista; isso era possível pelos benefícios governamentais na contratação com órgãos públicos, cujos dirigentes, responsáveis pela escolha, eram indicados pelo PT. Os desvios ocorriam por meio de contratos superfaturados e subcontratações desnecessárias, tudo com o consentimento dos dirigentes indicados; depois, os valores eram dissimulados em operações legais e entregues aos destinatários finais pelos atores da instituição financeira parceira na sistemática.

Toda a operacionalização ocorria em etapas, na qual cada ator e/ou núcleo de atores tinha sua posição e função no projeto, contribuindo para o sucesso final da empreitada. Dessa forma, cada agente possuía interesses e estratégias próprias, porém suas ações eram direcionadas a fim de satisfazer o interesse principal do partido, cujos dirigentes eram responsáveis por comandar os trabalhos e recompensar os demais atores satisfazendo seus interesses.

As peças-chave foram José Dirceu e Delúbio Soares, representantes do núcleo central do PT, os quais eram responsáveis por impulsionar os demais atores a contribuir com as atividades em troca da satisfação de seus interesses.

Em uma recapitulação dos mecanismos empregados, os atores do núcleo de Marcos Valério associaram-se aos atores responsáveis pela direção dos órgãos públicos citados, os quais haviam sido indicados aos cargos diretivos pela cúpula petista. Tinham como objetivo o desvio de verbas públicas mediante os contratos que eram firmados entre suas empresas e os órgãos públicos.

O partido governista tinha como interesse principal a manutenção de seu partido no poder por meio de uma boa governabilidade; como interesses secundários, estão o pagamento de dívidas contraídas e o financiamento de futuras eleições. Já os interesses dos atores do núcleo de Marcos Valério, configuravam-se por meio da acessibilidade à contratação com órgãos públicos e por ganhos patrimoniais informais. Em uma segunda etapa, as verbas que foram desviadas eram repassadas aos dirigentes partidários para que orientassem seu partido a votar os projetos conforme as diretrizes do partido governista, garantindo-lhes uma boa governabilidade e a execução dos seus programas de governo. Assim, eram satisfeitos um dos interesses secundários do PT, qual seja, a governabilidade conforme seus projetos, contribuindo para a satisfação de seu interesse primordial: manutenção do partido no poder.

Em uma terceira etapa, as verbas desviadas eram repassadas aos empresários responsáveis pela elaboração da campanha publicitária do partido nas eleições que garantiram sua vitória como partido governista. Com esse mecanismo, outro interesse era satisfeito: o do pagamento das dívidas partidárias contraídas.

Todas essas etapas eram realizadas por meio de um mecanismo de ocultação da origem dos valores repassados e/ou entregues aos outros atores. Para isso, precisaram da atuação do núcleo do Banco Rural, órgão com poder de esconder a origem do numerário pela reclassificação da operação como de caráter lícito. Por ser o desvio de verbas públicas uma atividade informal, considerada crime pelo ordenamento jurídico brasileiro, os atores tinham a intenção de esconder a operação realizada e simular como de ordem lícita. Em troca, eram-lhes concedidos benefícios no governo.

Os demais atores, parlamentares e do núcleo de Marcos Valério, agiam com a intenção de enriquecer ilicitamente por meio de ganhos patrimoniais. Dessa forma, as ações praticadas pelos atores tiveram como consequência burlar normas e regras institucionalmente impostas, fazendo com que atuassem à margem da legalidade.

Antes de analisarmos as informalidades presentes, devemos compreender que a Ação Penal n.º 470 não consistiu apenas de denúncia em relação a compra de votos dos parlamentares, mas de toda a operacionalização de desvios de verbas públicas para garantir a governabilidade e financiar campanhas políticas. Isto é, a etapa da distribuição de valores aos dirigentes partidários para que sua bancada votasse conforme orientação do governo foi apenas um dos mecanismos empregados nas ações denunciadas na Ação Penal n.º 470.

Da mesma forma como acima relatado, a análise das instituições informais também deve ser feita por etapas diante da quantidade de ações praticadas.

Os atores dos núcleos permanentes, quais sejam, o núcleo central do PT, o núcleo operacional publicitário de Marcos Valério e o núcleo operacional financeiro do Banco Rural, compuseram instituições públicas e privadas, empregando ações e incentivos informais, com a finalidade de satisfazer seus interesses e/ou organizacionais.

Como interesse primordial, temos a manutenção do PT no poder do governo federal. Para manter-se no poder, o partido necessita ter uma boa governabilidade, seja com um bom relacionamento com outras entidades públicas e privadas, seja no cumprimento de programas estabelecidos em sua campanha eleitoral (*accountability*). Nessa perspectiva, o partido governista emprega suas ações visando alcançar as preferências pretendidas. Assim, a garantia de uma boa governabilidade seria condição necessária para que o partido político consiga manter-se no poder.

Como interesses secundários, estão o pagamento de dívidas pretéritas e o financiamento de futuras campanhas. A vontade de pagar as dívidas existentes e de financiar as campanhas futuras vai ao encontro do interesse primordial, que é a manutenção do poder. Ao perseguir os interesses secundários, os atores alcançarão o interesse primordial.

Ressaltamos que os atores presentes na sistemática do “mensalão” eram, em sua maioria, agentes políticos, membros do governo ou de empresas contratadas para prestarem serviços a órgãos públicos, cujas atividades e funcionamento pautam-se em regras e normas de atuação, para que seja possível atingir os resultados pretendidos pela organização.

A organização partidária do PT, partido governista à época da AP 470, tem como finalidade lícita resultados institucionalmente esperados, quais sejam, a boa governabilidade em sua gestão, a execução dos programas partidários anunciados em campanhas eleitorais e a manutenção de seu poder com a reeleição. Para operacionalizar esses objetivos, é necessário produzir incentivos, formalmente previstos, para que os resultados sejam alcançados. Assim, as estratégias, ações e incentivos a serem empregados devem convergir com os interesses e as preferências dos atores e da instituição envolvida. Entretanto, em alguns casos, não se consegue alcançar os resultados institucionalmente esperados por meio dos incentivos e mecanismos formalmente previstos, razão pela qual denominam-se essas instituições de ineficientes.

Nessa linha de raciocínio, como fazer quando as instituições não funcionam por meio dos incentivos previstos? Como adequar os resultados pretendidos aos incentivos empregados? Como fazer convergir as ações e os resultados a serem alcançados? Principalmente, como fazer com que as instituições funcionem adequadamente?

Os atores, ao depararem com instituições formais ineficientes, procuram incentivos informais que consigam melhorar e/ou alcançar o seu desempenho, surgindo, assim, as instituições informais. Por isso, diante de uma instituição formal ineficiente, é necessário que se empreguem ações e incentivos informais para que se atinja o desempenho institucional desejado/esperado.

Verifica-se, portanto, que, em decorrência desse lapso, os atores passaram a pautar suas ações por meio de mecanismos informais para alcançar o desempenho institucional conjecturado. É importante ressaltar que as instituições informais costumam coexistir com as instituições formais. Em alguns casos, elas fortalecem as instituições, aumentando a sua estabilidade e eficácia; em outros, elas as enfraquecem ao criar incentivos que as destroem.

A título de recapitulação, a literatura classifica as instituições informais em uma tipologia que prevê a existência de instituições complementares, acomodadas, competitivas e substitutivas. As instituições informais complementares não violam as regras nem produzem resultados diferentes dos obtidos formalmente, elas atuam de forma a acrescentar eficácia às atividades das instituições formais. As acomodadas também não violam as regras e normas formais, porém modificam os resultados dos obtidos com incentivos formais, alterando o

desempenho institucional. As instituições competitivas coexistem com instituições formais ineficientes, enfraquecendo-as, pois violam suas normas e regras e geram resultados incompatíveis. Por fim, as instituições informais substitutivas, violam as regras e normas impostas, porém gerando resultados compatíveis, ou seja, elas conseguem desempenhar o papel que as instituições formais foram incapazes de exercer.

Consideramos adequado rever a tipologia esquematizada no capítulo 2, p. 53 (Quadro 2) elaborada por Helmke e Levitsky (2006).

Quadro 6 – Tipologia das instituições informais

<b>Resultados/Eficiência</b>	<b>Instituições formais eficientes</b>	<b>Instituições formais ineficientes</b>
<b>Convergente</b>	Complementares	Substitutivas
<b>Divergente</b>	Acomodadas	Competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky (2006, p. 14).

Os autores Helmke e Levitsky (2006) adiantam a dificuldade em enquadrar uma instituição informal em um tipo ou em outro, sendo o caso, às vezes, de se inserir em mais de uma categoria apresentada. Ciente desse entrave, verificamos que o “mensalão”, mais propriamente a Ação Penal n.º 470, apesar de suas peculiaridades, consegue enquadrar-se na tipologia oferecida pela literatura.

Dessa forma, as ações empregadas consistiram em um conjunto de incentivos informais produzidos pelos atores, membros de instituições públicas e privadas, com o objetivo principal de garantir a governabilidade e a manutenção do partido governista no poder, além de obterem ganhos patrimoniais ilícitos. Por essa razão, o fenômeno social do Mensalão poderia ser enquadrado entre uma instituição informal competitiva e substitutiva, pois os mecanismos empregados são compatíveis com a existência das instituições formais ineficientes e/ou ineficazes, fazendo com que as instituições coexistam, atributo de ambas as categorias, apesar da violação das regras estabelecidas.

Porém, optamos por enquadrá-la como uma instituição informal substitutiva, porque foram empregados incentivos que violaram as regras formais, gerando resultados compatíveis, isto é, desejados pelas instituições formais. Nesse sentido, as ações praticadas e que foram denunciadas na AP 470 se enquadram como instituições informais substitutivas, pois,

coexistem com as instituições formais ineficientes, violando suas regras, mas gerando resultados compatíveis aos previstos pelas instituições formais. Assim, o fenômeno social foi responsável por desempenhar o papel que as instituições formais foram incapazes de exercer.

Entendemos, portanto, que as ações empregadas configuram uma instituição informal substitutiva, pois faz as instituições operacionalizar suas funções, gerando o funcionamento institucional conjecturado, porém, por meio da violação das regras formais vigentes; ou seja, ocorre o desempenho institucional conforme esperado, entretanto, por meio da violação das próprias normas institucionais.

Nessa linha de pensamento, as instituições foram desenhadas para desempenhar um papel e gerar resultados prognosticados conforme sua área de atuação. Para operacionalizar essa atribuição institucional, foram instituídas normas e regras que seriam responsáveis por regular a atuação da organização e de seus atores e levar ao funcionamento devido; ou seja, previa-se que os agentes, ao seguir as regras e normas pautadas para a atividade da instituição formal, alcançariam o desempenho institucional desejado.

No entanto, o que se verifica com a análise da Ação Penal n.º 470 é que os atores empregavam ações e incentivos informais para conseguir alcançar o desenho institucional previsto e, assim, chegar aos resultados desejados.

O que nos faz questionar: como os atores de uma instituição devem pautar-se por incentivos contrários aos institucionalmente previstos para conseguir alcançar os fins projetados para o seu funcionamento?

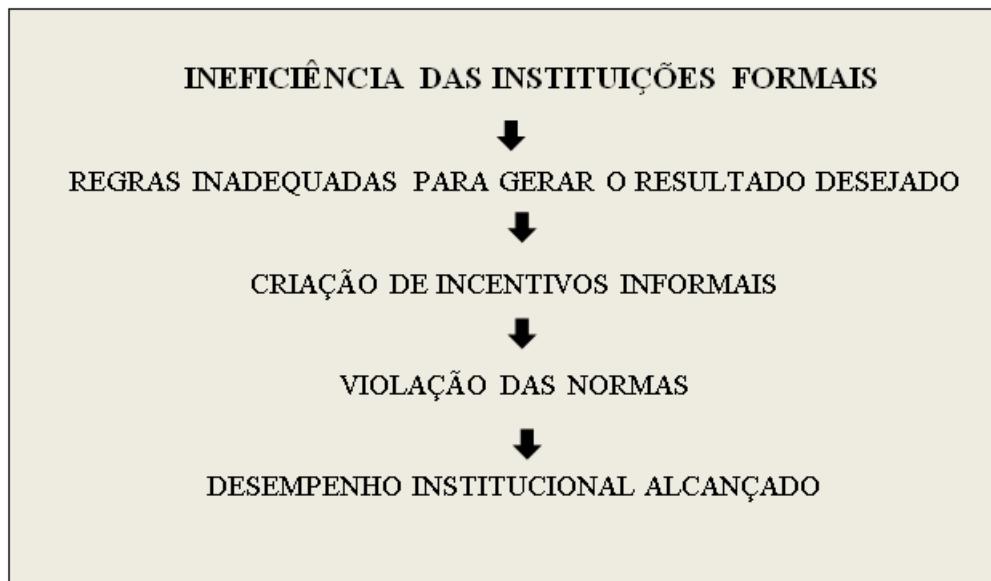
Na Ação Penal n.º 470, os atores, em sua predominância, membros de instituições, cujas regras e normas preveem a sua forma de atuação, pautaram suas atividades em práticas informais com a finalidade de conseguir atingir objetivos não alcançados quando cumpridas as regras formais da instituição. Portanto, podemos verificar que as instituições políticas envolvidas no funcionamento do Poder Executivo não conseguem alcançar os fins pretendidos (governabilidade e manutenção do poder) com os arranjos formais existentes. Isso nos leva a concluir que consistem em instituições formais ineficientes, isto é, não conseguem funcionar adequadamente, precisam de incentivos informais para alcançar o desempenho esperado. Como verificamos, os objetivos pretendidos pelos atores eram lícitos, quais sejam, garantir a governabilidade do partido governista e a consequente manutenção de seu poder. Ocorre que, para conseguir viabilizar a governabilidade pretendida, utilizaram práticas informais, contrárias às previsões do ordenamento jurídico brasileiro, o que desencadeou no instrumento processual em análise (Ação Penal n.º 470).

Assim sendo, conseguir uma boa governabilidade deveria ser uma consequência lógica

do bom funcionamento das instituições envolvidas, e, para esse desempenho, bastaria seguir as normas e regras formalmente previstas. Contudo, não é o que efetivamente ocorre. A governabilidade desejada tem empecilhos, pois o partido governista (Poder Executivo) necessita de apoio dos congressistas (Poder Legislativo) para conseguir implementar suas propostas e executar seus projetos, o que fica inviabilizado diante da estrutura organizacional do presidencialismo brasileiro, que será analisado no capítulo 6.

Na Figura 4, podemos verificar como a estrutura orgânica do sistema político viabilizou a formação dos mecanismos presentes no “mensalão”.

Figura 4 – Processo institucional que desencadeou a Ação Penal n.º 470



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Os atores envolvidos utilizaram-se da possibilidade de criar mecanismos e incentivos informais para chegar ao resultado institucional aguardado, gerando uma instituição informal substitutiva à instituição formal ineficiente. Podemos afirmar que tal dinâmica é de natureza incongruente, pois se pautaram por instrumentos informais, no caso, ilícitos, para chegar ao desempenho institucional desejado, qual seja, a governabilidade.

Por essa razão, foi necessário “abrir a caixa preta”, a que se refere Elster (1994), para compreender as peças e os mecanismos presentes no fenômeno social, com o intuito de explicar o comportamento e os interesses dos atores. Para não correr o risco de omissões ou falsas percepções, explicamos os mecanismos como de fato ocorreram, se de natureza formal ou informal, pois apenas conhecendo os mecanismos presentes na ação, seremos capazes de compreender os resultados e comportamentos políticos dele derivados.

Assim, ao tomarmos conhecimento dos mecanismos informais existentes, fomos capazes de entender por que foram criados, como contribuíram para o resultado político alcançado e como funcionam as instituições brasileiras. Ainda, como pudemos verificar pela análise do conteúdo da AP 470, que as ações denunciadas não consistiram apenas na entrega de mesadas aos parlamentares, como ficou conhecido o termo “mensalão”. Mais que isso, refere-se a diversos mecanismos empregados pelos atores envolvidos para alcançar a manutenção do partido governista no poder, sendo o pagamento da mesada aos congressistas apenas um deles.

Em outras palavras, o fenômeno social Mensalão não se dedica exclusivamente à compra de votos de parlamentares, mas sim a todos os instrumentos e mecanismos empregues pelos atores para arrecadação informal de dinheiro público com o intuito de financiar a governabilidade e a manutenção política do PT além de interesses pessoais.

Portanto, a análise do inquérito policial e da denúncia foram imprescindíveis para que entendêssemos quais foram e como se desenvolveram os mecanismos presentes no mensalão. Com isso, fomos capazes de compreender como sucedem os incentivos para o funcionamento das instituições envolvidas.

Para dar continuidade à análise dos mecanismos, no capítulo 5 iremos descrever e analisar o julgamento realizado pela Corte Constitucional (Supremo Tribunal Federal). O referido julgamento teve grande repercussão social e política haja vista ter sido responsável por condenar diversos atores políticos, considerados intocáveis pela opinião pública.

Dando seguimento ao trâmite processual da AP 470, após o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público Federal, os denunciados efetuaram sua defesa, tendo o processo judicial seu regular seguimento para julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Não analisaremos a defesa individual de cada ator denunciado, pois constituem instrumentos processuais cuja impugnação é específica, isto é, parcial e questionável, não trazendo contribuição para a nossa análise.

## **6 JULGAMENTO DA AÇÃO PENAL N.º 470 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: OS VOTOS DO RELATOR E DO REVISOR**

Após o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público Federal, iniciou-se um vasto debate na Corte Constitucional brasileira acerca da possibilidade de condenações penais de importantes autoridades públicas. Neste capítulo aborda-se o julgamento da Ação Penal n.º 470, realizado pelo Supremo Tribunal Federal e a repercussão causada nas instituições públicas e na sociedade civil (BRASIL, 2006d).

Pretendemos com essa abordagem compreender os mecanismos existentes nessa etapa processual que possibilitou o julgamento da Ação Penal n.º 470, qual seja, os interesses e estratégias que motivaram as escolhas dos membros do Supremo Tribunal Federal ao julgar o Caso do Mensalão. Com essa compreensão, verificaremos se a natureza da decisão proferida foi eminentemente jurídica ou se houve influência política. Desse modo, completa-se a trajetória histórica da Ação Penal n.º 470 e conclui-se o objeto de estudo da pesquisa.

Como instrumento de análise, utilizamos o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal como bibliografia principal (BRASIL, 2006d). Por meio dele, realizaremos uma narrativa analítica do julgamento, enfatizando as peças e os mecanismos.

Pela quantidade de informação existente no acórdão proferido pela Corte, cujo conteúdo tem 8.500 páginas, dedicamo-nos a analisar as questões que consideramos primordiais para a compreensão dos mecanismos existentes nessa fase. Por isso, detivemo-nos no julgamento de mérito dos capítulos da denúncia, restringindo-nos aos votos do relator (Joaquim Barbosa) e revisor (Ricardo Lewandowski) devido ao seu antagonismo e liderança nos demais votos.

A seleção dos dois votos para nossa análise mostra-se suficiente e adequada para compreendermos a fase processual do julgamento da Ação Penal n.º 470, pois retratam posições contrastantes, cujos argumentos, geralmente, são seguidos pelos demais ministros da Corte. Por fim, optamos por não adentrar questões de ordem ou preliminares suscitadas durante o curso do processo, por estarem mais ligadas a questões procedimentais do que ao mérito em si.

