

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

CORRUPÇÃO POLÍTICA NA SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPEACHMENT DO EX-GOVERNADOR WILSON  
WITZEL

MARIANA NASCIMENTO MOTTA

Rio de Janeiro

2022

MARIANA NASCIMENTO MOTTA

CORRUPÇÃO POLÍTICA NA SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPEACHMENT DO EX-GOVERNADOR WILSON  
WITZEL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Salo de Carvalho.

Rio de Janeiro

2022

### CIP - Catalogação na Publicação

MM921c Motta, Mariana Nascimento  
CORRUPÇÃO POLÍTICA NA SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPEACHMENT DO EX-GOVERNADOR WILSON WITZEL / Mariana Nascimento Motta. -- Rio de Janeiro, 2022.  
99 f.

Orientador: Salo de Carvalho.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Crime de Responsabilidade. 2. Corrupção Política. 3. Impeachment. I. Carvalho, Salo de, orient. II. Título.

MARIANA NASCIMENTO MOTTA

CORRUPÇÃO POLÍTICA NA SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPEACHMENT DO EX-GOVERNADOR WILSON  
WITZEL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Dr. Salo de Carvalho.

Data da Aprovação: 07 / 02 / 2022.

Banca Examinadora:

Dr. Salo de Carvalho

**Orientador**

Ms. Camila Belinaso de Oliveira

**Membro da Banca**

Ms. Guilherme Machado Siqueira

**Membro da Banca**

Rio de Janeiro

2022

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Cleide e Edson, e à minha irmã, Raphaela, por todo o apoio e incentivo em concluir o curso de direito, mesmo em meio a tanto caos e incertezas trazidas pela pandemia ocasionada pelo novo coronavírus. Espero contribuir de alguma forma todo amor e dedicação depositados em mim.

Ao meu orientador, Professor Dr. Salo de Carvalho, que me acolheu e me ajudou a identificar o caminho da presente monografia. Seus ensinamentos, sua paciência e sua constante preocupação com o andamento do trabalho fizeram toda a diferença durante essa caminhada.

Aos meus amigos queridos, os quais sempre estiveram dispostos a me fortalecer e me acalmar com uma mensagem positiva de esperança e sucesso.

## RESUMO

O presente trabalho se destina ao estudo da corrupção no setor da saúde no Estado do Rio de Janeiro. Para atingir tal finalidade será apresentado o caso do ex-governador, Wilson Witzel, que, devido à prática de atos ímprobos contra a Administração Pública, foi levado a julgamento perante o Tribunal Especial Misto que, por unanimidade, decidiu afastar Witzel do cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro, por meio do processo de *impeachment*. Dessa forma, será apresentado o conceito e as características inerentes do crime de responsabilidade, bem como a forma como é processado, para um melhor entendimento do processo de *impeachment* sofrido pelo ex-governador. No bojo do trabalho também será realizada uma distinção entre a corrupção e quando esta é praticada no âmbito político, mostrando que a aplicação do direito penal não está sendo suficiente para coibir a prática do delito. Assim, ao final do trabalho serão apresentadas duas propostas de medidas preventivas para o enfrentamento da corrupção política, sendo uma voltada para o setor público e outra para o setor privado, tendo em vista que a prevenção deve ocorrer dos dois lados para evitar a realização do pacto de injusto.

Palavras-chave: Crime de responsabilidade. Impeachment. Corrupção política. Estudo de caso. Responsabilização política. Direito penal.

## **ABSTRACT**

The present work is intended to study corruption in the health sector in the State of Rio de Janeiro. In order to achieve this purpose, the case of the former governor, Wilson Witzel, will be presented, who, due to the practice of impolite acts against the Public Administration, was brought to trial before the Joint Special Court, which, unanimously, decided to remove Witzel from the position of governor of the State of Rio de Janeiro, through the impeachment process. In this way, the concept and inherent characteristics of the crime of responsibility will be presented, as well as the way in which it is processed, for a better understanding of the impeachment process suffered by the former governor. In the context of the work, a distinction will also be made between corruption and when it is practiced in the political sphere, showing that the application of criminal law is not enough to prevent the practice of crime. Thus, at the end of the work, two proposals for preventive measures to combat political corruption will be presented, one aimed at the public sector and the other at the private sector, considering that prevention must occur on both sides to avoid carrying out the unjust pact.