A seguir, analisaremos os votos do relator e do revisor a partir de cada item da denúncia que fora julgado.

O Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento no dia 2 de agosto de 2007, tendo recebido a denúncia da Ação Penal n.º 470/MG quanto aos crimes de quadrilha (alterado para

associação criminosa), corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro, peculato, gestão fraudulenta de instituição financeira e evasão de divisas.

## 6.1 Item II da denúncia: análise da existência da associação criminosa

Inicialmente, é importante destacar que a análise do crime de quadrilha entre os atores envolvidos é de difícil constatação, pois os ministros têm de analisar a intenção (dolo) dos atores em se associarem previamente com o fim de praticar crimes.<sup>54</sup>

O ministro relator, Joaquim Barbosa, proferiu o seu voto no sentido de condenar os agentes que compõem os núcleos relatados na denúncia ao crime de quadrilha (posteriormente alterado pela legislação para o de associação criminosa), com exceção das rés, Geiza Dias e Ayanna Tenório. Conforme relatado por ele, há provas consistentes, principalmente de natureza testemunhal, que comprovam a associação desses atores.

Já o ministro revisor, Ricardo Lewandowski, de maneira mais cautelosa, proferiu o seu voto no sentido de improcedência do pedido de acusação de formação de quadrilha (associação criminosa) com relação a todos os réus, fundamentando sua decisão inciso III do artigo 386 do Código de Processo Penal (não constituir o fato infração penal). Para ele, não é a condição do agente que determina seu enquadramento em um tipo penal, mas um complexo de atos praticados que subsumam à norma penal prevista. Dessa forma, seu voto foi no sentido de que não existem indícios ou provas da intenção na prática de tal crime.

Ao analisar as provas e os argumentos citados pelo relator e revisor, verificamos que, quanto aos atores do núcleo central do PT, a Marcos Valério e a Kátia Rabello, parece haver realmente uma associação prévia e acordada para prática das ações denunciadas, em razão da comprovação no relato das testemunhas da existência de reuniões informais entre esses atores no período que antecede e sucede à prática das condutas consideradas criminosas.

Podemos verificar, ainda, que, para a operacionalização das ações designadas pelos núcleos de atores, seria necessário um acordo e um planejamento, o que demonstra a intenção desses atores em se associarem para a prática de crimes futuros. Porém, a associação não se refere a todos os denunciados pelo MPF, mas sim a alguns atores que assumem posições de liderança em cada um de seu núcleo.

Por isso, entendemos que, apesar de o referido crime ser de difícil constatação, a execução do sistema criado requer um planejamento, o que comprovaria o crime de quadrilha

---

<sup>54</sup> É importante lembrar que a análise da denúncia se inicia a partir do item II, pois, o item I se refere à introdução realizada pelo Ministério Público Federal quando do oferecimento da denúncia.

para alguns dos acusados. Porém, em seu voto, o revisor posiciona-se no sentido de absolver todos os acusados em virtude de haver meros indícios da existência dessa associação. Já o relator, posiciona-se de forma mais determinada a condenar todos os réus do processo ao crime de quadrilha.

Em relação ao restante dos atores do núcleo de Marcos Valério e do grupo do Banco Rural, quais sejam, Ramon Hollerbach, Cristiano Paz, Geiza Dias, Simone Vasconcelos, José Roberto Salgado, Vinicius Samarane e Ayanna Tenório, apesar de praticarem condutas que contribuem para a fomentação do esquema informal, não há provas ou indícios de que consentiram com um acordo prévio<sup>55</sup> ou que sabiam da existência de todo o esquema previsto pelos demais.

Diante dessa explanação, podemos verificar uma intenção mais punitiva do ator Joaquim Barbosa, de querer buscar a punição de todos, seja por interesse de ordem moral, ética ou senso de justiça. Alguns atores empregaram ações que contribuíram para a o arranjo da Ação Penal n.º 470, todavia, isso não faz presumir que todos sabiam da existência das ações ou que acordaram previamente para a prática da empreitada. Por outro lado, o revisor age, de forma muito indiferente, proferindo um voto mais cauteloso e seguro, preservando o princípio jurídico do *in dubio pro reo*, ou seja, em caso de dúvidas, deve-se julgar beneficiando os réus.

Os votos são antagônicos e representam uma polaridade, porém, por ser um crime de árdua análise, a posição do revisor seria mais condizente com o ordenamento jurídico brasileiro, ao entender que, na dúvida da existência ou não do crime, entende-se em benefício dos réus. A atitude do relator revela-se mais distante dos princípios do Direito Penal, que refuta a análise conjunta das ações dos atores, as quais deveriam ser individualizadas no momento do exame da prática delituosa.

No julgamento realizado pela Corte, os ministros entenderam por absolver os réus condenados ao crime de quadrilha (associação criminosa) por 6 votos a 5. Votaram pela absolvição, seguindo o revisor, os ministros Dias Toffoli, Cármén Lúcia, Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber. Seguindo o relator, votaram os ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Marco Aurélio e Celso de Mello.

---

<sup>55</sup> Para a configuração do delito de associação criminosa tipificado no artigo 288 do Código Penal, “é imprescindível que a reunião seja efetivada antes da deliberação prévia dos delitos” (SANCHES, 2015, p. 623).

É importante ressaltar que essa absolvição quanto à ação praticada que condiz ao crime de quadrilha (atual associação criminosa) estende-se a todos os demais acusados por esse crime no decorrer da Ação Penal n.º 470.

## 6.2 Item III da denúncia: desvio de verbas públicas em instituições públicas e privadas

### 6.2.1 Câmara dos Deputados: corrupção ativa, passiva, lavagem de dinheiro e peculato

A título de recapitulação, nesta parte da denúncia, o MPF denunciou João Paulo da Cunha pela suposta prática dos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e peculato. As condutas que imputaram a ele foram: receber, por intermédio de sua mulher, quantia para favorecer a empresa de Marcos Valério, Ramon Hollerbach e Cristiano Paz em licitação; e desviar recursos públicos em proveito próprio e da Empresa SMP&B, do seu núcleo e Empresa IFT de Luís Costa Pinto, um de seus assessores.

Segundo o relator, Joaquim Barbosa, ficou constatado o recebimento dos R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo então presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo da Cunha por intermédio de sua mulher, Márcia Regina Milanésio Cunha, configurando o delito de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Seu voto baseou-se na prova documental de um fax, informalmente transmitido pela agência do Banco Rural de Belo Horizonte à agência de Brasília, informando o nome de sua esposa, que seria a pessoa responsável pelo recebimento dos valores que seriam pagos pela SMP&B Comunicação.

Além do fax, o relator baseou-se também no primeiro relatório do TCU, o qual informa que, após alguns dias daquele fato (recebimento de quantia por Márcia Regina), o presidente da Câmara dos Deputados assinou o edital de concorrência que resultou na contratação da SMP&B, a qual, posteriormente, foi responsável por subcontratar 99,9% dos serviços a terceiros. Baseou-se, ainda, em depoimentos testemunhais e no Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados. Para ele, as autorizações de João Paulo para as subcontratações realizadas pela SMP&B comprovam os desvios feitos em proveito da empresa contratada.

Em relação à contratação da Empresa IFT, de propriedade de Luís Costa Pinto, o relator também entendeu haver desvios de recursos públicos em proveito próprio, por utilizar os serviços de assessoria pessoal do proprietário da empresa. Ainda, o relator baseia-se em laudos e auditorias técnicas para fundamentar a não prestação de serviços pela empresa contratada.

Em contrapartida, o revisor, Ricardo Lewandowski, entendeu que o recebimento da quantia por João Paulo refere-se a numerário para custear pesquisas de pré-campanhas eleitorais de interesse de seu partido político. Para ele, ficou demonstrado nos depoimentos das testemunhas que o agente solicitou os valores diretamente ao partido, autorizado pelo tesoureiro Delúbio Soares. Dessa forma, não verificou a intenção de ocultamento do saque realizado por sua esposa, inexistindo a ação que configura o crime de lavagem de capitais e de corrupção passiva.

Em relação ao crime de peculato, o revisor afirma que as provas colhidas evidenciam a total autonomia dos membros da comissão e a higidez de todo o procedimento licitatório responsável pela contratação da SMP&B, baseando sua convicção conforme a decisão proferida pelo TCU no Processo de n.º 012.040/2005.

O acórdão do TCU comprovou que não houve desvio de dinheiro público na execução do contrato e subcontratações da SMP&B. No acórdão, constatou-se que a empresa executou 11,32% dos serviços, subcontratando os 88,68%, dos quais 65,53% foram gastos com veiculação de propaganda. Ainda, esclareceu que o elevado índice de subcontratações é comum nas atividades de agências de publicidade.

No mesmo acórdão, o plenário do TCU, por decisão unânime, decidiu que a Empresa IFT prestou efetivos serviços à Câmara dos Deputados, o que fora corroborado pelos depoimentos de testemunhas da defesa. Além de que não havia previsão contratual para obrigar a empresa a elaborar boletins mensais, não podendo configurar violação legal ou contratual.

Para o revisor, portanto, não restou comprovado o favorecimento da Empresa IFT e da SMP&B Comunicação, não existindo as condutas consideradas como crimes de desvio de verbas públicas, tampouco de peculato.

Primeiramente, precisamos considerar a diversidade das provas documentais e testemunhais existentes no processo, muitas vezes influenciadas por interesses, preferências e ideologias dos atores e instituições envolvidas. Afirmamos isso porque existe um conjunto probatório diversificado, composto por relatórios, laudos, auditorias técnicas, processos administrativos e testemunhas que se contrapõem. Há um arsenal de provas que podem dar base a diversas linhas de fundamentação, as quais podem ser adotadas no voto dos ministros conforme lhes provier.<sup>56</sup> Ao analisar os votos dos ministros relator e revisor, verificamos uma

---

<sup>56</sup> Refiro-me especificamente a laudos técnicos do Tribunal de Contas que se contrapõem em etapas distintas que serão vistos logo abaixo. Por isso, argumento que, diante da diversidade do conjunto probatório existente, os ministros podem entender por direcionar seu voto baseando-se em determinada prova ao invés de outra. O

intenção punitiva na redação do relator, o qual, em alguns momentos, chega a basear-se em meros indícios. Em contrapartida, há uma timidez no texto do revisor, que seguramente opta por posição mais branda diante da incerteza do conjunto probatório.

É curiosa a posição adotada pelo TCU, cujo primeiro relatório e relatório final se contradizem. O primeiro relatório, no qual se baseia o relator, afirma existir as condutas descritas como crime ao confirmar por laudos a não prestação dos serviços contratados, as excessivas subcontratações, a violação das normas de licitação, etc. Já no relatório final, em que se baseia o revisor, o acórdão afirma ter havido a prestação dos serviços contratados, a normalidade da existência das subcontratações, a não violação das normas licitatórias e a lisura de seu procedimento e da comissão responsável.

Apesar de ambos os relatórios terem sido corroborados por testemunhas nos dois sentidos, verificamos a total inconsistência e fragilidade das provas existentes no processo, cujas fundamentações ficam à mercê de quais documentos probatórios cada ministro pretende levar em consideração ao proferir o seu voto.

Dessa forma, destacamos a instabilidade institucional criada pelos relatórios contraditórios do TCU, o que nos faz questionar as escolhas e interesses dos atores que compõem a instituição, além da influência que demais atores conseguem exercer sobre suas decisões institucionais. Tal constatação nos faz refletir e questionar acerca da confiança e funcionamento institucional do TCU. As instituições públicas realmente funcionam? Pode a sociedade nelas confiar?

Desse modo, a análise dos votos resta inócuia, haja vista a diversidade de provas documentais e testemunhais, as quais podem servir de fundamentação a depender do interesse ou escolha do julgador. Mais uma vez, vemos a intenção punitiva do relator em considerar praticadas as condutas apesar do conflito das provas e o distanciamento do revisor, que opta por não se responsabilizar pela condenação dos atores.

No julgamento realizado pela Corte, os ministros entenderam por absolver João Paulo da Cunha pelo crime de lavagem de dinheiro por 6 votos a 4. Votaram pela absolvição os ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio e Rosa Weber. Seguindo o relator dos embargos infringentes, Luiz Fux, votaram os ministros Gilmar Mendes, Cármem Lúcia e Celso de Mello. O ministro Joaquim Barbosa não

---

posicionamento de um julgador ao proferir sua decisão/voto deve ser o de: verificar as especificidades do caso concreto, analisar a consistência das provas existentes e aplicar a norma jurídica cabível. Porém, não podemos nos olvidar de que esses julgadores são atores e agem racionalmente, tendo desejos, interesses e preferências. Assim, ao fazermos a análise, não podemos descartar a possibilidade de ocorrer a inversão das fases de julgamento pelos atores, ou seja, pode ocorrer de primeiro escolher o posicionamento que se quer adotar, após selecionar as provas que embasam sua posição e, por fim, verificar a norma que será aplicada ao caso.

votou.

Em relação ao crime de corrupção passiva e peculato, João Paulo da Cunha foi condenado por 9 votos a 2, no caso do contrato da Câmara com a Agência SMP&B. Votaram pela absolvição o revisor e Dias Toffoli. No mesmo julgamento e com o mesmo placar, foram condenados Marcos Valério, Cristiano Paz e Ramon Hollerbach pelos crimes de corrupção ativa e peculato.

Por fim, quanto ao contrato com a Empresa IFT, João Paulo foi absolvido por 6 a 5. Foi absolvido por Lewandowski, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cesar Peluso, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Seguindo o relator na condenação, votaram: Ayres Britto, Marco Aurélio, Cármem Lúcia e Luiz Fux.

#### 6.2.2 Banco do Brasil: desvios dos bônus volume e do fundo Visanet

Inicialmente, é importante relembrar que a empresa do núcleo de Marcos Valério, DNA Propaganda, tinha contratos para prestação de serviços de publicidade e propaganda com o Banco do Brasil. Em razão desse contrato, a denúncia relatou que Henrique Pizzolato, diretor de Marketing do Banco do Brasil, teria recebido R\$ 326.660,67 (trezentos e vinte e seis mil, seiscentos e sessenta reais e sessenta e sete centavos), em 15 de janeiro de 2004, da Empresa DNA Propaganda. Tal quantia fora recebida por intermédio de Luiz Eduardo Ferreira da Silva, configurando os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro respectivamente. Em contrapartida, Marcos Valério, Ramon Hollerbach e Cristiano Paz foram denunciados por corrupção ativa.

Todos os agentes foram denunciados pelo crime de peculato em razão de desvios dos bônus volume (valores pagos pelo veículo de comunicação à agência intermediadora, os quais deveriam ser devolvidos ao banco) no valor de R\$ 2.923.686,15 (dois milhões, novecentos e vinte e três mil, seiscentos e oitenta e seis reais e quinze centavos). Além desses, houve desvios do Fundo Visanet, por meio do Banco do Brasil, à Empresa DNA Propaganda, autorizados por Pizzolato.

Em seu voto, o relator e o revisor entenderam pela condenação dos agentes aos crimes de corrupção passiva e ativa, pois há provas de que no cheque entregue a Pizzolato em nome da DNA Propaganda foi apostada a assinatura do sócio Cristiano Paz.

Em relação aos crimes de peculato, basearam-se na apuração feita pelo TCU que encontrou desvios de R\$ 4.275.608,92 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil, seiscentos e oito reais e noventa e dois centavos) durante a execução do contrato com a DNA

Propaganda, nos laudos e perícias realizadas pela 2.<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo (Secex) do TCU e pela Corregedoria Geral da União (CGU), no qual também encontraram várias outras irregularidades, que serão abaixo descritas. Os dados foram corroborados por provas testemunhais de funcionários do Banco do Brasil, dentre eles, o próprio Henrique Pizzolato.

O TCU revelou que, do valor desviado, quase três milhões se referem à apropriação indevida do bônus volume pela Empresa DNA. Conforme depoimento de Pizzolato, o banco negociava com o veículo de divulgação, sem intermediação da agência publicitária (DNA Propaganda), a qual ficava responsável pelo pagamento ao veículo e repasse do bônus volume ao banco. Cientes da necessidade de devolução dos valores referentes ao bônus volume ao Banco do Brasil, os sócios da DNA Propaganda apropriaram-se indevidamente desses valores, executando a ação descrita como crime de peculato.

O revisor, diferentemente do relator, considerou o bônus volume como um incentivo dos veículos de comunicação para as agências publicitárias, baseando-se em depoimentos testemunhais de grandes proprietários de agências publicitárias, inclusive, do criador do termo “bônus volume”. Apesar disso, considerou que a DNA desvirtuou a natureza do incentivo ao emitir várias notas fiscais a título de “bônus incentivo”, de forma inverídica, distorcendo o seu real conceito.

As omissões na fiscalização da devolução desses valores pelo responsável da instituição (Pizzolato) também configuraram o crime de peculato. Os relatórios e laudos da CGU e da 2.<sup>a</sup> Secex do TCU mostram irregularidades como a não comprovação da prestação de serviços, emissão de notas falsas, omissão do diretor, não comprovação de materiais pagos ao banco, transferências irregulares, etc. Também, conforme laudo, a DNA não fora aprovada nas avaliações semestrais, não podendo ter seu contrato prorrogado. O diretor de Marketing do Banco do Brasil, além de prorrogar o contrato, transferiu 23 milhões de reais à DNA, sem garantia de que ela seria recontratada como agência de publicidade do Banco do Brasil, o que demonstra irregularidades e preferências no procedimento licitatório.

Por fim, nas informações prestadas pela Visanet ao INC, informou que o pagamento à DNA Propaganda fora realizado por instrução e responsabilidade do Banco do Brasil, acionista do fundo e proprietário dos valores. A Visanet apenas repassou o valor de 170 milhões de reais solicitado pelo diretor de Marketing, confirmado pelo relatório de auditoria interna do banco.

Aos analisarmos os votos, verificamos que os atores responsáveis por realizar o julgamento, o relator e o revisor, mantiveram posições bastantes técnicas, baseando-se em argumentos de natureza jurídica para fundamentar o seu voto. As provas comprovaram as

ações denunciadas pelo MPF, não sobrando margem para diferentes posições.

No julgamento realizado pelo Plenário do Supremo, por unanimidade, os ministros condenaram Marcos Valério, Cristiano Paz e Ramon Hollerbach por corrupção ativa e peculato e Henrique Pizzolato por corrupção passiva, peculato e lavagem de dinheiro. Apenas o ministro Marco Aurélio absolveu Pizzolato quanto ao crime de lavagem de dinheiro.

### **6.3 Item IV da denúncia: lavagem de capitais**

O MPF denunciou o núcleo publicitário e financeiro liderado por Marcos Valério e o núcleo operacional do Banco Rural 65 vezes pelo crime de lavagem de dinheiro. A denúncia ocorreu pelas simulações de empréstimos bancários e manobras para encobrir os vultosos repasses desses valores.

O *parquet* afirmou existir indícios que comprovavam a materialidade dos fatos, como a incorreta classificação dos riscos nas operações, a desconsideração de (in)suficiência financeira dos mutuários, a não observância das normas previstas, os sucessivos empréstimos fictícios, a fraude na contabilidade das empresas, etc.

Em decisão do Bacen, no Processo Administrativo de n.º 0601340678, foi aplicada multa e inabilitação para exercício do cargo a José Roberto Salgado e Ayanna Tenório pelas graves infrações por eles cometidas durante a condução dos interesses da instituição financeira do Banco Rural.

Para o relator e o revisor, o acervo de provas é amplo e diversificado, contando com interrogatórios, depoimentos pessoais, relatórios, perícias e laudos do INC, etc. Baseiam-se, principalmente, nos laudos do INC, os quais verificaram inúmeras fraudes nas empresas de Marcos Valério e companhia, dentre elas, mais de 80 mil notas fiscais falsas, duplidade de escriturações contábeis e omissão de transações.

Ao analisar as provas constantes nos autos do processo, tanto o relator quanto o revisor, consideraram estar claramente evidenciada nos autos, a materialidade delitiva dos inúmeros e sequenciais crimes de lavagem de dinheiro pelos atores do núcleo financeiro publicitário liderado por Marcos Valério e pelo núcleo operacional financeiro do Banco Rural, com exceção de alguns atores que serão mais à frente detalhados.

O *modus operandi* consistia em autorizar a liberação sequencial de inúmeros saques de valores entre 50 a 450 mil reais. Os saques eram feitos por terceiros indicados, que se dirigiam às agências do Banco Rural e recebiam os valores por meio de cheques das empresas de Marcos Valério, SMP&B e DNA Propaganda Ltda. As provas comprovam os repasses que

foram realizados a diversos terceiros, destinatários dos valores sacados.

Dessa forma, entenderam pela condenação de Marcos Valério, Cristiano Paz, Ramon Hollerbach, Simone Vasconcelos, José Roberto Salgado e Kátia Rabello. Divergiram em relação à condenação de Geiza Dias, Rogério Tolentino e Vinicius Samarane.

Ambos os julgadores entenderam pela absolvição de Ayanna Tenório, haja vista sua absolvição no capítulo do processo que se refere ao crime de gestão fraudulenta de instituição financeira, que será visto a seguir. Como já fora absolvida em outro crime, sua condenação quanto ao crime de lavagem de capitais na referida empresa seria incongruente. Lewandowski complementa que, na análise das provas, identificou que ela não tinha contato com os sócios das empresas publicitárias e não trabalhava no setor responsável por controle da regularidade das operações de mútuo ou de fluxos de caixa.

A divergência dos votos se refere aos atores Rogério Tolentino, Geiza Dias e Vinicius Samarane. Em relação a este último, para o revisor, não ficou demonstrada a sua autoria na denúncia do MPF, não havendo elementos nos autos que indiquem que ele tivesse ciência das relações existentes entre o Banco Rural e as empresas de Marcos Valério, pois, enquanto trabalhou na instituição, houve apenas dois saques referentes ao caso. Em relação a Tolentino, também entendeu por absolvê-lo, porque as operações foram realizadas pela SMP&B, empresa onde era advogado e não sócio. O fato de ter pedido empréstimo ao BMG e ter passado cheques em branco para Marcos Valério, não é objeto dessa ação, estando sob investigação na Ação Penal n.º 420, declinada para a 4.ª Vara Federal de Belo Horizonte, MG.

Por fim, o revisor também entendeu pela absolvição de Geiza Dias diante do acervo probatório que se mostrou insuficiente para embasar a sua condenação. A função por ela exercida limitava-se ao cumprimento das ordens dadas por Simone Vasconcelos, qual seja, informar a contabilização do fluxo de caixa, os recebimentos e as remessas de valores da empresa.

Verificamos, na análise dos votos do relator e do revisor, argumentos estritamente jurídicos para a condenação e absolvição dos denunciados. Porém, percebemos uma atitude mais punitiva e rigorosa nas análises e condenações do relator, o qual se limita a julgar os fatos e os indivíduos de forma conjunta, sem analisar as provas em relação à conduta de cada ator. Em contraposição, o revisor tem uma atitude mais cautelosa e objetiva ao analisar, individualmente, as provas e as ações dos atores denunciados, ressaltando sua imparcialidade na análise processual. Portanto, as ações do revisor no julgamento, mostram-se mais convergentes aos princípios que norteiam o ordenamento jurídico, tornando-se mais técnicas e estritamente jurídicas. As do relator se mostram inadequadas ao desrespeitar os limites

jurídicos estabelecidos de analisar a conduta individualmente.

No julgamento proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, foram condenados, por unanimidade, os atores Marcos Valério, Cristiano Paz, Ramon Hollerbach, Simone Vasconcelos, José Roberto Salgado e Kátia Rabello. Vinicius Samarane e Rogério Tolentino foram condenados por 8 votos a 2; votaram pela absolvição de Samarane o revisor e Marco Aurélio, e pela de Tolentino, o revisor e Dias Toffoli. Por fim, foram absolvidas Ayanna Tenório e Geiza Dias; a primeira, por unanimidade e a segunda por 7 a 2, ficando vencido o relator, Luiz Fux e Marco Aurélio.

#### **6.4 Item V da denúncia: gestão fraudulenta de instituição financeira**

O item de número cinco da denúncia atribui ao núcleo financeiro operacional do grupo do Banco Rural, composto por Kátia Rabello, José Roberto Salgado, Vinicius Samarane e Ayanna Tenório, o crime de gestão fraudulenta de instituição financeira, previsto no artigo 4.º da Lei n.º 7.492/1986.

É importante mencionar as funções exercidas pelos atores na referida instituição financeira: Kátia Rabello era presidente do Banco Rural desde 2001; José Roberto Salgado foi diretor-executivo, vice-presidente da Diretoria Executiva e diretor responsável pelas operações de câmbio; Vinicius Samarane foi diretor de Controles Internos, diretor Estatutário de Controles Internos e *Compliance*, e Ayanna Tenório foi vice-presidente da área de *compliance*.

As condutas praticadas que configuraram o crime de gestão fraudulenta de instituição financeira foram: concessão de empréstimos simulados com sucessivas renovações, ocultação do real risco dos créditos concedidos, omissões de transações, uso de mecanismos fraudulentos, concessões de créditos temerárias, autorizações de operações com parecer técnico contrário, não observância das exigências ao cadastro dos clientes, desconsideração da insuficiência financeira dos mutuários e não cumprimento das Resoluções de n.º 2.826/98 e 2.682/99 do Bacen e da Resolução n.º 1.559/98 (alterada pela Resolução n.º 3.258/2005) do Conselho Monetário Nacional.

No decorrer dos seus votos, tanto o relator quanto o revisor, baseiam-se nas mesmas provas para fundamentar suas decisões: Procedimento Administrativo do Bacen de n.º PT0501301503, 0601337159 e 0601322934 e laudos e exames contábeis de n.º 1666/2007, 3058/2005, 1854/2006, 2076/2006 e 1450/2007 do INC.

Para o relator, o crime foi praticado em concurso de pessoas, com unidade de

desígnios e divisão de tarefas, sendo, portanto, todos eles responsáveis pelas condutas imputadas. Inclusive, ressalta que Vinicius Samarane não cometeu nenhum ato, porém, atuava com Ayanna Tenório, devendo ser também responsabilizada.

Diferentemente, o revisor individualizou as condutas em seu voto e resolveu por não imputar a prática dos crimes a Ayanna Tenório e Vinicius Samarane.

Para ele, Ayanna não praticou nenhum ato fraudulento, pois nunca havia trabalhado em uma instituição de crédito e foi contratada para trabalhar no setor de gestão de recursos humanos após a morte do articulador, José Augusto Dumont. Da mesma forma que Ayanna, Vinicius Samarane não mantinha relações com o núcleo de Marcos Valério e não praticou atos que configuraram o crime de gestão fraudulenta de instituição financeira. Ainda, o MPF não provou a participação dos corréus na prática dos delitos penais, não podendo se vincular ao relatório administrativo do Bacen que os considerou culpados.<sup>57</sup>

Na análise da redação dos votos, verificamos argumentos estritamente jurídicos para fundamentar as condenações proferidas. O discurso de Lewandowski é mais técnico e imparcial, analisando cada conduta praticada pelos agentes individualmente; diferentemente do voto do relator, o qual analisa, de forma conjunta, todas as condutas imputando-as a todos os corréus indistintamente. Por isso, Joaquim Barbosa age com intenção de um punitivismo coletivo, algo rechaçado pelo Direito Penal brasileiro, ressaltando a sua intolerância às ações denunciadas na Ação Penal n.º 470.

O plenário do STF, em julgamento, condenou, por unanimidade, José Roberto Salgado e Kátia Rabello. Em relação a Vinicius Samarane, houve a condenação por 8 votos a 2, tendo sido contrário à sua condenação, o revisor, Ricardo Lewandowski, e Marco Aurélio. Por fim, Ayanna Tenório foi absolvida por 9 votos a 1, tendo sido vencido apenas o relator, que entendia pela sua condenação.

## **6.5 Item VI da denúncia: distribuição das mesadas para formação de uma aliança**

Depois dos desvios de recursos públicos de órgãos públicos e privados e a ocultação de suas origens, os recursos eram distribuídos a dirigentes partidários e parlamentares, para que votassem ou dirigessem sua bancada a votarem em favor dos projetos de interesse do governo federal, fato que ficou conhecido como “grandes mesadas” ou “mensalão”. Nessa etapa do julgamento, serão analisadas as condutas que caracterizaram a Ação Penal n.º 470

---

<sup>57</sup> A esfera penal é independente da esfera administrativa e cível, não sendo obrigatório a elas se vincularem.

como “mensalão”.

As instituições partidárias envolvidas nesse cenário foram: o PP, o PL, o PTB, o PT e o PMDB. Ao analisar os votos dos ministros relator e revisor, optamos por dividir o julgamento conforme os partidos políticos envolvidos, em razão da grande quantidade de ações praticadas e atores envolvidos: no total 23 réus. Dessa forma, nós nos restringiremos a descrever o posicionamento do relator, do revisor e do plenário em cada etapa partidária. Na seção 5.5.5, analisaremos as decisões de forma conjunta.

### 6.5.1 Partido Progressista

Nesta arena partidária, representada pelo líder da Câmara dos Deputados, José Janene, e os parlamentares Pedro Corrêa e Pedro Henry, o STF analisou as acusações referentes aos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Em seu voto, o ministro relator, Joaquim Barbosa, ressaltou que independentemente das acusações terem decorrido de possíveis desavenças políticas, as provas existentes no processo confirmaram a existência do pagamento para a cooptação de parlamentares, a fim de que votassem favoravelmente nos projetos de interesse do governo federal. Esses valores eram pagos por meio das empresas publicitárias de Marcos Valério, as quais desviavam verbas dos contratos de publicidade firmados com a Câmara dos Deputados e com o Banco do Brasil. A lista dos pagamentos foi apresentada por Marcos Valério e confirmada na confissão de Delúbio Soares.

O relator verificou que os parlamentares beneficiados com os pagamentos foram Pedro Henry e Pedro Corrêa, responsáveis pela condução dos votos da bancada do Partido Progressista na Câmara dos Deputados, conforme Registro de Orientação da Liderança (Apenso 81, volume 1, folhas 105/140).

Para operacionalizar o recebimento dos valores, utilizaram o apoio do funcionário do partido João Cláudio Genu e da Empresa Bônus Banval, representada pelos sócios Enivaldo Quadrado e Breno Fischberg, com a finalidade de esconder a origem dos valores recebidos.

A decisão do relator baseou-se em confissões de alguns réus, em laudos periciais de Exames Contábeis (n.º 3.058/2005-INC, vol. 41; n.º 1.854/2006-INC, Apenso n.º 126; e n.º 2.076/2006-INC, Apenso n.º 142), interrogatórios, recibos informais, e-mails e depoimentos testemunhais. Em sua confissão, Delúbio Soares, Marcos Valério e Simone Vasconcelos, confirmaram o pagamento dos valores aos parlamentares do PP.

Assim, o relator considerou existir o crime de lavagem de dinheiro entre os atores

Pedro Henry, Pedro Corrêa, João Cláudio Genu, Enivaldo Quadrado e Breno Fischberg (Laudo n.º 1.450/2007, Apenso n.º 143 e Apenso n.º 08, vol. 2, fls. 461); e o crime de corrupção passiva por Pedro Corrêa e Pedro Henry. A punibilidade de José Janene foi considerada extinta em razão de seu falecimento.

Em contrapartida, o ministro revisor, Ricardo Lewandowski, votou pela absolvição do parlamentar Pedro Henry, por considerar que o procurador-geral da República não individualizou as condutas de forma adequada e não conseguiu provar a materialidade dos crimes que lhe foram imputados.

Em relação ao parlamentar Pedro Corrêa, o revisor também votou pela sua absolvição no crime de lavagem de capitais, pois não entende que o acusado possa ser penalizado diante de uma conduta culposa (sem ter a intenção de praticá-la). Para o revisor, não ficou provado que o parlamentar soubesse da origem ilícita do dinheiro recebido, não podendo, assim, ter a intenção de esconder algo que não saiba de onde provém. Já no tocante ao crime de corrupção passiva, considerou-o culpado ao analisar o conjunto probatório existente nos autos, os quais comprovam o recebimento de valores. Votou pela absolvição de Cláudio Genu por entender que lhe foram atribuídas as mesmas condutas dos parlamentares, de forma objetiva e discricionária, simplesmente porque possuía cargo de chefia e assessoramento no partido.

Em relação aos acusados Enivaldo Quadrado e Breno Fischberg, sócios da Empresa Bônus Banval, o revisor entendeu pela condenação do primeiro pelo crime de lavagem de capitais e pela absolvição do segundo. Para ele, as operações realizadas pela Bônus Banval se inserem no conceito do crime de lavagem de capitais, porém essas operações foram autorizadas apenas por Quadrado. Para ele, não ficou provado que houve autorizações por parte de Fischberg, como entendeu o relator, motivo pelo qual pediu a sua absolvição.

O posicionamento do revisor e relator diverge em vários momentos durante o julgamento dos atores desse partido. Verificamos que as provas existentes nos autos confirmam, de forma irrefutável, a existência do crime de corrupção passiva praticado por Pedro Henry e Pedro Corrêa. A divergência pode ocorrer na verificação da ocorrência do crime de lavagem de capitais quanto aos réus João Cláudio Genu e Breno Fischberg. Em relação ao primeiro, não havia provas de ter plena consciência da operacionalização da empreitada, pois agia como mero intermediador, razão pela qual consideramos mais coerente o posicionamento do revisor. Porém, quanto a Fischberg, não há como isentá-lo da prática do delito, pois, como sócio da empresa utilizada para esconder numerários, é responsável pelos atos por ela praticados, tendo razão, nesse ponto, o relator.

O Plenário votou, por unanimidade, para a condenação de Pedro Corrêa pelo crime de

corrupção passiva e, por 8 votos a 2, pelo crime de lavagem de dinheiro, no qual divergiram o revisor e Marco Aurélio. Em relação a Pedro Henry, o Plenário o condenou pelo crime de corrupção passiva, por 7 votos a 3, sendo vencidos o revisor, Gilmar Mendes e Marco Aurélio e, por lavagem de dinheiro, por 6 votos a 4, em que foi vencido o revisor, Rosa Weber, Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Considerou absolvido João Cláudio Genu, por 6 votos a 3, pelo crime de lavagem de capitais após a análise dos embargos infringentes, no qual ficaram vencidos os ministros Luiz Fux, Cármem Lúcia e Celso de Mello. O acusado Enivaldo Quadrado foi condenado, por 8 votos a 2, pelo crime de lavagem de dinheiro, em que foi vencido o revisor e Marco Aurélio. Por fim, condenaram Breno Fischberg, por 6 votos a 4, em que o revisor, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Dias Toffoli foram vencidos.

#### 6.5.2 Partido Liberal

Nessa fase do julgamento, o STF analisou as condutas que configuraram os crimes de corrupção passiva, quadrilha (associação criminosa) e lavagem de dinheiro atribuídos aos parlamentares do PL e seus colaboradores. Para o relator, as provas contidas nos autos demonstram que os pagamentos, de quase 10 milhões de reais, ocorreram dentre os anos de 2003 e 2004, concentrando-se, principalmente, em períodos de importantes votações na Câmara dos Deputados de projetos de interesse do governo. Ainda, ficou provado, com os depoimentos testemunhais, que a bancada do PL fora orientada por seus líderes, Valdemar Costa Neto, Bispo Rodrigues e Jacinto Lamas, a votarem favoravelmente essas matérias.

Conforme Perícias Contábeis nos Apensos n.º 05, 06 e 145, Laudo Financeiro n.º 1450/2007-INC, Apenso n.º 143 e Anexos II e IV, e depoimentos de réus e testemunhas, o relator entendeu que houve o recebimento dos valores citados pelos parlamentares e líderes partidários, configurando o crime de corrupção passiva.

Em relação aos crimes de lavagem de capitais, o relator entendeu que houve a sua configuração devido à colaboração e intenção dos atores em esconder a origem ilícita dos valores, ao recebê-lo por intermédio das Empresas Garanhuns Empreendimentos Ltda. e SMP&B Comunicação. Dessa forma, o relator entendeu que os atores agiram no sentido de organizar uma empreitada para ocultar a proveniência dos valores, insurgindo, portanto, na prática dos referidos crimes.

No mesmo sentido, votou o revisor, que considerou existir provas nos autos (Apenso n.º 05, fls. 38-39, 46, 76-77, 88 e 236; Apenso n.º 06, fls. 12, 14 e 131; Apenso n.º 45, fls. 79-82; e Relatório de Análise n.º 1450/2007-INC, fls. 79-159 do Anexo IV) que levam à

conclusão de que os parlamentares receberam valores da Empresa SMP&B Comunicação de Marcos Valério pelo Banco Rural e da Garanhuns Empreendimentos. Assim, confirmou-se a intenção dos atores em ocultar a origem dos numerários, incorrendo no crime de lavagem de dinheiro. Com a ressalva de Carlos Rodrigues (ou Bispo Rodrigues), que não considerou participar do crime de lavagem de capitais por não ter ficado demonstrado que tinha ciência da origem dos valores.

As decisões de ambos os ministros, relator e revisor, mostram-se coerentes com as provas constantes nos autos. A divergência ocorreu quanto à prática do crime de lavagem de capitais por Bispo Rodrigues. A ocorrência do delito comprova-se por meio da utilização de um intermediador para receber os valores; isto é, o ex-deputado, ciente da ilegalidade dos numerários, enviou pessoa de sua confiança para recebê-lo, restando-se oculto na operação. Dessa forma, o relator agiu harmonicamente com o conjunto probatório existente.

Por fim, é importante mencionar que, na denúncia do MPF, Antônio Lamas, constava no quadro dos réus, porém o procurador desistiu das acusações e pediu sua absolvição, por não haver provas da sua participação, tendo o relator e o revisor votado nesse sentido.

O Plenário, por unanimidade, condenou Valdemar Costa Neto, Bispo Rodrigues e Jacinto Lamas pelo crime de corrupção passiva. Já em relação ao crime de lavagem de dinheiro, entendeu, por 9 votos a 1, condenados Jacinto Lamas e Valdemar Costa Neto, em que ficou vencido o ministro Marco Aurélio; e por 8 votos a 2 condenou Bispo Rodrigues, contrário aos votos do revisor e de Rosa Weber. Por fim, em unanimidade, entenderam por absolver Antônio Lamas das acusações do MPF.