**Keywords:** Responsibility crime. Impeachment. Political corruption. Case study. Political accountability. Criminal law.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ALERJ – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CAPE – Centro de Assistência Profissional e Educacional

CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CGE – Controladoria Geral do Estado

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CP – Código Penal

CPP – Código de Processo Penal

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DETRAN – Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

IABAS – Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde

IDR – Instituto Data Rio

MPF – Ministério Público Federal

MP/RJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

HUPE – Hospital Universitário Pedro Ernesto

HINJA – Hospital Jardim Amália

OS – Organização Social

OSS – Organização Social de Saúde

PROCON/RJ – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro

PGR – Procurador Geral da República

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SES – Secretaria Estadual de Saúde

TEM – Tribunal Especial Misto

TRF – Tribunal Regional Federal

UNIG - Universidade Iguazu

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

UIF – Unidade de Inteligência Financeira

RIF – Relatório de Inteligência Financeira

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	12
<b>1. Crime de Responsabilidade</b> .....	16
1.1. Conceito .....	16
1.2. Natureza jurídica do processo de <i>impeachment</i> .....	19
1.3. Diferenças entre crime comum, crime de responsabilidade e improbidade administrativa .....	21
1.4. Elementos objetivos e subjetivos do crime de responsabilidade .....	28
1.4.1. <i>Elementos objetivos</i> .....	28
1.4.1. <i>Elementos subjetivos</i> .....	29
1.5. O processo de impeachment .....	32
1.5.1. <i>Denúncia</i> .....	32
1.5.2. <i>Acusação</i> .....	33
1.5.3. <i>Julgamento</i> .....	34
<b>2. Estudo de caso: a desqualificação do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson José Witzel</b> .....	38
2.1. Denúncia proposta pelo Ministério Público Federal .....	38
2.2. Acórdão proferido pelo Tribunal Especial Misto .....	58
<b>3. Corrupção Política</b> .....	69
3.1. Corrupção e Corrupção Política .....	69
3.2. O papel do Direito Penal .....	74
3.3. Propostas para o enfrentamento da corrupção política .....	78
3.3.1. <i>Setor Público</i> .....	79
3.3.2. <i>Setor Privado</i> .....	82

3.4. Aplicação das propostas ao caso de desqualificação do Governador Wilson Witzel ..86	
<b>Conclusão .....</b>	<b>91</b>
<b>Referências .....</b>	<b>97</b>

## INTRODUÇÃO

A corrupção não representa a característica de um determinado regime ou forma de governo, ela está presente em toda a história da humanidade, acompanhando o desenvolvimento da civilização, pois trata-se de um fenômeno transnacional que pode ser encontrado em qualquer segmento social ou econômico.

Dessa forma, a corrupção não se trata de um tema novo, mas sim de um tema de extrema relevância para compreensão de como a sociedade se corrompe através das autoridades que utilizam seus poderes para desviarem os recursos públicos e obterem vantagens indevidas, para si ou para outrem.

Assim, Nelson Hungria deixou clara a importância de se investigar o crime de corrupção ao dizer que a prática desse delito “resulta ou pode resultar uma perturbação à normal atividade administrativa do Estado, sem que fique ameaçada, ainda que remotamente, a segurança deste”.<sup>1</sup>

Hodiernamente, somos “bombardeados” todos os dias pela mídia com notícias de corrupção em nosso país envolvendo setores estatais que desviam recursos públicos e prejudicam as demandas da sociedade brasileira. Dentre todas as áreas afetadas por esse delito amplamente divulgado, uma das principais é a saúde, considerada como direito social relevante, pois está intimamente ligada ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

Ainda nesse contexto, vale destacar que, conforme explica Hungria, a corrupção ocorre em todos os setores,

---

<sup>1</sup> HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. vol. IX. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p. 313

desde o contínuo, que não move um papel sem a percepção de propina, até a alta esfera administrativa, onde tantos misteriosamente enriquecem da noite para o dia. (...) mas, o estado-maior da corrupção quase sempre fica resguardado, menos pela dificuldade de provas do que pela *razão de Estado*, pois a revelação de certas cumplicidades poderia afetar as próprias instituições<sup>2</sup>

Esse fato vem acontecendo no Estado do Rio de Janeiro de forma recorrente através de seus governantes, que desviam os recursos destinados à saúde para proveito particular e por consequência deixam a população carente de infraestruturas adequadas nos hospitais, como, por exemplo, a falta de leitos e medicamentos para o tratamento das doenças. Durante a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, cresceu o número de casos de corrupção na área da saúde, sendo um dos mais emblemáticos o caso que resultou no *impeachment* do ex-governador Wilson Witzel.