#### 6.5.3 Partido Trabalhista Brasileiro

Da mesma forma como nos demais partidos, os líderes do PTB também negociaram o apoio político de sua bancada com os membros do PT, motivo pelo qual foram julgados pelo STF pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de capitais.

Em seu voto, o relator identificou elementos que comprovam a prática das condutas denunciadas pelo MPF. Com base nos depoimentos colhidos e nas transferências bancárias, verificou-se que o pagamento dos valores realizados pelos membros do PT iniciou-se na gestão do ex-presidente do PTB José Carlos Martinez, já falecido. Após sua morte, o presidente, à época, Roberto Jefferson, deu continuidade aos recebimentos com o secretário do partido, Emerson Palmieri. Jefferson confessou ter recebido 4 milhões de reais do PT, com a justificativa de que foram utilizados para cobrir despesas de campanha. No mesmo sentido,

o MPF entendeu que Romeu Queiroz, à época vice-líder do PTB na Câmara dos Deputados, também recebeu recursos na cidade de Belo Horizonte e solicitou verbas ao então ministro do Transporte, Anderson Adauto, intermediário da empreitada.

Ainda, ficou constatado pelas provas contidas nos autos que os acusados se utilizaram da estrutura montada pelos atores do Banco Rural para receber os recursos advindos da Empresa SMP&B Comunicação, de propriedade de Marcos Valério, demonstrando a intenção de esconder a origem dos valores.

O relator, portanto, votou na condenação de Roberto Jefferson, Emerson Palmieri e Romeu Queiroz pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. O revisor entendeu de forma diferente. Para ele, Emerson Palmieri não pode ser considerado praticante dos crimes denunciados, pois, apesar de ter confessado o recebimento de valores para o PTB, testemunhas confirmaram que Hertz “jogou” o pacote de dinheiro em seu colo, tendo ele, logo depois do ocorrido, entregue a Jefferson. Testemunhas que trabalhavam no próprio partido, afirmaram que ele não era responsável por captar ou manipular valores na estrutura partidária. Diante da dúvida de sua participação, o revisor entendeu por absolvê-lo de ambos os crimes.

Em relação a Romeu Queiroz, entendeu por condená-lo pelo crime de corrupção passiva, pois existem provas da sua solicitação e negociação dos valores com o terceiro intermediador (Anderson Adauto, ministro dos Transportes). A comprovação do recebimento desses recursos consta nos Apensos de n.º 05, fls. 43, 67, 230 e 244 e de n.º 06, fl. 184. No entanto, quanto ao crime de lavagem de dinheiro, considerou-o não praticante, haja vista ter agido como mero intermediário dos valores recebidos, os quais foram entregues ao presidente do partido.

Da mesma forma, em relação a Roberto Jefferson, entendeu provado cabalmente o recebimento dos valores pagos pelo PT, configurando o crime de corrupção passiva. Porém, não houve fatos que caracterizaram a sua intenção de ocultar a origem dos valores, apenas os recebendo na sistemática montada por Marcos Valério, razão por que não o condenou por crime de lavagem de capitais.

A decisão do revisor mostra-se mais harmônica por analisar, individualmente, as condutas praticadas pelos atores envolvidos nessa etapa. Assim, ao analisar cada conduta, age adequadamente o revisor, respeitando os princípios e as regras de direito estabelecidos no Código Penal.

O Plenário decidiu por condenar Roberto Jefferson e Romeu Queiroz, por unanimidade, pelo crime de corrupção passiva. Por 9 votos a 1, considerou Jefferson praticante do crime de lavagem de dinheiro, vencido Marco Aurélio, e, por 8 votos a 2,

considerou Queiroz praticante do crime de lavagem de dinheiro, vencido o revisor e Marco Aurélio. Por fim, por 7 votos a 3, consideraram Palmieri culpado por ambos os crimes, corrupção passiva e lavagem de dinheiro, vencidos o revisor, Marco Aurélio e Dias Toffoli.

#### 6.5.4 Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Nesta instituição partidária, fora denunciado por lavagem de dinheiro e corrupção passiva o líder da bancada da Câmara dos Deputados à época, José Rodrigues Borba, responsável por negociar valores diretamente com os membros do PT e direcionar os votos dos parlamentares de seu partido.

Segundo o relator, as provas nos autos confirmam a participação do parlamentar no recebimento de mais de 2 milhões de reais (fls. 607, v. 3; fls. 3636, v. 16; e fls. 16.614, v. 77), tendo sido confirmado por Delúbio Soares, Marcos Valério e Simone Vasconcelos em seus depoimentos. Para Joaquim Barbosa, ficou comprovado que o acusado fora ao Banco Rural e se negou a assinar o recibo de uma parte dos valores, motivo pelo qual Simone foi obrigada a comparecer à agência para liberar o numerário. Dessa forma, entendeu que houve a intenção do parlamentar em ocultar a origem dos valores que seriam recebidos, configurando o crime de lavagem de dinheiro e corrupção passiva.

O ministro revisor concorda com o relator em relação a ficar comprovado que Borba teria recebido de Delúbio Soares, pela Empresa de Marcos Valério, valores para que direcionasse a bancada do seu partido a votar favoravelmente os projetos de interesse do governo federal no Congresso Nacional. Diverge, no entanto, em relação ao crime de lavagem de dinheiro, pois, para ele, não ficou configurada sua prática, haja vista que o recebimento de maneira oculta constitui elemento do crime de corrupção passiva, não sendo, por si só, considerado como branqueamento de capitais.

A posição do relator demonstra-se mais contundente às provas existentes nos autos. A sua decisão de considerar a existência da prática do crime de lavagem de dinheiro mostra-se adequada à vontade do parlamentar em não assinar documentos que o comprometessem, revelando seu conhecimento acerca da ilegalidade dos numerários.

O Plenário, por unanimidade, entendeu por condenar José Borba à prática do crime de corrupção passiva, já em relação ao crime de lavagem de dinheiro, houve um empate, cinco ministros votaram pela sua absolvição e cinco pela condenação; depois de levantada a Questão de Ordem, decidiu-se por sua absolvição diante do empasse. Votaram pela condenação Joaquim Barbosa, Celso de Mello, Ayres Britto, Dias Toffoli e Luiz Fux;

entenderam por absolvê-lo Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Rosa Weber, Carmen Lúcia e Gilmar Mendes.

#### 6.5.5 Análise sobre a formação da base aliada

O item IV da denúncia é, talvez, o mais importante de toda a denúncia elaborada pelo MPF, porque, a partir do conhecimento da distribuição de valores aos líderes e dirigentes partidários, descobriram-se os demais mecanismos existentes no desvio de verbas públicas e enriquecimento ilícito de atores, os quais desencadearam a Ação Penal n.º 470. Afinal, as investigações somente tiveram início com a suspeita do pagamento dessas mesadas, conhecidas popularmente pelo termo “mensalão”.

Diante da importância desta seção, optamos por fazer uma análise separada, abordando as decisões do relator e do revisor acerca das ações praticadas, das instituições partidárias e dos atores envolvidos.

Ao analisar os votos do ministro relator e do revisor, verificamos que as provas coligidas conduzem à conclusão de que os parlamentares acusados, valendo-se de suas funções como deputados federais, e sendo, na maioria, líderes parlamentares e altos dirigentes de partidos políticos com assento na Câmara dos Deputados, condicionaram seu apoio e o de sua bancada ao recebimento de recursos ilícitos para si e seu partido. Assim, agiram em busca de obter seus interesses e, como consequência, garantir a governabilidade do PT, partido governista, cujas ações também eram direcionadas à satisfação de seus interesses.

Dessa forma, os dirigentes partidários, recebiam vantagens indevidas para direcionar sua bancada a votar favoravelmente nos projetos propostos pelo governo federal ao mesmo tempo em que garantiam a governabilidade petista e a concretização de seus projetos políticos, fatores que contribuíam para a estratégia do PT: manter-se no poder.

Nesse sentido, conforme podemos observar na Tabela 1, os parlamentares e líderes partidários receberam, efetivamente, a vantagem solicitada de maneira pessoal ou por auxílio de seus intermediários, pessoas de confiança. Tudo era feito valendo-se da estrutura empresarial vinculada a Marcos Valério e operacionalizada por Delúbio Soares e pelos dirigentes do Banco Rural.

Tabela 1 – Demonstrativo das transferências financeiras realizadas pelo núcleo central do PT por meio do núcleo de Marcos Valério e Banco Rural aos parlamentares

(continua)

<b>Partido Progressista (PP)</b>	<b>Partido Liberal (PL)</b>	<b>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</b>	<b>Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)</b>
17/9/2003 R\$ 300.000,00	11/2/2003 R\$ 500.000,00	3/4/2003 R\$ 150.000,00	16/9/2003 R\$ 250.000,00
24/9/2003 R\$ 300.000,00	19/2/2003 R\$ 500.000,00	06/5/2003 R\$ 250.000,00	25/9/2003 R\$ 250.000,00
14/1/2004 R\$ 100.000,00	26/2/2003 R\$ 500.000,00	10/7/2003 R\$ 50.000,00	7/10/2003 R\$ 200.000,00
23/3/2004 R\$ 150.000,00	6/3/2003 R\$ 500.000,00	18/9/2003 R\$ 200.000,00	20/11/2003 R\$ 200.000,00
24/3/2004 R\$ 150.000,00	12/3/2003 R\$ 300.000,00	24/9/2003 R\$ 100.000,00	27/11/2003 R\$ 200.000,00
16/6/2004 R\$ 50.000,00	17/3/2003 R\$ 300.000,00	29/9/2003 R\$ 300.000,00	04/12/2003 R\$ 200.000,00
10/9/2004 R\$ 255.000,00	24/3/2003 R\$ 300.000,00	16/12/2003 R\$ 100.000,00	5/7/2004 R\$ 1.000.000,00
	31/3/2003 R\$ 300.000,00	18/12/2003 R\$ 145.000,00	
	7/4/2003 R\$ 300.000,00	19/12/2003 R\$ 100.000,00	
	4/6/2003 R\$ 200.000,00	05/1/2004 R\$ 300.000,00	
	11/6/2003 R\$ 200.000,00	7/1/2004 R\$ 100.000,00	
	18/6/2003 R\$ 199.848,00	14/1/2004 R\$ 100.000,00	

Tabela 1 – Demonstrativo das transferências financeiras realizadas pelo núcleo central do PT por meio do núcleo de Marcos Valério e Banco Rural aos parlamentares

(continuação)

<b>Partido Progressista (PP)</b>	<b>Partido Liberal (PL)</b>	<b>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</b>	<b>Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)</b>
	<p>25/6/2003 R\$ 199.848,00</p> <p>2/7/2003 R\$ 199.848,00</p> <p>7/7/2003 R\$ 79.932,00</p> <p>9/7/2003 R\$ 79.932,00</p> <p>10/7/2003 R\$ 39.960,00.</p> <p>14/7/2003 R\$ 37.500,00</p> <p>15/7/2003 R\$ 89.925,00</p> <p>16/7/2003 R\$ 49.953,00.</p> <p>17/7/2003 R\$ 59.946,00.</p> <p>22/7/2003 R\$ 89.925,00.</p> <p>23/7/2003 R\$ 49.953,00</p> <p>24/7/2003 R\$ 59.946,00</p> <p>28/7/2003 R\$ 89.925,00</p> <p>29/7/2003 R\$ 49.953,00</p>	<p>7/5/2004 R\$ 1.000.000,00</p> <p>12/7/2004 R\$ 1.000.000,00</p> <p>12/8/2004 R\$ 68.600,00</p> <p>31/8/2004 R\$ 102.812,76</p>	

Tabela 1 – Demonstrativo das transferências financeiras realizadas pelo núcleo central do PT por meio do núcleo de Marcos Valério e Banco Rural aos parlamentares

(continuação)

<b>Partido Progressista (PP)</b>	<b>Partido Liberal (PL)</b>	<b>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</b>	<b>Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)</b>
	31/7/2003 R\$ 59.946,00  4/8/2003 R\$ 89.925,00  6/8/2003 R\$ 49.953,00  7/8/2003 R\$ 59.946,00  11/8/2003 R\$ 89.925,00  14/8/2003 R\$ 109.911,00  18/8/2003 R\$ 89.925,00  19/8/2003 R\$ 49.953,00  20/8/2003 R\$ 59.946,00.  27/8/2003 R\$ 99.918,00  16/9/2003 R\$ 100.000,00  23/9/2003 R\$ 100.000,00  30/9/2003 R\$ 250.000,00  7/10/2003 R\$ 200.000,00.  15/10/2003 R\$ 100.000,00		

Tabela 1 – Demonstrativo das transferências financeiras realizadas pelo núcleo central do PT por meio do núcleo de Marcos Valério e Banco Rural aos parlamentares

(conclusão)

<b>Partido Progressista (PP)</b>	<b>Partido Liberal (PL)</b>	<b>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</b>	<b>Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)</b>
	21/10/2003 R\$ 100.000,00  28/10/2003 R\$ 200.000,00  12/11/2003 R\$ 100.000,00  18/11/2003 R\$ 100.000,00  17/12/2003 R\$ 100.000,00  7/1/2004 R\$ 350.000,00  20/1/2004 R\$ 200.000,00  28/1/2004 R\$ 100.000,00		
Valor total: R\$ 1.305.000,00	Valor total: 8.035.742,00	Valor total: R\$ 4.066.412,76	Valor total: R\$ 2.300.000,00
Depoimentos: fls. 1919, volume 09. Apenso 05: fls. 156, 161, 173, 200 e 225. V. 72 fls. 15564	Apenso n.º 05: fls. 38-39, 76-76v, 88-89, 236 e 238. Apenso nº 06: fls. 12/15 e 130-131. Apenso nº 45: fls. 79/82.	Apenso n.º 05: fls. 43, 46v, 67v, 230 e 244. Apenso nº 45: fls. 94/101 e 117-118. Volume 03: fls. 606 Depoimentos: fls. 1333/1336; 4225/4226.	Volume 03: fls. 607. Depoimentos: volume 76, fl. 16.352.
	Anexo IV do Laudo n.º 1450/07: fls. 448. Volume 03: fls. 605 e 607.	Obs: não há recibos no valor de quatro milhões que Palmieri e Jefferson admitiram ter recebido no gabinete do PTB em junho e julho de 2004.	

Fonte: Elaboração própria, com base no Acórdão dos ministros do STF na AP 470 (BRASIL, 2006d).

Mediante os documentos das transferências dos valores, conseguimos verificar que os pagamentos concentraram-se ao longo de importantes votações no Congresso Nacional, como a Reforma Tributária (PEC 41/2003 em meados de agosto) e Reforma da Previdência (PEC 40/2003 em meados de setembro). O término dos pagamentos ocorreu devido ao encerramento dos créditos no banco, razão que deu origem à denúncia do então deputado Roberto Jefferson aos veículos de comunicação.

Ao analisar o voto dos ministros relator e do ministro revisor, portanto, verificamos a coerência de suas decisões, pois são harmônicas com o acervo probatório, o qual confirma a ocorrência dos fatos denunciados pelo MPF. Assim, tanto o relator quanto o revisor, entenderam pela punição dos parlamentares envolvidos no recebimento desses valores. A ressalva ocorre quanto ao posicionamento do revisor em não condenar pelo crime de lavagem de capitais, enquanto não demonstrada, cabalmente, a intenção do ator na prática daquela conduta. É importante ressaltar que existem tipos penais, como o crime de lavagem de capitais, que depende da intenção do agente ao praticar a conduta. Sendo assim, sua caracterização varia conforme a interpretação do julgador acerca das evidências e da ação praticada, tentando captar elementos que determinem ou indiquem a intenção ou o conhecimento do ator acerca da proveniência dos numerários.

Por isso, o referido delito é de difícil constatação, porém deve-se verificar a existência de indícios que comprovem sua ocorrência, como no caso da utilização de empresas ou interpostas pessoas no recebimento de valores. Tais indícios evidenciam o conhecimento da origem informal dos valores, caracterizando o crime. Discordamos do revisor por absolver alguns réus, desconsiderando as evidências existentes do seu conhecimento acerca das operações realizadas.

Por outro lado, discordamos do posicionamento punitivista do relator quando julga os parlamentares de forma conjunta, desconsiderando os princípios do Direito Penal estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio. Por vezes, considera o crime de lavagem de capitais como uma consequência da prática do crime de corrupção passiva, o que não é recomendado, pois o crime deve ser analisado a depender da conduta praticada.

Nesse sentido, cada conduta deve ser analisada de forma individualizada, conforme a ação empregada pelos atores. Por isso, verificamos a preferência do ator Joaquim Barbosa em adotar uma postura punitivista, alicerçada no desejo de repreender os atores envolvidos nas ações empregadas na Ação Penal n.º 470, seja por intolerância aos comportamentos adotados, seja por questões éticas, morais ou de senso de justiça.

Desse modo, verificamos, na análise do julgamento da Ação Penal n.º 470, especificamente no recebimento de valores mensais pelos parlamentares, que o relator demonstra uma intenção de punir os parlamentares já praticantes de outros crimes. Por isso, interpreta como crime de lavagem de capitais o recebimento de valores conforme a estrutura montada pelos atores do Banco Rural e do núcleo de Marcos Valério. Em contrapartida, o revisor age, seguramente, e prefere, na dúvida, não interpretar o recebimento dos valores na sistemática montada como intenção de ocultação de sua origem. Assim, neste ponto, verificamos que a análise do crime de lavagem de capitais torna-se relativa por dar margem a interpretações quanto às evidências e às intenções dos atores envolvidos.

Assim, os argumentos levantados, tanto pelo ministro relator quanto pelo ministro revisor, para fundamentar suas decisões são de cunho jurídico, apesar de, às vezes, divergentes ou com interpretações distintas. Enquanto o relator interpreta o conjunto probatório com uma postura mais punitiva e intolerante, o revisor presta-se mais comedido e se abstém de juízo de valores. Entretanto, ambos se utilizam de critérios jurídicos para respaldar as suas deliberações.

## **6.6 Item VII da denúncia: outros atores petistas e o ministro dos Transportes**

Nesta seção iremos analisar o voto do ministro relator e do ministro revisor sobre o item VII da denúncia, o qual se refere ao julgamento do crime de lavagem de dinheiro por parlamentares petistas e pelo intermediador, Anderson Adauto, à época, ministro dos Transportes.

Segundo o relator, ficou comprovado nos autos que o parlamentar Paulo Rocha, líder do PT na Câmara dos Deputados, recebeu, em oito operações, quase um milhão de reais, conforme documentos informais de fls. 9, 26, 28, 29, 115, 120 e 123 do Apenso n.º 06 e fls. 202 do Apenso n.º 07.

Joaquim Barbosa considerou irrelevante a alegação da defesa de que os valores foram direcionados para o diretório do partido no estado do Pará. Considerou-o culpado, pois, ao enviar terceiros para o recebimento dos valores, evidenciou seu conhecimento acerca da origem ilícita dos valores. Pelos mesmos motivos, fundamentou seu voto em relação ao ex-deputado João Magno, com base nas fls. 212, 219, e 237 do Apenso n.º 05 e fls. 120-125 do Apenso n.º 07. Também votou pela condenação do então ministro dos Transportes, Anderson Adauto, por considerá-lo possuidor de plena consciência sobre a proveniência ilegal do dinheiro, tendo até se empenhado para dissimular o seu recebimento com a sistemática

oferecida pelo núcleo operacional do Banco Rural e pelo núcleo publicitário de Marcos Valério.

Em relação a Anita Leocádia e José Luiz Alves, assessores de Paulo Rocha e de Anderson Adauto respectivamente, o relator entendeu por absolvê-los, devido ao seu dever de subordinação como empregados, não havendo provas do seu conhecimento acerca da origem dos valores nem dos crimes que foram anteriormente praticados.

Por fim, entendeu pela absolvição do ex-deputado “professor Luizinho”, por não existirem provas concretas de sua participação nos autos do processo.

O revisor entendeu pela absolvição dos seis atores presentes nesse cenário, com base nos mesmos elementos probatórios. Para ele, tanto Anita quanto José Luiz, por serem assessores, subordinavam-se a seus superiores, sem poder de mando ou decisão, não existindo provas de que tinham consciência do caráter ilícito das atividades praticadas. Já em relação ao ex-deputado “professor Luizinho”, também entendeu que não existem provas no processo de que ele tenha recebido algum recurso ilícito. Por fim, em relação a Paulo Rocha, Anderson Adauto e João Magno, o revisor considerou que o MPF não conseguiu provar que tinham conhecimento da ilicitude dos recursos e das operações realizadas pelos núcleos de atores envolvidos.

Dessa forma, verificamos que o revisor, de forma segura, segue os princípios estabelecidos pelo Direito Penal, dentre os quais, em caso de dúvida quanto à intenção de praticar ou à prática de um crime, deve-se absolver o acusado.

Consideramos ambos os votos coerentes, porém Lewandowski age com mais cautela e prefere a absolvição em casos de dúvida, enquanto Joaquim Barbosa, age de forma mais punitivista, interpretando as ações como pensadas, planejadas e intencionadas. Porém, ao analisar os autos, não se verificam provas robustas acerca do conhecimento pelos demais atores da operacionalização de ocultação da origem dos capitais entre o núcleo publicitário de Marcos Valério e o núcleo financeiro do Banco Rural.

No Plenário, votaram pela condenação de Paulo Rocha, João Magno e Anderson Adauto, os ministros, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ayres Britto. Os mesmos ministros entenderam pela absolvição dos acusados Anita Leocádia, professor Luizinho e José Luiz Alves. Já os ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Rosa Weber, Cármem Lúcia e Dias Toffoli votaram pela absolvição de todos os acusados, ficando empatado o julgamento.

Nesse julgamento, o Plenário do STF estava composto por dez ministros, haja vista a saída do ex-ministro Cezar Peluso, razão pela qual o presidente da Corte entendeu por levantar Questão de Ordem. Na análise da Questão de Ordem, ficou decidido que todos os réus seriam considerados absolvidos diante do empate existente.

## 6.7 Item VIII da denúncia: evasão de divisas

Nesta etapa, o julgamento do STF ocorreu devido às denúncias do MPF contra o núcleo publicitário de Marcos Valério, o núcleo operacional do Banco Rural e a dupla publicitária Duda Mendonça e Zilmar Fernandes pelos crimes de evasão de divisas, e estes dois últimos, também pelo crime de lavagem de capitais.

Em seu voto, o relator considerou provada a prática do crime de evasão de divisas por Marcos Valério, Ramon Hollerbach e Simone Vasconcelos, pois participaram ativamente para a realização das transferências de valores para a conta da empresa da dupla publicitária no exterior. Também votou pela condenação de Kátia Rabello e José Roberto Salgado, responsáveis por operacionalizar as transferências dos valores das empresas de Marcos Valério e sócios para a da dupla de publicitários. Por fim, votou pela absolvição de Geiza Dias, Cristiano Paz e Vinicius Samarane por não haver provas que comprovassem a sua participação nas ações denunciadas.

O relator considerou a dupla de publicitários praticantes do crime de lavagem de dinheiro, por ter aceitado receber as transferências dos valores por operações do núcleo de Marcos Valério e dos dirigentes do Banco Rural. Entretanto, foram absolvidos quanto ao crime de evasão de divisas, conforme fora provado em circulares do Banco Central que os publicitários declaravam a existência dos recursos na referida conta bancária.

Para o seu convencimento, baseou-se nos depoimentos de Marcos Valério, Simone Vasconcelos e Zilmar Fernandes, além das provas constantes no Apenso n.º 85, v. 3, fls. 776, 777, 781, 784, 786, 789, 792, 797, 798, 807 e 808.

O revisor também considerou Marcos Valério, Ramon Hollerbach, Simone Vasconcelos, Kátia Rabello e José Roberto Salgado culpados da acusação de evasão de divisas, considerando-se a comprovação das transferências dos valores à empresa no exterior do publicitário Duda Mendonça, conforme Laudo Técnico n.º 096/2006-INC e Apenso n.º 51, v.3, fls. 324-349.

Considerou absolvidos os acusados Cristiano Paz, Geiza Dias e Vinicius Samarane quanto às imputações de evasão de divisas, por não haver provas nos autos que comprovem

sua participação. Por fim, considerou absolvida a dupla de publicitários, Duda Mendonça e Zilmar Fernandes, pois não há provas de que praticaram o crime de evasão de divisas, por declararem ao banco a existência de valores na conta bancária acima dos 100 mil dólares, exigidos por lei. Da mesma forma em relação ao crime de lavagem de capitais, pois não verificou a intenção nem nenhuma ação praticada com a finalidade de branquear ou ocultar a origem dos numerários recebidos.

Na análise do voto dos ministros, verificamos a convergência de suas fundamentações em relação a alguns dos atores envolvidos, o que demonstra a tecnicidade jurídica no momento de suas deliberações. Em relação à parte divergente dos votos, mais uma vez, há a questão da subjetividade da configuração do crime de lavagem de capitais, sendo difícil verificar a intenção e o conhecimento do agente quanto à prática de determinadas ações. Nesse sentido, o relator opta por considerar o conjunto de fatos existentes como evidências de sua culpabilidade, enquanto o revisor, por não ter certeza do conhecimento desses atores sobre a operacionalização da empreitada realizada, prefere absolvê-los.

A decisão do Plenário condenou por unanimidade Marcos Valério, Ramon Hollerbach e Simone Vasconcelos pelo crime de evasão de divisas; condenou José Roberto Salgado e Kátia Rabello por 9 votos a 1, no qual divergiu a ministra Rosa Weber, pelo crime de evasão de divisas; absolveu por unanimidade Cristiano Paz e Vinicius Samarane pelo crime de evasão de divisas, tendo também sido absolvida Geiza Dias, porém com voto contrário do ministro Marco Aurélio; absolveu Duda Mendonça e Zilmar Fernandes por 9 votos a 1, no qual divergiu o ministro Marco Aurélio, pelo crime de evasão de divisas e, por 7 votos a 3, no qual divergiram Joaquim Barbosa, Luiz Fux e Gilmar Mendes pelo crime de lavagem de dinheiro.

## **6.8 Análise conclusiva e a dosimetria da pena**

Como vimos, o julgamento da Ação Penal n.º 470 consistiu na análise das condutas que foram praticadas, tendo como parâmetro as normas impostas pelo conjunto legislativo. As ações referem-se aos desvios de verbas públicas de órgãos públicos, cujos dirigentes foram estrategicamente escolhidos pelo PT, partido governista, para que viabilizassem os instrumentos necessários para a realização desses desvios. Depois de desviados, os valores eram entregues pelo núcleo de Marcos Valério aos destinatários indicados pelo PT, por meio da estrutura montada para ocultação de sua proveniência, operacionalizada pelo Banco Rural.

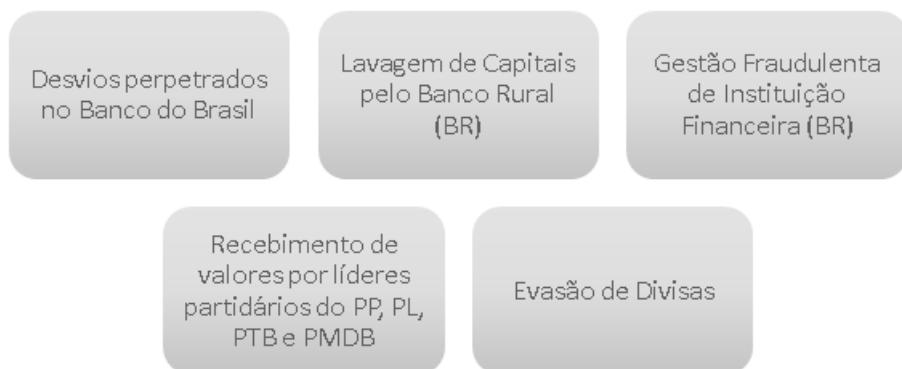
É necessário reiterar que as ações denunciadas na Ação Penal n.º 470, objeto de nossa análise, não se limitou ao pagamento de mesadas aos parlamentares. Ao contrário, sua abrangência é maior que a distribuição das mesadas aos parlamentares para a formação de uma aliança política, constituindo-se como uma coordenação estratégica para o desvio e a distribuição de recursos públicos, a fim de garantir a governabilidade e a consequente manutenção do partido governista no poder.

Assim, os atores utilizaram recursos ilegais/informais para garantir o desempenho institucional esperado ao partido político que se encontrava no poder (Executivo). Por isso, os agentes foram denunciados na Ação Penal n.º 470, como vimos no capítulo 4 e, posteriormente, julgados pelo STF, objeto deste capítulo.

A título de recapitulação, no julgamento, os ministros relator e revisor dividiram seus acórdãos conforme os capítulos estabelecidos na denúncia. Dessa forma, analisaram os crimes: de quadrilha (atual associação criminosa) quanto à aliança entre os núcleos de atores permanentes; o de peculato quanto aos desvios das verbas públicas dos órgãos públicos; o de corrupção ativa e passiva referente às solicitações, oferecimentos e recebimentos de vantagens e valores indevidos; o de lavagem de capitais quanto à ocultação da origem desses valores; o de gestão fraudulenta de instituição financeira quanto aos dirigentes do Banco Rural; e o de evasão de divisas em relação ao envio de valores não declarados às contas no exterior.

A Figura 5 expõe a convergência dos votos do relator e revisor em relação a algumas das diversas condutas que foram denunciadas na Ação Penal n.º 470. É importante ressaltar que, apesar de convergirem em suas decisões, utilizam-se, por vezes, de fundamentações distintas.

Figura 5 – Convergência dos votos do Relator e Revisor no Acórdão proferido na Ação Penal n.º 470 quanto às ações denunciadas



Fonte: Elaboração própria com base na análise dos votos proferidos pelo Relator e Revisor no Acórdão da AP 470 (BRASIL, 2006d).

Apesar de fundamentações distintas e divergências em alguns tópicos da denúncia, ambos os ministros consideraram ocorridas e comprovadas as ações denunciadas na Ação Penal n.º 470, como os desvios de verbas públicas, a entrega desses valores aos líderes partidários e outros atores sob a sistemática de lavagem de capitais e evasão de divisas. Com isso, podemos confirmar a existência do fenômeno social “mensalão” e a ocorrência de outras práticas informais perpetradas, todas reprovadas pelas normas jurídicas brasileiras.

Na análise dos votos do relator e do revisor, verificamos que eles se utilizam de conceitos e alicerces técnicos jurídicos para fundamentar suas deliberações. No entanto, o relator tem uma posição e uma preferência de punir os réus pela prática das ações descritas como crimes pela norma imposta. O revisor, por outro lado, adota um posicionamento mais comedido, buscando a existência de provas cabais de sua intenção no momento da prática das condutas, quedando-se em dúvida, na maioria das vezes, o que leva à absolvição dos réus quanto à maioria dos crimes pelos quais foram denunciados.

Portanto, apesar de utilizarem fundamentos jurídicos, porém distintos, conseguimos visualizar a preferência de cada ator quanto do momento de sua deliberação, sendo o relator mais intolerante às condutas praticadas pelos agentes, enquanto o revisor, abstém-se de juízos de valor, preferindo absolver quando paira a dúvida quanto à ocorrência da ação ou da sua intenção de praticá-la.

É importante ressaltar que o STF foi a instituição que ficou responsável por realizar o julgamento da Ação Penal n.º 470 e decidir como o Estado se posicionaria acerca da violação de suas normas por meio dos mecanismos informais empregados pelos atores denunciados. Dito de outra forma, os ministros tiveram a responsabilidade de demonstrar a tolerância ou intolerância do Estado às ações praticadas, gerando um possível paradigma aos comportamentos semelhantes que possam vir a serem perpetrados. Por essa razão, o julgamento que foi realizado trouxe uma grande carga axiológica ao futuro do sistema político brasileiro.

Ao demonstrar a intolerância do Estado à violação de suas regras, o Supremo, guardião da Constituição da República, estabelece um modelo que desaprova a atuação marginal dos atores, mesmo que seja para dar funcionalidade a um sistema político insuficiente. Isto é, as ações executadas tiveram como desígnio principal a manutenção do partido governista no poder. Para isso, necessitavam garantir a sua governabilidade e financiar as campanhas pretéritas e futuras. Portanto, apesar de agirem visando fins lícitos, quais sejam, a manutenção no poder, a governabilidade e o financiamento de campanhas, utilizaram-se de mecanismos informais, considerados ilegais pelo sistema jurídico brasileiro, para dar

efetividade aos institutos políticos estabelecidos.

Dessa forma, os membros do STF posicionaram-se no sentido de não tolerar as condutas praticadas; ao contrário, reprovam-nas quando decidem pela efetiva configuração dos crimes descritos no sistema legislativo penal. Em consequência, a Corte foi responsável por condenar 25 réus dos 40 que foram denunciados. Dos 25 condenados, foram efetivamente presos 19, porém 8 já cumpriram a pena mínima e deixaram o estabelecimento penal até o momento. Após inúmeras interposições de recursos, no fim de 2014, ocorreu o trânsito em julgado da referida ação, dando início ao cumprimento das penas por aqueles que ainda não haviam sido presos.

Assim, diante da quantidade de réus, de crimes praticados e de penas atribuídas, preferimos elaborar o Quadro 7 a explicar, de forma esquematizada, o resultado do julgamento da Ação Penal n.º 470 proferido pelo STF.

Quadro 7 – Esquematização dos resultados do julgamento da Ação Penal n.º 470

(continua)

<b>Réus</b>	<b>Crimes Praticados</b>	<b>Penas</b>
Delúbio Soares (núcleo PT)	Corrupção Passiva	6 anos e 8 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 466 mil reais.
José Dirceu (núcleo PT)	Corrupção Ativa	7 anos e 11 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 971 mil reais.
José Genoíno (núcleo PT)	Corrupção Ativa	4 anos e 8 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 667 mil reais.
Cristiano Paz (núcleo publicitário)	Corrupção Ativa Peculato Lavagem de Dinheiro	23 anos, 8 meses e 20 dias de prisão em regime fechado + multa de R\$ 2,6 milhões de reais.
Marcos Valério (núcleo publicitário)	Corrupção Ativa Peculato Lavagem de Dinheiro Evasão de Divisas	37 anos, 5 meses e 6 dias de prisão em regime fechado + multa de R\$ 4,4 milhões de reais.
Ramon Hollerbach (núcleo publicitário)	Corrupção Ativa Peculato Lavagem de Dinheiro Evasão de Divisas	27 anos, 4 meses e 20 dias de prisão em regime fechado + multa de R\$ 3,9 milhões de reais.

Quadro 7 – Esquematização dos resultados do julgamento da Ação Penal n.º 470

(continuação)

<b>Réus</b>	<b>Crimes Praticados</b>	<b>Penas</b>
Rogério Tolentino (núcleo publicitário)	Corrupção Ativa Lavagem de Dinheiro	6 anos e 2 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 404 mil reais.
Simone Vasconcelos (núcleo publicitário)	Corrupção Ativa Lavagem de Dinheiro Evasão de Divisas	12 anos, 7 meses e 20 dias de prisão em regime fechado + multa de R\$ 787 mil reais.
Kátia Rabello (núcleo do Banco Rural)	Lavagem de Dinheiro Gestão Fraudulenta Evasão de Divisas	14 anos e 5 meses de prisão em regime fechado + multa de R\$ 3,6 milhões de reais.
José Roberto Salgado (núcleo do Banco Rural)	Lavagem de Dinheiro Gestão Fraudulenta Evasão de Divisas	14 anos e 5 meses de prisão em regime fechado + multa de R\$ 926 mil reais.
Vinicius Samarane (núcleo do Banco Rural)	Lavagem de Dinheiro Gestão Fraudulenta	8 anos, 9 meses e 10 dias de prisão em regime fechado + multa de R\$ 552 mil reais.
João Paulo da Cunha	Corrupção Passiva Peculato	6 anos e 4 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 373 mil reais.
Henrique Pizzolato	Corrupção Passiva Lavagem de Dinheiro Peculato	12 anos e 7 meses de prisão em regime fechado + multa de R\$ 1,2 milhão de reais.
Pedro Corrêa (PP)	Corrupção Passiva Lavagem de Dinheiro	7 anos e 2 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 1 milhão de reais.
Pedro Henry (PP)	Corrupção Passiva Lavagem de Dinheiro	7 anos e 2 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 932 mil reais.
Breno Fischberg	Lavagem de Dinheiro	3 anos e 6 meses de prisão em regime aberto + multa de R\$ 28 mil reais.
Enivaldo Quadrado	Lavagem de Dinheiro	3 anos e seis meses de prisão em regime aberto + multa de R\$ 26 mil reais.
Bispo Rodrigues (PL)	Corrupção Passiva Lavagem de Dinheiro	6 anos e 3 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 1 milhão de reais.
Valdemar Costa Neto (PL)	Corrupção Passiva Lavagem de Dinheiro	7 anos e 10 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 1,5 milhão de reais.

Quadro 7 – Esquematização dos resultados do julgamento da Ação Penal n.º 470

(conclusão)

Réus	Crimes Praticados	Penas
Jacinto Lamas (PL)	Lavagem de Dinheiro Corrupção Passiva (prescrito)	5 anos de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 240 mil reais.
Roberto Jefferson (PTB)	Corrupção Passiva Lavagem de Dinheiro	7 anos e 14 dias de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 689 mil reais.
Romeu Queiroz (PTB)	Corrupção Passiva	6 anos e 6 meses de prisão em regime semiaberto + multa de R\$ 720 mil reais.
Emerson Palmieri (PTB)	Lavagem de Dinheiro Corrupção Passiva (prescrito)	4 anos de prisão (substituída por uma pena restritiva de direito) + multa de R\$ 240 mil reais.
José Borba (PMDB)	Corrupção Passiva	2 anos e 6 meses ( pena alternativa) + multa de R\$ 360 mil reais.

Fonte: Elaboração própria com base no Acórdão da AP 470 (BRASIL, 2006d).

De acordo com o Quadro 7, os atores denunciados pelo MPF foram efetivamente condenados às penas cominadas aos delitos praticados. Tal atitude demonstra a intolerância aos instrumentos e incentivos informais empregados por esses agentes.

Conforme já enquadra no capítulo 4, seção 4.2.9, a ações que foram denunciadas na Ação Penal n.º 470 consistiu em instrumentos informais empregados para arrecadação de dinheiro público com intuito de financiar a governabilidade e a manutenção política do PT. Motivo pelo qual, configurou uma instituição informal substitutiva, que se utilizou de incentivos ilegais para garantir a funcionalidade e os resultados esperados pelas instituições formalmente estabelecidas.