Diante disso, o controle social é imprescindível para a sociedade desempenhar o seu papel fiscalizador e proteger os seus direitos fundamentais, sendo assim, fundamental para a manutenção da democracia em nosso país. Dessa forma, a transparência e a publicidade de informações são de extrema importância, principalmente quando voltada para a área da saúde, uma vez que o repasse de verbas são frequentes.

Contudo, apesar da corrupção não ser um tema contemporâneo e ser discutido em diversos cursos, fato que torna o assunto sensível não só ao Direito, mas também à Sociologia, Economia, Administração, dentre outros, a abordagem do tema no meio acadêmico, principalmente quando voltado ao direito social da saúde, não apresenta muitos estudos. Nesse sentido, o objetivo dessa monografia é investigar como a corrupção no Estado do Rio de Janeiro, voltada para o setor da saúde, vem sendo denunciada e julgada pelos operadores do direito.

Para que esse objetivo seja alcançado, serão utilizadas duas abordagens metodológicas: a dogmática, por meio da análise das imputações nos casos, e a criminológica, por meio de uma análise empírica dos casos de corrupção na saúde do Rio de Janeiro. Ambas as

---

<sup>2</sup> Idem, p. 362/363

abordagens utilizarão, como técnica de pesquisa, o estudo de caso da Operação *Tris in Idem*, que afastou o ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, por desviar mais de cinquenta milhões de reais que seriam destinados à saúde pública do estado.

A monografia possui como banco de dados principal a denúncia realizada pelo Ministério Público Federal, o Acórdão proferido pelo Tribunal Especial Misto, as fontes midiáticas de comunicação, bem como textos legislativos, doutrinários, artigos científicos e demais dados relacionados ao tema em tela.

Dessa forma, será realizada uma análise acerca do crime de responsabilidade, tendo em vista que a partir da compreensão do conceito e das características presentes na infração político-administrativa será possível um melhor entendimento do processo de *impeachment* sofrido pelo ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson José Witzel, que será apresentado com detalhes no capítulo 2.

O crime de responsabilidade, conforme será visto no capítulo 1, apresenta delitos muito abertos, sendo de fácil capitulação, ao contrário dos tipos penais previstos no Código Penal, como o peculato e a corrupção, que devem ser aplicados de forma restritiva ao tipo objetivo, bem como em estrita observância das garantias penais, como o contraditório prévio.

Dessa forma, a responsabilidade política, promovida pelo processo de *impeachment*, surge a fim de dar uma resposta mais rápida à sociedade acerca do problema existente, enquanto o processo criminal demora mais, na medida em que devem ser respeitadas todas as garantias e direitos fundamentais.

Inclusive, convém destacar que a responsabilidade política não exclui a responsabilidade penal, assim, um determinado fato pode repercutir em diversas áreas, como administrativa, penal e cível. Mas, o aplicador do direito deve ter em mente que o Direito Penal somente poderá ser aplicado como *ultima ratio*, devido ao seu caráter repressivo e por

não possuir o condão de reparar, de fato, o dano causado pela corrupção, mas sim em “dar uma resposta à sociedade”.

Ademais, será demonstrado no decorrer do trabalho que a aplicação do Direito Penal não está sendo suficiente para que a prática do crime de corrupção seja evitada. Assim, ao final serão apresentadas propostas de medidas preventivas de combate à corrupção trazidas pelos autores Jairton Ferraz Júnior e Igor Santana Tamasauskas, que versam, respectivamente, sobre o setor privado e o setor público. Ambas as propostas, se aplicadas em conjunto, podem trazer mudanças no cenário brasileiro, a fim de evitar que casos como o que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, durante o mandato do ex-governador Wilson José Witzel, se repitam.

## 1. CRIME DE RESPONSABILIDADE

### 1.1. Conceito

De início, vale destacar que o Brasil adota como forma de governo a República, que vem do latim *res publica* e pode ser traduzida como “coisa pública”, ou seja, o poder de governar é público, pertence a todos. A república se baseia na igualdade entre as pessoas e possui como estrutura política de poder a supremacia do interesse público sobre o particular.

Nesse sentido, o governante é um cidadão que foi escolhido pelo povo, por meio do voto, para exercer por tempo limitado uma função de comando e, por isso, possui responsabilidade quanto à sua função pública, sendo obrigado a prestar contas perante a sociedade, bem como exercer as suas funções respeitando os princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>3</sup>. Portanto, pouco importa se governados ou governantes, todos estão sujeitos à responsabilização.