Assim, como pudemos verificar, os atores institucionais tiveram de encontrar uma via diversa, no caso em análise, ilegal, para dar funcionalidade ao sistema político estabelecido, de maneira que ele operacionalizasse conforme lhe era previsto. Haja vista que, com os instrumentos formalmente estabelecidos, os agentes não conseguiriam alcançar o desempenho institucional esperado. Logo, vemos que o sistema político brasileiro, estruturado sob um presidencialismo de coalizão, não consegue alcançar os resultados esperados com a utilização dos incentivos vindicados pela literatura, tema que será abordado no capítulo 6.

Portanto, com a descrição das deliberações dos ministros do STF, mais especificamente, do voto discordante do relator e do revisor, fomos capazes de completar a trajetória histórica (*process tracing*) pela qual passou a Ação Penal n.º 470, verificando os

atores, seus interesses e preferências dentro desta arena institucional.

## **7 GAP TEÓRICO NA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: A CRISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO**

Este capítulo não tem como intenção dissertar, analisar ou propor mudanças à teoria do presidencialismo de coalizão, mas levantar questionamentos que possam contribuir para um debate e a elaboração de trabalhos futuros no campo científico. Com isso, pretendemos instigar futuras análises acerca da teoria do presidencialismo de coalizão, tendo como parâmetro a dinâmica atualmente vivenciada pelo nosso sistema político brasileiro.

Ao analisar a Ação Penal n.º 470, percebemos que as ações empregadas pelos atores, em sua predominância, membros de instituições, cujas regras e normas preveem a sua forma de atuação, pautaram suas atividades em práticas informais, com a finalidade de conseguir atingir objetivos não alcançados quando cumpridas as regras formais da instituição. A partir disso, passamos a nos indagar: por que agentes institucionais necessitam de incentivos contrários aos estabelecidos formalmente para alcançar os fins que foram previstos e/ou esperados quando da criação da instituição com as respectivas normas? Dito de outro modo, por que os incentivos formais institucionais projetados para possibilitar o desempenho da instituição não são suficientes para fazer com que elas funcionem, sendo necessário utilizar incentivos informais e contrários ao sistema jurídico?

Dessa forma, a Ação Penal n.º 470 evidenciou que as instituições políticas envolvidas no funcionamento do Poder Executivo não conseguiram alcançar o desempenho e a operacionalidade prevista no Governo Lula apenas com o emprego dos arranjos formais existentes. Consistem, assim, em instituições formais ineficientes, as quais precisam de incentivos informais, além dos formais, para alcançar o desempenho e os resultados desejados.

Neste capítulo, inicialmente, pretendemos recapitular os incentivos utilizados pelos atores na ações denunciadas na Ação Penal n.º 470. Em seguida, pretendemos fazer um curto apanhado sobre os incentivos utilizados como explicação para o funcionamento da tese do presidencialismo de coalizão, evidenciando a incongruência entre eles. Assim, levantaremos questionamentos pertinentes, os quais podem guiar trabalhos futuros e gerar debates científicos contributivos à nossa academia.

## 7.1 Os incentivos utilizados pelos atores na Ação Penal n.º 470

Para fazermos a comparação com a teoria do presidencialismo de coalizão, necessitamos recapitular alguns dos mecanismos utilizados pelos atores no fenômeno social do mensalão.

As ações que foram denunciadas na Ação Penal n.º 470, como vimos, não consistiu apenas em pagamentos de valores a parlamentares para aprovação de projetos de iniciativa do governo federal. Também foi uma empreitada estruturada para desviar verbas públicas, ocultar sua origem e pagar aos envolvidos com o fim de manter o partido governista no poder por meio de uma boa governabilidade e concretização de seus projetos políticos.

O núcleo central, composto por membros do Partido dos Trabalhadores, pactuaram que seriam responsáveis por nomear dirigentes que facilitassem a licitação, contratação e desvio de verbas públicas nos contratos realizados com membros do núcleo publicitário de Marcos Valério. Depois de desviadas, o núcleo do Banco Rural seria responsável por ocultar a origem dos valores e possibilitar a sua transferência pelas contas das empresas do núcleo de Marcos Valério. Este ficaria responsável por entregar os valores aos destinatários indicados pelo núcleo central do PT. Entre eles, líderes e dirigentes partidários, os quais deveriam direcionar o voto de sua bancada à aprovação dos projetos governamentais. Nessa sistemática, os atores também receberiam incentivos informais em troca das ações empregadas.

Os atores envolvidos, na maioria, agentes políticos ou membros de organizações públicas ou privadas, cujas atividades pautam-se em regras e comportamentos éticos, depararam com a necessidade de utilizar instrumentos informais para operacionalizar os fins desejados e institucionalmente esperados.

A intenção buscada pelo partido governista, o PT, qual seja, manter-se no poder mediante uma boa governabilidade, constitui uma atividade lícita e um desempenho aguardado para o funcionamento do presidencialismo de coalizão. No entanto, os instrumentos que foram utilizados para alcançar esse resultado contrapõem-se à ordem jurídica.

As estratégias, ações e incentivos a serem empregados devem convergir com os interesses e as preferências dos atores e da instituição envolvida. Entretanto, em alguns casos, não se consegue alcançar os resultados institucionalmente esperados por meio dos incentivos e mecanismos formalmente previstos, razão pela qual denominam essas instituições de ineficientes. Ao depararem com instituições ineficientes, os atores tendem a buscar incentivos

informais para que consigam melhorar o desempenho institucional, surgindo, assim, as denominadas instituições informais.

O Mensalão consistiu em uma série de incentivos informais empregados por atores em ambientes institucionalizados, regidos por regras de conduta, com o objetivo de garantir a governabilidade e manutenção do partido governista no poder. Verifica-se, então, que os agentes empregavam incentivos informais para garantir o desempenho institucional e os resultados políticos aguardados.

Com isso, podemos verificar que as instituições envolvidas no funcionamento da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo não conseguem alcançar os fins institucionais pretendidos, a boa governabilidade e manutenção do partido governista no poder mediante os incentivos formais existentes. Tal constatação nos leva a concluir que as instituições formais são ineficientes e necessitam de incentivos informais para conseguir alcançar os resultados de seu desenho institucional.

Assim, apesar de os objetivos pretendidos serem resultados esperados pelo arranjo institucional, os atores não conseguiam alcançá-los por meio dos incentivos previstos, sendo necessário, utilizar-se de instrumentos marginalizados (informais), motivo pelo qual desencadeou as denúncias que deram origem à Ação Penal n.º 470.

Conseguir uma boa governabilidade deveria ser uma consequência lógica do bom funcionamento das instituições envolvidas, e, para esse desempenho, bastaria seguir os incentivos formalmente previstos. Contudo, não é o que efetivamente ocorre. Na estrutura organizacional brasileira, a boa governabilidade encontra empecilhos, pois o partido governista (Poder Executivo) necessita de apoio dos congressistas (Poder Legislativo) para conseguir implementar suas propostas e executar seus projetos, o que se torna difícil diante dos arranjos existentes na estrutura do presidencialismo brasileiro. Pois, o Executivo necessita utilizar-se de instrumentos para conseguir uma aliança e cooperação com o Legislativo através de barganhas e negociações de recursos.

Porém, a literatura do presidencialismo de coalizão prevê a utilização de incentivos e de recursos formalmente previstos, no entanto, em alguns casos, como no Governo Lula, utilizaram-se também de arranjos informais para efetivar a coalizão.

Verifica-se, portanto, que, a teoria do presidencialismo de coalizão não leva em conta esses mecanismos informais, relevantes para gerar os resultados políticos, juntamente aos arranjos formais. Assim, pretendemos chamar a atenção à esta lacuna teórica e ressaltar a importância do estudo das instituições informais para interpretar e compreender fenômenos sociais.

## 7.2 Os incentivos previstos na literatura para o bom funcionamento da relação Executivo-Legislativo: reflexões pertinentes

Inicialmente, esclarecemos que, diante da quantidade de material bibliográfico sobre o tema da relação Executivo-Legislativo, seríamos incapazes de abordar todos os incentivos já levantados pelos autores que escrevem sobre o tema. Sendo assim, optamos por utilizar os estudos de alguns autores que se consolidaram na literatura como referência no tema. Por isso, como acima afirmado, não pretendemos adentrar a seção para dissertar, analisar ou criticar os trabalhos já firmados. Nada obstante, pretendemos propor um novo olhar sobre incentivos que colaboram na relação Executivo-Legislativo diante da análise que fizemos da Ação Penal n.º 470, reflexo da dinâmica política atual.

A literatura brasileira atual tem enfatizado a importância das instituições formais em desenhar a política legislativa, ignorando o papel das instituições informais no cenário político (DESPOSATO, 2006). Essa afirmação confirma uma característica marcante nos estudos da relação Executivo-Legislativo, especialmente na explicação do sistema político brasileiro por meio da tese do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; AMORIM, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; MELO, 2010; SANTOS, 2003b).

Em razão de o sistema político brasileiro ter em sua composição uma forma de governo presidencialista, mesclada com um sistema legislativo pluripartidário com representação proporcional, seu funcionamento depende de uma “engenharia institucional” (ABRANCHES, 1988). Previa-se, portanto, uma indisciplina partidária, uma irresponsabilidade dos parlamentares e a recusa sistemática à cooperação com o Executivo. Assim, haveria poucos incentivos para se buscar uma cooperação entre os partidos políticos que formasse o Legislativo e o partido político presidencial, tendendo à inoperância ou completa paralisação do sistema (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002).

Conforme a literatura, porém, o que se notou na prática foi o inverso: não ocorreu a indisciplina partidária, ao contrário, o percentual de 89,4% do plenário congressional votava conforme orientação de seu líder/bancada. Dessa forma, os dados apresentados por Limongi e Figueiredo (2001) mostraram forte preponderância do Poder Executivo sobre um Legislativo que se propõe a cooperar.

Como a tese do presidencialismo de coalizão explica isso? Para a literatura, o Executivo, principalmente aquele com minoria congressional, é forçado a negociar concessões para obter sua sobrevivência política (reeleição eleitoral). Dessa forma, para ter sua agenda

aprovada, o Executivo aproveita-se do interesse do Legislativo pelos recursos por ele controlados (AMORIM, 2006; SANTOS, 2003b). A fim de ter maior expressividade e poder de barganha, os parlamentares juntam-se aos líderes partidários para negociar com o Executivo, que também prefere acordar com os líderes diante do maior número de votos. Tal comportamento explica a disciplina partidária no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; MELO, 2010).

Diante disso, consolida-se o cenário das coalizões partidárias (ABRANCHES, 1988). Isto é, essa relação sistemática de cooperação e interação do Poder Executivo e Legislativo, a qual foi denominada por Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”.

No cenário atual, o Executivo domina a distribuição de recursos (orçamento, gabinetes, ministérios, etc.) e as iniciativas legislativas orçamentárias, tópicos de interesse dos membros do Legislativo; o que faz com que eles garantam a prioridade na análise dos projetos de lei do Executivo e maximize as chances de sua aprovação. Dessa forma, conforme os dados apresentados pela literatura, os projetos de lei de origem presidencial recebem tratamento privilegiado, isto é, tramitam mais rapidamente e têm altos índices de aprovação (AMORIM, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; MELO, 2010; SANTOS, 2003a).

Figueiredo e Limongi (2001, p. 70, grifo nosso) demonstram que “as evidências aqui apresentadas mostram que a fragmentação partidária e o fato de o presidente não contar com apoio de uma maioria sólida não impedem que as iniciativas do Executivo sejam aprovadas”.

Diante dessas informações, podemos questionar: a disciplina partidária e a rápida aprovação dos projetos de iniciativa do Executivo, que conforme dito por Figueiredo e Limongi (2001, p. 67), “vêm prontos e negociados de antemão”, não decorreria também de incentivos informais, além da troca de distribuição de recursos formalmente prescritos?

Em seus trabalhos, os autores ilustram que os legisladores são agentes racionais em busca de obter o máximo de recursos possíveis por meio da decisão de seu voto. Essas preferências são restrinidas por arranjos institucionais como regras eleitorais, capacidade do Executivo em fixar a agenda, posições institucionais, regras internas do Congresso, dotação orçamentária, isto é, uma combinação de arranjos que definem as decisões dos congressistas (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003; MELO, 2010; SANTOS, 1997). Mais uma vez, não são sugeridos arranjos institucionais informais, restringindo a análise a instrumentos formais, o que não é suficiente para explicar os fenômenos sociais atualmente existentes.

Os autores argumentam também que “tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267), sendo o próprio “arcabouço institucional” o responsável por esse sucesso. afirmam que, “em

vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 295).

Melo (2010, p. 70) avança no tema e reconhece a existência de arranjos informais como incentivos, todavia não parece reconhecê-los como instituições e/ou como fatores determinantes:

os executivos latino-americanos dispõem de um arsenal de instrumentos não institucionais que permitem a concentração de poder além das prerrogativas legais. [...] Dentre os instrumentos utilizados neste sentido estão a utilização da máquina administrativa e do Orçamento como recurso de patronagem e cooptação.

Em trabalhos mais recentes, Pereira (2015) elucida que as coalizões que têm grande número de partidos políticos com vieses ideológicos distintos, costumam ser mais difíceis de coordenar, sendo, por vezes, mais suscetíveis a cooperar por meio de práticas corruptivas. Em sua opinião, no Caso do Mensalão, a gestão petista teria optado por organizar uma coalizão de grande magnitude, mantendo recursos financeiros para seu partido, o que gerou animosidades e alto custo para equilibrar esses recursos. No entanto, também não considera os institutos informais como fatores determinantes ou possíveis de determinar resultados políticos.

Impende ressaltar que, com as indagações realizadas neste trabalho, não pretendemos desmerecer os árduos trabalhos dos referidos colegas, mas apontar a necessidade e importância de se continuar avançando nos estudos, com uma visão heterodoxa dos possíveis fatores e influências que possam incentivar a coalizão entre esses poderes.

Por isso, ao conhecermos os mecanismos presentes no fenômeno do mensalão, verificamos a necessidade de considerar também os incentivos informais que influenciaram no resultado político.

Ao analisar os institutos formais do sistema político, referente ao presidencialismo de coalizão, observamos que os estudos não conseguem explicar a dinâmica da realidade política brasileira, representada por fenômenos sociais como o “Mensalão” e a “Operação Lava Jato” (PRAÇA, 2015). Por isso, após estudar a Ação Penal n.º 470, surgiu o questionamento: como em um cenário de coalizões funcionais, uma troca de incentivos formais deu espaço à criação de institutos informais como os presentes no Caso do Mensalão?

A partir de questões como esta acima, buscamos compreender os mecanismos existentes no mensalão. Com o conhecimento desses mecanismos, fomos capazes de entender como ocorreram as relações responsáveis por gerar os resultados políticos presentes nesse

cenário e de que o emprego dos incentivos formais não são suficientes para explicar os atuais fatos ocorridos na política brasileira, representados por fenômenos como “Mensalão” e a “Operação Lava Jato”.

Diante da peculiaridade existente na Ação Penal n.º 470, entendemos melhor considerar em nossa análise tanto a teoria neoinstitucionalista quanto das instituições informais, porque as instituições informais podem ter relevante papel em explicar a lacuna existente entre os resultados teoricamente previstos e os padrões de mudança política e a reforma econômica que são empiricamente observados.

Mejía Acosta (2006) sugere que o sistema informal da patronagem, associado às coalizões “fantasmas” (desconhecidas pela sociedade), fornece aos atores incentivos e sanções para manter um jogo cooperativo, permitindo o alcance de resultados políticos, que não seria possível alcançar apenas com os arranjos institucionais formais. Dessa forma, as “coalizões fantasmas” podem ajudar a promover cooperação e superar a rigidez institucional imposta pelas regras formais (MEJÍA ACOSTA, 2006).

Segundo Mejía Acosta (2006, p. 74): “presidents are expected to distribute clientelistic payoffs in exchange for legislative cooperation, and maintaining the secrecy of an agreement is a precondition for effective legislative cooperation.”<sup>58</sup> Nesse sentido, o governo se utilizaria de pagamentos para assegurar a maioria legislativa necessária, formando “coalizões fantasmas”, as quais facilitam a governabilidade.

É importante o estudo realizado por Desposato (2006), em que compara os sistemas e resultados políticos do estado de São Paulo e do Piauí e verifica que, apesar de contextos formais idênticos, os institutos informais podem levar a resultados diferentes. Então, se apenas as instituições formais modelam a relação Executivo-Legislativo, em um país, não deveria haver diferença de políticas legislativas.

Diferentemente do que se imaginava, portanto, as relações do Executivo com o Legislativo não “dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 21). Ao contrário, devem-se analisar, além dos arranjos formais, as práticas informais para podermos compreender os mecanismos nelas existentes, os quais podem influenciar os resultados políticos verificados empiricamente. A partir disso, será possível compreender e explicar os fenômenos sociais existentes em nossa realidade política atual.

---

<sup>58</sup> “Espera-se que os presidentes distribuam recompensas clientelistas em troca de cooperação legislativa e manter o sigilo de um acordo é uma condição prévia para uma cooperação legislativa efetiva.” (Tradução nossa).

Como afirmado pela literatura, a boa governabilidade não decorre apenas da concessão de cargos na burocracia estatal e da distribuição de recursos orçamentários pertencentes ao Executivo em troca de apoio político no Legislativo. Pelo menos, não apenas da forma institucionalizada como os estudos sugerem. Ao contrário, como verificado na Ação Penal n.º 470, para garantir a aprovação de suas leis no Legislativo, o Executivo realizava a compra de votos dos parlamentares em números precisos para alcançar a maioria necessária à obtenção da aprovação.

Na Figura 6, podemos ver a dinâmica ocorrida para o funcionamento das instituições envolvidas.

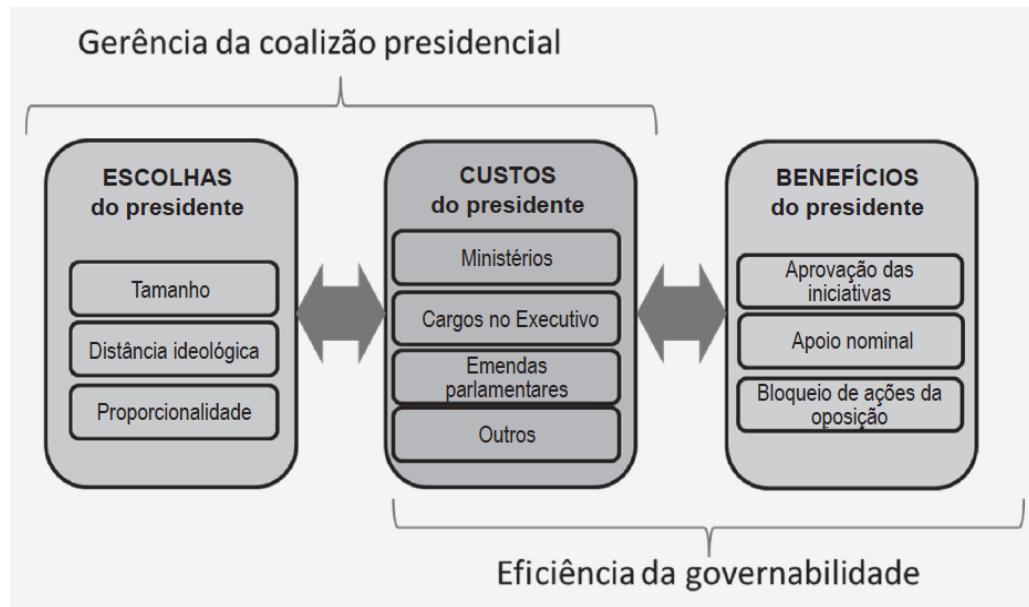
Figura 6 – O funcionamento das instituições



Fonte: Elaboração própria, 2017.