Dessa forma, tendo em vista que na forma de governo republicana é elementar a existência de controles sobre quem exerce uma função pública, caso sejam ultrapassados os limites constitucionais, poderemos estar diante de um crime de responsabilidade, cabendo ao Poder Legislativo, no exercício de fiscalizar e delimitar o Poder Executivo, corrigir eventuais desvios e abusos, bem como cassar o mandato do detentor de poder eletivo.

Assim, os crimes de responsabilidade só podem ser cometidos por determinadas pessoas que tenham atribuições políticas e institucionais, em razão do cargo público que ocupam. Diante disso, a Constituição da República Federativa do Brasil traz expressamente em seu art.

---

<sup>3</sup> Art. 37, da CF/88: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”

85 quais são os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, mas que são aplicáveis a outros cargos públicos, por força do princípio constitucional de simetria<sup>4</sup>:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Além do parágrafo único do art. 85 prever que os crimes deverão ser definidos em lei especial, a qual estabelecerá as normas de processo e julgamento, vale destacar o disposto no enunciado da Súmula Vinculante nº 46, que possui o seguinte teor: “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

Nesse sentido, a Constituição Federal permitiu a possibilidade de criação de outras possíveis previsões de crimes de responsabilidade, bem como garantiu a legitimidade da Lei nº 1.079, que entrou em vigor em 10 de abril de 1950, a qual tipifica os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento a ser adotado, sendo destinada ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador Geral da República e aos Governadores e Secretários dos Estados.

---

<sup>4</sup> Princípio da simetria informa que, sempre que possível, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas os princípios fundamentais e as regras de organização previstas na Constituição da República Federativa do Brasil.

Como se vê, a previsão dos crimes de responsabilidade, na CFRB/88 e na Lei nº 1.079/50, busca proteger a autoridade máxima da Constituição Federal, da democracia e dos valores da república, bem como os direitos políticos e sociais. Dessa forma, aos determinados ocupantes de cargos públicos se espera a devida manutenção da ordem, o desenvolvimento da nação e a proteção dos valores a ela pertencentes, sob a pena de aplicação de sanções àqueles que agirem com *irresponsabilidade* durante o exercício do mandato, conforme veremos adiante.

O processo de julgamento dos crimes de responsabilidade é comumente chamado pelo termo em inglês “impeachment”, apesar de não ser empregado pelo texto constitucional ou pela legislação vigente. Não obstante, além de a legislação ordinária apresentar o procedimento a ser seguido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu nos artigos 51, inciso I; 52, incisos I e II; e 86<sup>5</sup>, regras procedimentais a serem seguidas para a instauração e o julgamento de processos contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do CNJ, do CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União.

Ademais, além das regras procedimentais previstas nos artigos acima mencionados, também deve ser realizada uma interpretação sistemática dos princípios republicano e democrático, bem como dos fundamentos, previstos no art. 1º, e dos objetivos, dispostos no art. 3º, ambos da CRFB/88<sup>6</sup>, ao aplicar as sanções no processo de crime de responsabilidade.

---

<sup>5</sup>Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

<sup>6</sup> Pedro Serrano. **Requisitos Jurídicos para o Impeachment**. Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, vol 2. 2015. p. 205

Isso por que o julgamento do *impeachment* não pode ser realizado em desacordo com os direitos fundamentais e com o Estado Democrático de Direito.

Diante disso, de acordo com Luís Roberto Barroso, o Poder Judiciário está autorizado a exercer o controle da legalidade sobre o processo de *impeachment*, salvaguardando eventual direito subjetivo violado<sup>7</sup>. Devido ao fato de que este procedimento, apesar de assegurar a democracia e o controle do poder, está sujeito à abusos de poder, se manipulada com desvio de finalidade.

Por fim, vale destacar a importância do *impeachment* apresentada por Eduardo Fortunato:

Frise-se: o impeachment é uma importante válvula de decompressão da democracia, garantindo a legitimidade de quem ocupa determinados cargos. Em um país presidencialista, a importância do instituto aumenta porque evita rupturas institucionais na medida em que é importante instrumento de preservação da legitimidade da representação popular. Simplificando: se houver uma decisão de cassação, terá havido uma perda da legitimidade; se a decisão for de absolvição, terá havido um inerente reforço dela.

(...)

O impeachment é instrumento de preservação da legitimidade do poder. Ele garante ao povo a capacidade de destituir quem se mostrou indigno da confiança popular, direta ou indiretamente depositada.<sup>8</sup>

## 1.2. Natureza jurídica do processo de *impeachment*

Há na doutrina entendimento controverso acerca da natureza jurídica do processo de *impeachment*, tendo em vista que não podemos classificá-lo de forma tradicional, seja como

---

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 212, abr.-jun./1998, p. 173

<sup>8</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (Impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas. Revista de Direito do Estado, n. 5, janeiro/março de 2007, Editora Renovar, Rio de Janeiro, p. 207-208.

ação cível, ação criminal ou, ainda, ação eleitoral. Dessa forma, explica Elaine Macedo<sup>9</sup> que o processo de julgamento dos crimes de responsabilidade possui natureza dúplici: jurídico-política.

Isso porque o processo em si é jurídico, na medida em que se instaura por uma denúncia, que pode ser realizada por qualquer cidadão, perante a Assembléia Legislativa, ou seja, aquele em pleno gozo de seus direitos políticos pode denunciar. Além disso, deve ser observado o princípio da tipicidade, por meio do qual o ordenamento jurídico impõe que sejam submetidas ao processo apenas as práticas taxativamente previstas em lei, especialmente no art. 85, da CRFB/88, e no art. 4º, da Lei n. 1.079/50<sup>10</sup>.

Dessa forma, o processo de *impeachment* encontra respaldo no *due process of law*, garantido constitucionalmente no art. 5º, incisos LIV e LV, da CRFB/88<sup>11</sup>, por meio do qual, segundo Elaine Macedo<sup>12</sup>, qualquer pessoa sujeita ao julgamento por crime de responsabilidade detém o direito constitucional de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação, de ser acareado com as testemunhas de acusação, de usar de meios compulsórios para conduzir as testemunhas de defesa e de ser assistido por um advogado.

---

<sup>9</sup> MACEDO, Elaine Harzheim. **O Processo de *Impeachment* de Prefeito Municipal e seus Reflexos no Direito Eleitoral**, p. 17

<sup>10</sup> Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União;

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89)

<sup>11</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

<sup>12</sup> MACEDO, Elaine Harzheim. **O Processo de *Impeachment* de Prefeito Municipal e seus Reflexos no Direito Eleitoral**, p. 18

Por outro lado, o julgamento será essencialmente político, tendo em vista que se origina de causas políticas, bem como objetiva resultados políticos, sendo instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, como destaca Paulo Brossard<sup>13</sup>. Além de possuir como julgadores do processo os senadores ou vereadores, conforme o caso, que se limitam a negar ou afirmar a imputação admitida, sem qualquer fundamentação, desprezando assim, os critérios jurídicos para julgamento e reafirmando a sua natureza política.

Portanto, embora predomine o caráter político do instituto, este deve ser submetido às regras jurídicas constitucionais, isto é, deve aplicar os pressupostos estabelecidos pela Constituição, assim como pela legislação infraconstitucional, que traz regras processuais que devem ser respeitadas. Ademais, o processo de *impeachment* deve ser amparado pelas garantias judiciais do contraditório e do devido processo legal, previsto no art. 5º, incisos LIV e LV, da CRFB/88, sob pena de intervenção judicial, por força da garantia de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CRFB/88<sup>14</sup>).

### **1.3. Diferenças entre crime comum, crime de responsabilidade e improbidade administrativa**

É importante ressaltar que qualquer ato estranho ao exercício das funções por parte do Chefe do Poder Executivo, bem como dos demais legitimados, não é conduta passível de responsabilidade político-administrativa, logo, não são todos os atos que poderão ser julgados por meio do processo de *impeachment*. Contudo, isso não significa que os detentores de poderes políticos não possam ser responsabilizados por suas condutas ímprobas, mas sim que devem ser aplicadas as sanções compatíveis com o ato praticado.

---

<sup>13</sup> BROSSARD, Paulo. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 76

<sup>14</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Diante disso, devemos ter em mente a diferenciação acerca do crime de responsabilidade, do crime comum e da improbidade administrativa, a fim de que possamos aplicar a sanção correta ao caso concreto em observância das hipóteses específicas previstas em lei, bem como dentro do âmbito constitucionalmente estabelecido.

Conforme destaca Regis Prado e Prezzi Santos, as infrações previstas na Lei nº 1.079/50 e no art. 85, da CRFB/88,

operam como instrumentos de contenção na salvaguarda da coluna vertebral do Estado de Direito: a separação dos poderes, as instituições democráticas, o livre exercício dos direitos, a segurança e a probidade, o respeito às diretrizes normativas orçamentárias, entre outras situações imprescindíveis à estabilidade política, econômica e jurídica do país.<sup>15</sup>

Diante disso, apesar de estar previsto o termo “crime” na Constituição Federal, bem como na legislação infraconstitucional, tal termo deve ser entendido como *infrações político-administrativas*, tendo em vista que o crime de responsabilidade não constitui sanção, pena ou castigo para os atos atentatórios à Constituição ou às leis do país praticados pelo detentor de poder do mandato eletivo. O resultado do processo pode resultar na desqualificação funcional, que consiste na perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública.