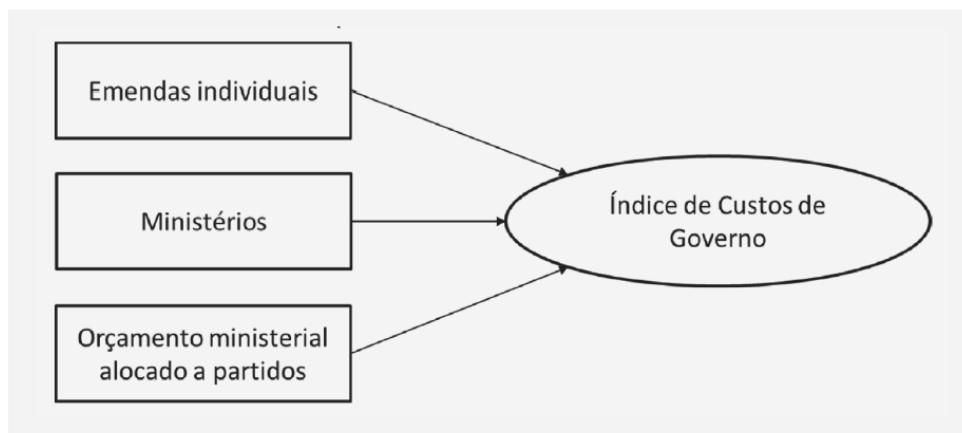
Conforme ilustrado, a coalizão não ocorre apenas entre os membros do Poder Executivo e Poder Legislativo; há outros atores e instituições envolvidos que participam dessa relação. No caso das ações empregadas e julgadas na Ação Penal n.º 470, houve a participação de empresas públicas e privadas, partidos políticos e membros do partido governista (PT), além da atuação dos membros do Poder Legislativo e do Executivo. Logo, a operacionalização da coalizão vai além da composição tradicional. Para que possamos levantar alguns questionamentos pertinentes, entendemos oportuno utilizar o trabalho realizado por Pereira e Bertholini (2017), Figuras 7 e 8.

Figura 7 – Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial



Fonte: Pereira e Bertholini (2017, p. 534).

Figura 8 – Componentes do índice de custo de governo



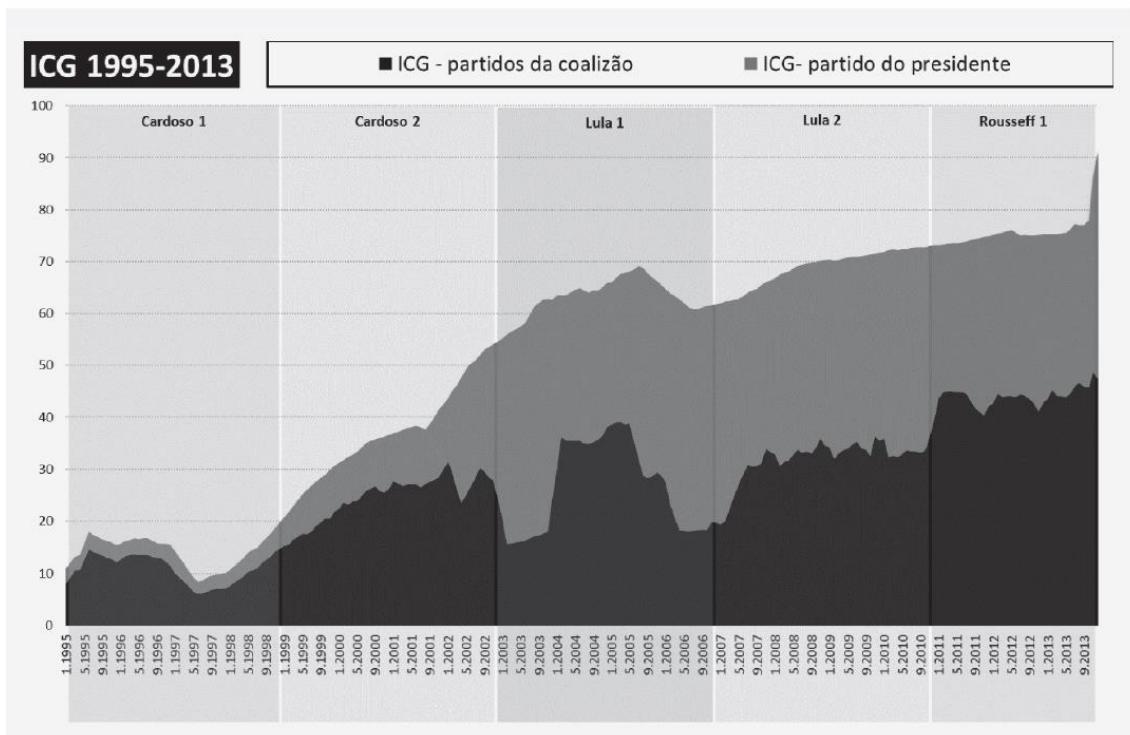
Fonte: Pereira e Bertholini (2017, p. 539).

As Figuras 7 e 8 mostram os componentes presentes para determinar os gastos do governo com a coalizão feita com o Legislativo. Como vimos na Figura 8, utilizam-se três fatores formais, quais sejam, emendas individuais, ministérios e orçamento ministerial alocado a partidos para determinar os custos do presidente da República com a coalizão.

Ocorre que, como visto na análise dos mecanismos da Ação Penal n.º 470, a eficiência da governabilidade na gestão Lula dependeu da existência de incentivos informais, os quais, com os fatores formais, geraram resultados e determinaram processos políticos. Verificamos, porém, que a literatura continua a ignorar a existência de fenômenos sociais como “mensalão” e outras práticas informais ao desprezar os incentivos informais em sua análise.

Dando sequência, continuamos com os dados dos nobres professores Pereira e Bertholini, para que possamos levantar questionamentos que nos perturbaram durante a execução deste trabalho (Figura 9).

Figura 9 – Índice de custo de governo (ICG), 1995-2013



Fonte: Pereira e Bertholini (2017, p. 541).

Se o Executivo para gerenciar uma coalizão utiliza-se de incentivos como alocação de cargos, ministérios e concessões de emendas individuais a parlamentares, por que os dados trazidos demonstram que os custos do governo Lula foram maiores que os custos de presidentes anteriores, a exemplo do governo FHC? Parece-me que, com os dados trazidos,

não haveria necessidade de o governo Lula utilizar-se dos incentivos informais presentes no “mensalão”, pois já estaria gastando altos recursos para manter e gerenciar a coalizão. Então, por que foi necessário utilizar-se de arranjos informais para dar eficiência à sua governabilidade?

Os dados mostram que o índice de custos do governo não consegue explicar ou garantir a boa governabilidade do presidente que gasta mais, pois se o ex-presidente Lula gastou muito para manter a coalizão, ele não necessitaria utilizar-se de mesadas à parlamentares para conseguir governar.

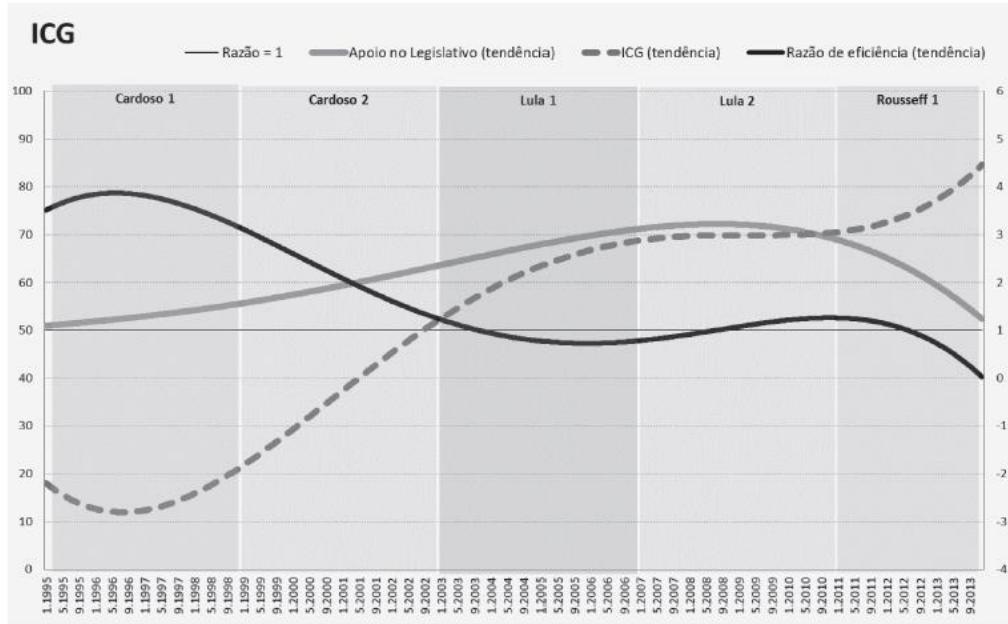
Assim, a governabilidade demanda maiores estudos além dos índices de custos do governo, os quais, por si só, não conseguem explicar o bom funcionamento da coalizão.

Ao empregar tais dados, a literatura parece não reconhecer a influência dos mecanismos informais e o seu papel na determinação de resultados políticos. No entanto, com a elaboração de nossa pesquisa, confirmamos a existência de incentivos informais empregados pelo governo petista para que fosse possível governar e concretizar seus projetos.

Os atores envolvidos na sistemática confirmaram, em seus depoimentos, a “compra” de votos de líderes partidários para que votasse conforme as diretrizes do governo, ações essas, reconhecidas e punidas no julgamento realizado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal. Em face do exposto, verificamos que o presidente Lula necessitou de incentivos informais para conseguir a governabilidade, porquanto os arranjos informais foram determinantes em sua gestão.

Na Figura 10, mostra-se que não há relação entre a tendência dos custos com a eficiência da coalizão com o apoio do Legislativo.

Figura 10 – Tendência do ICG e eficiência da coalizão



Fonte: Pereira e Bertholini (2017, p. 545).

Os dados mostram que os gastos com a coalizão não garantem a eficiência na sua gerência. Dito isso, os incentivos formais previstos talvez não sejam suficientes para garantir a boa governabilidade, pois o governo Lula necessitou utilizar arranjos informais para conseguir alcançar eficiência na coalizão.

Os institutos informais podem ser mais comuns do que acreditam, e são, em alguns casos, determinantes para resultados políticos, como comprovam os estudos realizados por Helmke e Levitsky (2006) e a análise da própria Ação Penal n.º 470.

No trabalho realizado na AP 470, vimos que os atores precisam utilizar instrumentos informais para conseguir alcançar os resultados desenhados às instituições políticas. Então, por que, no Governo Lula, as instituições não funcionaram por meio dos incentivos que foram formalmente previstos para a sua operacionalização? Como se explica, então, o funcionamento dessas instituições?

O Mensalão constituiu uma instituição informal, responsável por determinar resultados políticos e mudar o curso da política brasileira. Todavia, os trabalhos e debates atuais não reconhecem a presença e importância desses mecanismos; tanto a literatura acerca do presidencialismo de coalizão quanto do financiamento de campanha, parecem ignorar a ocorrência dos fatos presentes na AP 470. Da mesma forma, a reforma política debatida atualmente no Congresso não prevê a reestruturação de tais problemáticas.

Com o nosso trabalho, qual seja, a análise da Ação Penal n.º 470, verificamos que o

modelo do presidencialismo de coalizão não conseguiu explicar os acontecimentos existentes no cenário atual, pois, ao se utilizar apenas incentivos formais para explicar o sistema político, não conseguiram compreender a crise política e os mecanismos informais dela decorrentes.

Dessa forma, apesar do que prevê a literatura sobre o presidencialismo de coalizão, não é o que ocorre na prática política, ou seja, a relação Executivo-Legislativo não se desenvolve somente por incentivos e instrumentos formalmente estabelecidos. Ao contrário, utilizam-se de institutos informais para dar exequibilidade ao desenho do próprio sistema político. Desse modo, verificamos uma lacuna teórica na literatura sobre o presidencialismo de coalizão em não conseguir explicar os fatores presentes na Ação Penal n.º 470, responsáveis por influenciar os resultados políticos e dar “combustível” à dinâmica institucional.

Assim sendo, a divergência entre a literatura do presidencialismo de coalizão e a empiria política nos impulsionou a escrever este capítulo para chamar a atenção sobre a importância e o papel das instituições informais em delinear fenômenos sociais presentes em nosso contexto político.

Impende ressaltar que, ao fazermos referências aos trabalhos acima citados, não pretendemos, de forma alguma, desmerecer os esforços dos nobres professores. Ao contrário, ressaltamos a importância desses trabalhos, uma vez que, por meio de seus esforços, foi possível desenvolver hipóteses e levantar questionamentos que possam contribuir e incentivar debates e a realização de trabalhos acadêmicos.

Por fim, como adiantamos no início deste capítulo, nossa intenção não é propor mudanças à literatura do presidencialismo de coalizão, mas chamar a atenção para a importância do papel das instituições informais, responsáveis por influenciar resultados políticos e modelar desenhos institucionais.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o estudo da Ciência Política se situa próxima à realidade empírica, dado que tenta compreender fenômenos e processos políticos que ocorrem em nosso contexto político e social, sentimos a necessidade de compreender o “mensalão” e os mecanismos que impulsionaram seu surgimento no cenário político brasileiro.

Desse modo, esta tese buscou analisar, compreender e explicar os mecanismos existentes na Ação Penal n.º 470, conhecida popularmente como “mensalão”, fenômeno social recente e responsável por inúmeras indagações acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. A Ação Penal n.º 470 originou-se por meio das investigações e da denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, com a finalidade de apurar fatos imputáveis a agentes públicos e privados acerca de desvio de verbas públicas e compra de votos de parlamentares do Congresso; fatos esses que foram posteriormente julgados perante o Supremo Tribunal Federal.

Como vimos no primeiro capítulo, a pesquisa social tem dois objetivos essenciais e complementares: descrever e explicar. Por meio da descrição e da explicação, foi possível produzir inferências válidas acerca do nosso objeto de estudo, qual seja, a compreensão dos mecanismos presentes na Ação Penal n.º 470. Para tanto, foi necessário utilizarmos as bases ontológica, epistemológica e metodológica, responsável por direcionar nossa pesquisa. A partir desses pressupostos, nosso trabalho obedeceu a uma lógica antifundacionista, com predominância interpretativa e descriptiva. Optamos por nos guiar pela teoria neoinstitucionalista, utilizando métodos e técnicas de coleta e análise de dados qualitativos, direcionados e delimitados pelo nosso desenho de pesquisa.

Pela natureza contingencial da Ação Penal n.º 470, o estudo de caso mostrou-se uma metodologia adequada para a explicação e compreensão dos seus processos causais. O estudo de caso nos possibilitou “penetrar” na Ação Penal n.º 470, conhecer seus mecanismos e suas interações no contexto político em que se desenvolveu.

Optamos, ainda, por utilizar uma narrativa analítica com enfoque conteudístico e uma explicação por mecanismos, o que nos capacitou a interpretar as relações causais existentes. Com uma narrativa analítica, conseguimos organizar o fenômeno social da Ação Penal n.º 470 em uma sequência temporal, passando por seu surgimento com as investigações e instauração do inquérito policial, pelo oferecimento da denúncia e seu posterior julgamento pela Corte Constitucional. Com a explicação por mecanismos, tivemos uma visão acerca das peças que

compuseram a AP 470, quais sejam, as instituições e atores envolvidos, além da identificação de seus interesses e escolhas.

Foi importante a associação do uso da teoria neoinstitucionalista, para que fosse possível identificar na trajetória histórica, as regras, crenças e valores, além dos interesses e escolhas adotadas pelos atores envolvidos. Diante disso, pôde-se ter um entendimento sobre os aspectos causais e estruturais que influenciaram o comportamento e a tomada de suas decisões.

Como mencionado, utilizamos o paradigma neoinstitucional, levando em consideração em nossa análise, tanto o papel das instituições formais quanto das instituições informais, pois consideramos insuficiente explicações que não levem em consideração a existência e importância do papel das instituições informais nos resultados políticos. Em relação às instituições formais, utilizamos as perspectivas do institucionalismo histórico e do institucionalismo da escolha racional. Por meio dessas perspectivas, pudemos compreender o comportamento dos atores, seus interesses e escolhas na trajetória histórica do “mensalão”, isto é, no processo de investigação, denúncia e julgamento pelo qual passou a Ação Penal n.º 470.

Consideramos essencial a utilização da perspectiva informal, complementarmente às instituições formais, por sua capacidade de moldar o funcionamento das instituições e gerar resultados políticos.

Antes de iniciarmos a narrativa da AP 470, explanamos o significado de alguns conceitos, próprios do ramo jurídico, que se mostraram essenciais à compreensão da ação. Assim, realizamos a explicação das regras e normas processuais, além da conceituação dos crimes pelos quais foram denunciados os atores, facilitando a nossa compreensão quando da análise dos mecanismos na etapa seguinte.

A Ação Penal n.º 470, propriamente dita, originou-se com o oferecimento da denúncia pelo procurador-geral da República, representante do Ministério Público Federal. As investigações no Inquérito Policial n.º 2.245/MG e nas CPMIs dos Correios e da Compra dos Votos foram fundamentais para o embasamento da denúncia.

No decorrer dos fatos denunciados, verificamos o envolvimento de diversos atores, alguns permanentes devido à sua essencial posição de criadores e operacionalizadores do projeto; outros aparecem em ocasiões específicas e em atividades pontuais, não obstante, contribuem para a prática das condutas.

A associação permanente de atores estruturou-se em três núcleos operacionais específicos, cada um colaborando individualmente em troca de vantagens e concessões

econômicas indevidas. O primeiro, conhecido como núcleo central, era composto pelos dirigentes máximos do Partido dos Trabalhadores, responsáveis por possibilitarem a criação do projeto de desvio de verbas públicas e concessões indevidas a agentes públicos e privados em troca de ajuda financeira e política. O interesse principal desse núcleo era garantir a permanência no poder, para isso, foi necessário o pagamento de dívidas de campanhas passadas, a boa governabilidade, mediante a concretização de seus projetos políticos, e a arrecadação de fundos para eleições futuras. O segundo núcleo era responsável pelo setor operacional, liderado pelo publicitário Marcos Valério e sua equipe. O terceiro núcleo, denominado financeiro, era composto pelos dirigentes do Banco Rural. Esses dois últimos núcleos realizaram ações para satisfazer seus interesses em obter vantagens econômicas e benefícios governamentais.