Isto posto, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 86, também faz uma distinção clara entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns, que são infrações penais, ao dizer que a acusação por crimes comuns será submetida a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, já os crimes de responsabilidade serão julgados perante o Senado Federal, e não pelo Poder Judiciário. Portanto, não são aplicáveis as regras e preceitos do Código Penal ou do Código de Processo Penal no julgamento dos crimes de responsabilidade, apenas de forma subsidiária.

---

<sup>15</sup> PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. **Infração (crime) de responsabilidade e impeachment**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: RT, v.95, abr.-jun./2016, p. 8

Para uma melhor diferenciação entre a infração penal e a infração administrativa, Rafael Munhoz de Mello explica que:

tendo sido estabelecido que não há diferença qualitativa ou quantitativa entre ilícito administrativo e ilícito penal, cuja criação depende unicamente de um juízo político do legislador, é preciso que se estabeleça uma distinção entre os dois tipos de ilícito com base em critério formal, fundado na análise do regime jurídico de cada qual.

Como visto acima, o legislador goza de ampla liberdade para determinar se um comportamento será tipificado como crime ou como infração administrativa. Mas a escolha feita pelo legislador tem uma relevante consequência. De fato, ao tipificar uma conduta como ilícito penal, o legislador atribui à prática de tal comportamento uma sanção penal, submetendo o infrator a um determinado regime jurídico. Se o legislador tipifica a conduta como infração administrativa, por outro lado, a prática do ilícito dará ensejo à aplicação de uma sanção administrativa, cujo regime jurídico é o distinto do que disciplina a aplicação da sanção penal.

A definição do tipo de ilícito — é dizer, se penal ou administrativo — implica a escolha de um tipo de sanção e, de consequência, a escolha de um regime jurídico. Ao ilícito penal corresponde uma sanção penal, ao ilícito administrativo corresponde uma sanção administrativa; à sanção penal corresponde um regime jurídico; à administrativa corresponde outro.<sup>16</sup>

Vale ressaltar também que, conforme ensina Adilson Dallari:

Crime de responsabilidade não é crime; crime de responsabilidade é infração político-administrativa, e, por isso, deve ter um julgamento de natureza política, por um órgão político. Quem julga crime de responsabilidade, infração político-administrativa, não é o Poder Judiciário; é um órgão político, é o Poder Legislativo.<sup>17</sup>

Ademais, Paulo Brossard destaca, ainda, que não é somente a espécie de sanção aplicada aos crimes de responsabilidade que lhes retira o caráter penal, mas também a própria natureza e a finalidade da infração:

Podem os crimes de responsabilidade continuar a chamar-se ‘crimes’. Nem por isso se confundirão com os crimes propriamente ditos, porque outro é o seu âmbito,

<sup>16</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**, coleção Temas de Direito Administrativo 17, Malheiros Editores, 2007, p. 60.

<sup>17</sup> DALLARI, Adilson Abreu, **Crime de responsabilidade não é infração penal**. Revista de Direito Administrativo Aplicado, vol. 4, Curitiba, março de 1995.

diversa a sua natureza e seu caráter, outra a sua finalidade. Tanto assim é que o processo que lhes dá causa não dispensa o processo criminal que, paralelamente, pode instaurar-se: se à infração política corresponde, na lei penal comum, um delito, sofrerá o agente, além da sanção político-administrativa, ainda a punição pelo delito comum.

Por igual é irrelevante o argumento de ser a condenação de natureza criminal porque ao chamado crime de responsabilidade se aplica uma pena. A pena não é elemento decisivo para a caracterização de tal infração como criminal;

(...)

Assim, pois, os crimes de responsabilidade não são crimes no sentido estrito do termo, porque se revestem de caracteres fundamentais peculiares e inconfundíveis, que os diferenciam das infrações penais e gravitam em outra esfera. Como diz José Fred. Marques, não são ilícitos penais, não têm caráter nem conteúdo criminal, são infrações políticas estranhas, alheias, ao direito criminal, comum ou especial.<sup>18</sup>

Após esclarecer a diferenciação entre crime comum e crime de responsabilidade, faz-se necessário expor as diversas consequências decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, que podem vir a ser crime comum ou crime de responsabilidade, ou, até mesmo, vir a ser aplicada uma das sanções descritas no art. 37, §4º, da CRFB/88, cujo objetivo principal é proteger o erário, a saber: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário.

Primeiramente, cabe destacar o significado de moralidade incorporada ao sistema jurídico, que não se confunde com moralismo e muito menos com a concepção moral de cada indivíduo. Dessa forma, Adilson Dallari esclarece que:

Moralidade não se confunde com moralismo; nem é apanágio ou característica de qualquer corrente política. A moralidade no exercício da função pública é um valor constitucional afirmado e reafirmado no texto constitucional a tal ponto, que sua defesa é confiada inclusive a qualquer simples cidadão, como um direito fundamental, consagrado no inciso LXXIII, do Art. 5º, da CRFB/88.

(...)

Também não se pode confundir a moralidade, incorporada ao sistema jurídico, com qualquer concepção de moral que qualquer indivíduo possa ter. A moralidade administrativa independe de concepções individuais (o que poderia gerar enorme insegurança jurídica), e tem clara configuração no direito positivo brasileiro.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 58

<sup>19</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Investigação de Crime de Responsabilidade Civil do Presidente da República em mandato**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. 2016. p. 30

Diante da sua importância, aquele que exerce o mandato eletivo deve respeitar a moralidade administrativa, devendo a improbidade ser evitada e punida por qualquer governante. Inclusive, está sujeito ao crime de responsabilidade aquele governante que pratica o ato delituoso, no exercício de sua função pública, bem como aquele que se omite perante a apuração de responsabilidade alheia, desde que atual e praticada no exercício do mandato eletivo, conforme nos ensina Wallace Paiva:

A improbidade administrativa revela-se quando o agente público rompe com o compromisso de obediência aos deveres inerentes à sua função, e essa qualidade é fornecida pelo próprio sistema jurídico através de seus princípios e de suas normas das mais variadas disciplinas.

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, *inclusive por omissão*, com ou sem prejuízo patrimonial.

A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.<sup>20</sup> (grifo nosso)

No caso da omissão, se exercida com objetivo de atingir interesses pessoais, podemos estar diante da ocorrência de dolo, mas, não devemos excluir a existência de culpa, devido à inquestionável atuação de forma negligente. Todavia, seja omissão dolosa ou culposa, é cabível a abertura do processo visando à cassação do mandato do governante.

Dessa forma, quando se tratar de apuração de crime comum, deve ser aplicado o disposto no art. 18, parágrafo único, do Código Penal. Por outro lado, ao se tratar de ato de improbidade administrativa, deve ser observado o art. 10, da Lei n. 8.429/92. Vejamos cada um deles a título de comparação:

Art. 18 - Diz-se o crime:

---

<sup>20</sup> JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Probidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 113

**Crime doloso**

I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

**Crime culposo**

II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Parágrafo único - Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer *ação ou omissão, dolosa ou culposa*, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1o desta lei, e notadamente: (grifo nosso)

Partindo do pressuposto de que nos casos de improbidade administrativa, previsto no art. 37, §4º, da CRFB/88, e nos crimes de responsabilidade, disposto no art. 85, V, da CRFB/88, o princípio constitucional a ser observado é a moralidade administrativa, como decorrente do dever de probidade, deve ser invocada por analogia, a modalidade culposa em ambos os casos.<sup>21</sup>

Ainda nesse contexto, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de Reclamação<sup>22</sup> pelo não cabimento da ação civil pública de improbidade administrativa, quando estivermos diante de hipótese de crime de responsabilidade. Isto é, conforme entendimento do STF, não é possível a dupla penalização pelo mesmo fato, apesar de estarmos diante de crimes que possuem natureza jurídica distintas. Senão, vejamos:

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem

<sup>21</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Investigação de Crime de Responsabilidade Civil do Presidente da República em mandato**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. 2016. p. 35

<sup>22</sup> Rcl 2138, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094

quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1.Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n° 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2.Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. **O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei n° 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei n° 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição.** II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei n° 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n° 8.429/1992). II.4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos políticoadministrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5.Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (grifo nosso)

Diante do exposto, a prática do ato considerado como improbidade administrativa, previsto na Lei n. 8.429/92, por agente público que pode ser um legitimado passivo nos crimes de responsabilidade, deverá ser unicamente processado por crime de responsabilidade. Tal decisão possuiu como principal preocupação o afastamento desses sujeitos da competência funcional do juízo de 1º grau de jurisdição, e não a distinção entre as sanções decorrentes das Leis nºs 1.079/50 e 8.429/92.