A principal ação consistiu no desvio de verbas públicas para satisfazer seus interesses pessoais e do partido governista; isso era possível graças aos benefícios em licitações na contratação com órgãos e empresas públicas, cujos dirigentes, responsáveis pela escolha, foram indicados pelo PT. Com o apoio do núcleo central do PT, o núcleo financeiro e publicitário tinha acesso à realização de contratos com órgãos públicos e instituições privadas. Esses contratos, além de supervalorizados, funcionavam como canais de desvio de recursos públicos para financiar os interesses do núcleo central acima citado.

Após os desvios, os dirigentes do Banco Rural foram responsáveis por dissimular as operações, atribuindo-lhes caracteres de licitude, e repassar os valores aos beneficiários finais, na maioria, líderes partidários indicados pelo PT.

Toda a operacionalização ocorria em etapas, na qual cada ator e/ou núcleo de atores tinha sua posição e função no projeto, contribuindo para o sucesso final da empreitada. Dessa forma, cada agente possuía interesses e estratégias próprias, porém suas ações eram direcionadas a fim de satisfazer o interesse principal do partido, cujos dirigentes eram responsáveis por comandar os trabalhos e recompensar os demais atores por meio da satisfação de seus interesses pessoais e/ou institucionais.

Uma parte das verbas desviadas foi repassada aos dirigentes partidários para que orientassem seu partido a votar os projetos conforme as diretrizes do partido governista, garantindo-lhes uma boa governabilidade e a execução dos seus programas de governo. Assim, foi satisfeito um dos interesses do PT, qual seja, a boa governabilidade, contribuindo para a satisfação de seu interesse primordial: manutenção do partido no poder. As instituições partidárias envolvidas nesse contexto foram o Partido Progressista, Partido Liberal, Partido Trabalhista Brasileiro e Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

Para garantir a satisfação do interesse em financiar as campanhas eleitorais pretéritas, o PT acordou com o publicitário Duda Mendonça e sua sócia, Zilmar Fernandes, que as dívidas contraídas seriam pagas por Marcos Valério. Para tanto, utilizaram-se de dois mecanismos: o esquema de ocultação da origem dos valores, já relatado; e a transferência de valores ao exterior para a conta do marqueteiro. Ambos operacionalizados pelos núcleos dos dirigentes do Banco Rural e pelo grupo de Marcos Valério.

Nessa etapa, verificamos que o Mensalão não se referiu apenas às mesadas entregues aos parlamentares. Mais que isso, refere aos diversos instrumentos e mecanismos adotados pelos atores para arrecadação informal de dinheiro público com o intuito de financiar a governabilidade e a manutenção política do PT.

Constatamos que os atores presentes na sistemática eram, na maioria, agentes políticos, membros do governo ou de empresas contratadas para prestarem serviços a órgãos públicos, cujas atividades e funcionamento deveriam pautar-se em regras e normas de atuação, para que fosse possível atingir os resultados pretendidos pela organização. Também verificamos que os interesses perseguidos pelo núcleo do PT, quais sejam, a boa governabilidade em sua gestão, a execução dos programas partidários anunciados em campanhas eleitorais e a manutenção de seu poder pela reeleição, são legítimos. Contudo, utilizaram-se de ações, estratégias e incentivos informais para alcançá-los, demonstrando a ineficiência no funcionamento das instituições brasileiras. Nessa perspectiva, verificamos que as instituições no Governo Lula não funcionaram apenas por meio dos incentivos formalmente previstos.

Os atores, ao depararem com instituições formais ineficientes, procuraram incentivos informais para conseguir melhorar e/ou alcançar o seu desempenho, surgindo, assim, uma instituição informal. Por isso, foi necessário empregar ações e incentivos informais para atingir o desempenho institucional desejado/esperado.

Dessa forma, as ações denunciadas na Ação Penal n.º 470 consistiram em um conjunto de incentivos informais produzidos pelos atores, membros de instituições públicas e privadas, com o objetivo principal de garantir a governabilidade e a manutenção do partido governista no poder, além de obterem ganhos patrimoniais ilícitos. Ao executar o papel que as instituições formais foram incapazes de desempenhar, a Ação Penal n.º 470 classifica-se em instituição informal substitutiva, por gerar resultados compatíveis com o desenho institucional mediante a violação de suas regras.

Conseguir uma boa governabilidade deveria ser uma consequência lógica do bom funcionamento das instituições e do cumprimento das normas e regras que pautam suas

atividades. Contudo, verificamos, com a AP 470, que não é o que efetivamente ocorre.

Na etapa que se refere ao julgamento da Ação Penal n.º 470 pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, detivemo-nos no julgamento de mérito do voto do relator (Joaquim Barbosa) e do voto do revisor (Ricardo Lewandowski) devido ao seu antagonismo e liderança nos votos.

A seleção dos dois votos mostrou-se suficiente e adequada para compreendermos a fase processual do julgamento da Ação Penal n.º 470, pois retratam posições contrastantes, cujos argumentos, geralmente, são seguidos pelos demais ministros da Corte.

O julgamento da Ação Penal n.º 470 consistiu na análise das condutas que foram praticadas, tendo como parâmetro as normas impostas pelo ordenamento jurídico.

Os ministros relator e revisor dividiram seus acórdãos conforme os capítulos estabelecidos na denúncia. Dessa forma, analisaram os crimes: de quadrilha (atual associação criminosa) quanto à aliança entre os núcleos de atores permanentes; o de peculato quanto aos desvios das verbas públicas dos órgãos públicos; o de corrupção ativa e passiva referente às solicitações, oferecimentos e recebimentos de vantagens e valores indevidos; o de lavagem de capitais quanto à ocultação da origem desses valores; o de gestão fraudulenta de instituição financeira quanto aos dirigentes do Banco Rural; e o de evasão de divisas em relação ao envio de valores não declarados às contas no exterior.

Utilizam fundamentações distintas e divergem em alguns tópicos da denúncia, no entanto, ambos os ministros consideram ocorridas e comprovadas as ações denunciadas na ação penal, como os desvios de verbas públicas, a entrega desses valores aos líderes partidários sob a sistemática de lavagem de capitais e evasão de divisas. Com isso, podemos confirmar a existência do fenômeno social “mensalão” e a ocorrência de outras práticas informais perpetradas na Ação Penal n.º 470.

Na análise dos votos do relator e revisor, verificamos que se utilizaram de conceitos e alicerces técnicos jurídicos para fundamentar suas deliberações. No entanto, o relator tem uma posição e preferência de punir os réus pela prática das ações descritas como crimes pela norma. Já o revisor, adota um posicionamento mais comedido, buscando a existência de provas cabais de sua intenção no momento da prática das condutas, quedando-se em dúvida, na maioria das vezes, o que leva à absolvição dos réus quanto à maioria dos crimes pelos quais foram denunciados.

Portanto, apesar de utilizarem fundamentos jurídicos distintos, conseguimos visualizar a preferência de cada ator quando do momento de sua deliberação, sendo o relator mais intolerante às condutas praticadas pelos agentes, enquanto o revisor abstém-se de juízos de

valor, preferindo absolver quando paira a dúvida quanto à ocorrência da ação ou de sua intenção ao praticá-la.

É importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal foi a instituição responsável por realizar o julgamento da Ação Penal n.º 470, definindo a posição de intolerância do Estado acerca da violação de suas normas, gerando um paradigma a comportamentos semelhantes que possam vir a ser perpetrados. Por essa razão, o julgamento realizado trouxe uma grande carga axiológica ao futuro do sistema político brasileiro.

Ao demonstrar a intolerância do Estado à violação de suas regras, o Supremo, guardião da Constituição da República, estabelece um modelo que desaprova a atuação marginal dos atores, mesmo que seja para dar funcionalidade a um sistema político insuficiente.

Com a descrição das deliberações dos ministros do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente, do voto discordante do relator e do revisor, fomos capazes de completar a trajetória histórica pela qual passou a Ação Penal n.º 470, verificando os atores, seus interesses e preferências em cada arena institucional.

Por fim, com a análise de todos os mecanismos da Ação Penal n.º 470, observamos existir um *gap* teórico na literatura da relação Executivo-Legislativo sobre o presidencialismo de coalizão, tese que não foi capaz de explicar o surgimento de fenômenos sociais como o “mensalão”.

Percebemos que as ações empregadas pelos atores, em sua predominância, membros de instituições, cujas regras e normas preveem a sua forma de atuação, pautaram suas atividades em práticas informais, com a finalidade de conseguir atingir objetivos não alcançados quando empregados os incentivos previstos às instituições.

Nesse sentido, ficou evidenciado que as instituições políticas envolvidas no funcionamento do Poder Executivo, à época do Governo Lula, não conseguiram alcançar o desempenho e a operacionalidade prevista apenas com o emprego dos arranjos formais existentes. Por isso, confirmamos a necessidade de considerar nos estudos de fenômenos sociais os arranjos informais, os quais podem ser determinantes nos resultados políticos.

Nesse sentido, as ações denunciadas na Ação Penal n.º 470 constituíram uma instituição informal, responsável por determinar resultados políticos e mudar o curso da política brasileira. Todavia, os trabalhos e debates atuais sobre presidencialismo de coalizão e financiamento de campanha não reconhecem a presença e relevância desses arranjos, ignorando os fenômenos ocorridos. Inclusive, a reforma política, que vem sendo debatida no Congresso não aborda as crises políticas vivenciadas.

Verificamos, então, que a relação Executivo-Legislativo não se desenvolve somente por meio de instrumentos formais. Ao contrário, utilizam institutos informais para dar exequibilidade ao próprio desenho do sistema político.

Diante da divergência entre a literatura do presidencialismo de coalizão e a empiria política, levantamos questionamentos para contribuir e incentivar debates e trabalhos futuros, enfatizando a importância do papel das instituições informais em delinear fenômenos e determinar resultados políticos.

A análise da trajetória histórica e dos mecanismos existentes nas ações denunciadas na Ação Penal n.º 470 nos possibilitou compreender os arranjos formais e informais existentes na dinâmica institucional, quais sejam, as instituições envolvidas, as ações empregadas, os atores participantes, suas decisões e seus interesses. Com base nisso, fomos capazes de compreender as ações empregadas e julgadas na Ação Penal n.º 470 e seus reflexos nos resultados políticos e no funcionamento das instituições.

Em vista disso, permite-se afirmar que esta pesquisa foi satisfatória por conseguir alcançar os objetivos previstos quando do início de nosso trabalho, comprovando as hipóteses que foram levantadas. Primeira, a de que o “mensalão” surgiu para garantir a governabilidade; segunda, a de que os atores e suas escolhas foram peças fundamentais para o surgimento do fenômeno social; por fim, a de que o presidencialismo de coalizão também pode ocorrer por meio de instituições informais.

Com a análise do comportamento dos atores envolvidos na trajetória histórica da Ação Penal n.º 470, foi possível compreender o fenômeno e seus instrumentos de forma mais aprofundada. Além de que se comprovou o pressuposto de que as instituições informais podem influenciar um evento de forma determinante.

Por fim, afirmamos que a Ciência Política, diante de sua relevância, precisa aproximar-se cada vez mais do conhecimento produzido empiricamente para melhor compreensão do contexto social.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.
- AOKI, Masahiko. **Endogenizing institutions and institutional changes**. This paper is a revised version of a paper presented at an invited session of the 2005, World Congress of the International Economic Association held in Morocco. [2006]. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.84.237&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 2, p. 1044-1074, Nov. 1991.
- BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 104, n. 3, 1998.
- BRADY, Henry E.; COLLIER, David; BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. Overview of political methodology: post-behavioral movements and trends. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David. **The Oxford handbook of political methodology**. New York: Oxford University Press, 2008.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. Código de processo penal. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Regimento interno. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1980. Disponível em: [http://www. justicatotal.com.br/PDF/REGIMENTO/RI\\_STF.pdf](http://www. justicatotal.com.br/PDF/REGIMENTO/RI_STF.pdf). Acesso em: 19 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm)>. Acesso em: 19 fev. 2016.

BRASIL. Lei Federal n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm)>. Acesso em: 5 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 130 de 17 de setembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 set. 2003, Seção 1, p. 1. Retificação.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Relatório do Inquérito. Ministro Joaquim Barbosa. **Nos autos da Ação Penal n.º 470**. 2006a. Protocolada no dia 17 fevereiro de 2012. Disponível em: <[http://media.folha.uol.com.br/poder/2012/05/22/mensalao\\_alegacoes\\_finais.pdf](http://media.folha.uol.com.br/poder/2012/05/22/mensalao_alegacoes_finais.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Denúncia no Inquérito n.º 2.245/MG. Procurador: Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. **Nos autos da Ação Penal n.º 470**. 2006b. protocolada no dia 30 de março de 2006b. Disponível em: <[http://media.folha.uol.com.br/poder/2012/05/22/denuncia\\_mensalao.pdf](http://media.folha.uol.com.br/poder/2012/05/22/denuncia_mensalao.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Alegações finais. Procurador: Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. **Nos autos da Ação Penal n.º 470**. 2006c. Protocolada no dia 7 de julho de 2011. Disponível em: <[http://media.folha.uol.com.br/poder/2012/05/22/mensalao\\_alegacoes\\_finais.pdf](http://media.folha.uol.com.br/poder/2012/05/22/mensalao_alegacoes_finais.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ministro Joaquim Barbosa. **Nos autos da Ação Penal nº 470**. 2006d. Protocolada no dia 17 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/poder/2013/04/22/acordao-parte1.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 ago. 2013, Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm)>. Acesso em: 5 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 19 set. 2017.

COÊLHO, Yuri Carneiro. **Curso de direito penal didático**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COX, Gary W. Lies, damned lies, and rational choice analyses. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. How many approaches in the social sciences?: an epistemological introduction. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Approaches and methodologies in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DESPOSATO, Scott. W. Brazilian legislative arena. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 56-68.

DOMINGUES-DA-SILVA, Juliano M. **Como surgiu a TV Digital no Brasil**: uma narrativa analítica sobre formação de preferências e decisão governamental. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

\_\_\_\_\_. **Frágil democracia e políticas de comunicação**: processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina. Recife. 444 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

EV, Leonardo da Silveira; BURNI, Aline Pereira Gomes. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria & Sociedade**, n. 22.2, p.75-103, 2014.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. Causalidade e mecanismos em Ciência Política. **Dossiê: Métodos e Fontes de Pesquisa em Ciências Sociais**, v.18, n. 2, 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GERRING, John. What is a case study and what it is good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of rational choice theory**. New Haven: Yale University Press, 2004.

GUSMÃO, Luís de. **O fetichismo do conceito:** limites do conhecimento teórico na investigação social. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

HEDSTRÖM, Peter; YLIKOSKI, Petri. Casual mechanisms in the social sciences. **Annual Review of Sociology**, n. 36, p. 49-67, 2010.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: \_\_\_\_\_. **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 1-32.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism**. New York,: Russell Sage Foundation, 2005.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. New Jersey. Princeton University Press, 1994.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67, 2003.

LEVI, Margaret. An analytic narrative approach to puzzles and problems. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 201-226.

LIJPHART, Arend. Constitutional design for divided societies. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 2, p. 96-109, 2004.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (Org.). **Theory and methods in political science**. New York: Palgrave MacMillan, 2009. p. 90-108.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Institutional perspectives on political institutions. **Governance**, n. 9, p. 247-264, 1996.

\_\_\_\_\_. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry. (Ed.). **Theory and methods in political science**. 3. ed. Basingtoke: Palgrave, 2002. p. 184-211.

MEJÍA ACOSTA, Andrés. Legislative ghost coalitions in Ecuador. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 69-84.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21800105.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. **Artigos & Ensaios: Caderno Aslegis**, n. 40, p. 55-77, maio./ago. 2010. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno40/07\\_controle\\_do\\_poder\\_executivo\\_e\\_presidencialismo\\_de\\_coalizao.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno40/07_controle_do_poder_executivo_e_presidencialismo_de_coalizao.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

MOE, Terry. Power and political institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Sthepen; GALVIN, Daniel (Org.). **Rethinking political institutions**. New York: New York University Press, p. 32-71, 2006.

MORAIS, Jorge Ventura de; RATTON, José Luiz de Amorim. As ciências sociais e a explicação por mecanismos: um novo enfoque metodológico? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-410, 2003.

NAKAHODO, Sidney N.; SAVOIA, José R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 45-58, fev. 2008.

O'DONNELL, Guillermo. On informal institutions, once again. In HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 285-289.

PACELLI, Eugênio de Oliveira. **Curso de processo penal**. 20. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.

PARANHOS, Ranulfo et al. Inferências causais falsificáveis em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, 2013.

PEREIRA, Carlos. **O custo dos governos petistas**. Cepesp, 14 set. 2015. Disponível em: <<https://cepesan.wordpress.com/2015/09/14/carlos-pereira-o-custo-dos-governos-petistas>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

\_\_\_\_\_; BERTHOLINI, Frederico. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizões no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 51, p. 528-550, 2017.

\_\_\_\_\_; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

\_\_\_\_\_. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 04, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Merval. **Mensalão**: o dia a dia do mais importante julgamento da história política do Brasil. 1<sup>a</sup> Edição, Rio de Janeiro: Record, 2013.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, 2008.

PETERS, Guy B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERSON, Paul. The new politics of the Welfare State. **World Politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

\_\_\_\_\_. Not just what, but when: timing and sequence in political processes. **Studies in American Political Development**, v. 14, n. 1, p. 72-92, 2000.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1997.

PRAÇA, Sérgio. As lições de 2015 sobre o presidencialismo de coalizão. **Revista Veja**, 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/sergio-praca/cargos-de-confianca/as-licoes-de-2015-sobre-presidencialismo-de-coalizao/>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter? **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, 527-540, 2004.

\_\_\_\_\_. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Novos Estudos Cebrap**, n. 72, p. 59-77, jul. 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. Analytical challenges for neoinstitutional theories of institutional change in comparative political science. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011a.

\_\_\_\_\_. A “nova metodologia qualitativa” e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política comparada. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 218-252, 2011b.

\_\_\_\_\_. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.41, p. 37-51, 2012.

\_\_\_\_\_. Fronteiras de integração entre métodos quantitativos e qualitativos na Ciência Política comparada. **Teoria & Sociedade**, n. 22.2, p. 40-74, 2014.

RICHARDSON, Roberto J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RYAN, Alan. Problems and methods in political science: rational explanation and its limits. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 186-200.

SAMUELS, David. Informal institutions when formal contracting is prohibited. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 87-105.

SANCHES, Rogério Cunha. **Manual de direito penal: parte especial**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso&tlang=pt)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In HERMAN, Klaus; MORAES, Filomeno. **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003a.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003b.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Reflexões sobre a produção de inferências indutivas válidas em Ciências Sociais. **Teoria & Sociedade**, n. 22.2, p. 13-39, 2014.

SERRA, Ordep. À luz da tragédia: Édipo e o apotropaico. **Mana**, v. 11, n. 2, p. 545-576, 2005.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analyzing politics: rationality, behavior and institutions**. New York: W. W. Norton & Company, 1997.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed.). **Political science: state of the discipline**. Nova York: W. W. Norton, 2002.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Org.). **Approaches and methodologies in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 11. ed. ver., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

\_\_\_\_\_; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TRIVINOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história.** 4. ed. Brasília, Editora da UnB, 2008.

WARD, Hugh. Rational choice. In: MARSH, David; STOCKER, Garry (Org.). **Theory and methods in political science.** New York: Palgrave MacMillan, 2002.