Contudo, o julgamento acima acabou por gerar desigualdades entre os agentes públicos e os agentes políticos, tendo em vista que as sanções previstas na Lei n. 8.429/92 são mais

graves do que as estipuladas para os crimes de responsabilidade, afrontando assim, o princípio da isonomia e da proporcionalidade.

#### **1.4. Elementos objetivos e subjetivos do crime de responsabilidade**

Após a análise do conceito e da natureza jurídica do crime de responsabilidade, considero importante apontar os elementos presentes na infração político-administrativa, que passo a expor neste tópico.

##### *1.4.1. Elementos objetivos*

Os elementos objetivos são aqueles que possuem a função de indicar e delimitar o conteúdo considerado como crime. Dessa forma, tudo o que estiver previsto no tipo objetivo deve ser observado nos fatos do caso concreto para aplicação da penalidade. São elementos objetivos: o autor do fato, a ação ou omissão, o resultado, o nexo causal e a imputação do resultado.

No que tange ao crime de responsabilidade, os possíveis autores da ação são os detentores de poder no mandato eletivo e estão tipicamente previstos na Lei nº 1.079/50 e na Constituição Federal, são eles: Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores, Secretários de Estado e, ainda, os Prefeitos, que são regulados pelo Decreto nº 201/67.

Conforme visto anteriormente, a conduta praticada no crime de responsabilidade pode ser comissiva ou omissiva e deve ser realizada pelo legitimado ativo durante o exercício das funções públicas.

O resultado da conduta do crime de responsabilidade é a lesão ou o perigo de lesão a um bem jurídico protegido pela lei. Dessa forma, pela leitura do art. 85, da CRFB/88, e do art. 4º, da Lei nº 1.079/50, verificamos que o resultado se dá, em suma, com a prática de atos que atentarem contra a Constituição Federal, a democracia e os valores da república, bem como os direitos políticos e sociais.

O nexo causal deve ser verificado a partir do vínculo entre a conduta e o resultado, ou seja, a relação que une a causa e o efeito. É necessária a sua comprovação para que o agente seja devidamente responsabilizado por seu ato ímprobo que teve como consequência o crime de responsabilidade.

A imputação do resultado será realizada após a verificação da presença de todos os elementos acima descritos, tendo em vista que o agente só será imputável se houver a plausibilidade mínima entre a conduta e o resultado final.

#### *1.4.2. Elementos subjetivos*

Por outro lado, são considerados elementos subjetivos aqueles que se manifestam pela vontade do agente em praticar o ato considerado como crime, isto é, por meio do dolo ou da culpa.

Segundo o artigo 18, inciso I, do Código Penal o crime será doloso quando o agente quiser o resultado ou assumir o risco de produzi-lo. Além disso, o dolo apresenta duas espécies: o dolo direto, em que o agente quer o resultado e, para isso, produz os meios necessários para sua concretização; e o dolo eventual, em que o agente não pretende realizar o tipo penal, mas aceita a sua realização como possível e provável, assumindo, assim, o risco de produzir o resultado.

A culpa é definida como a inobservância do dever de cuidado ou lesão ao risco permitido, manifestada numa conduta que produz um resultado que fora o tempo todo previsível, embora o agente não quisesse. A culpa pode ser apresentada de três formas: imprudência, negligência e imperícia, conforme art. 18, inciso II, do Código Penal.

A imprudência é a prática de uma conduta arriscada ou perigosa e tem caráter comissivo, possuindo como característica a intempestividade, precipitação, afoiteza, insensatez ou imoderação na conduta. Já a negligência é a displicência no agir, a falta de precaução, a indiferença do agente que podendo adotar ou cautelar meios necessários não o faz. E, por fim, a imperícia trata-se da falta de capacidade, desprezo ou insuficiência de conhecimentos técnicos para o exercício da arte, profissão ou ofício.

Além disso, a culpa também é dividida em três espécies: a culpa inconsciente, que ocorre quando o agente não prevê o resultado típico que é possível de ser previsto; a culpa consciente, em que o agente prevê o resultado, embora não o aceite; e a culpa imprópria, que ocorre quando o agente incorre em uma conduta dolosa, sem estar em erro evitável.

Para fins de crime de responsabilidade, há divergência doutrinária acerca da possibilidade do autor do fato poder praticar o ato ímprobo tanto de forma dolosa quanto culposa. Segundo Ives Gandra da Silva, as duas modalidades são possíveis, pois o jurista entende que a culpa é hipótese de improbidade administrativa, conforme trecho do parecer abaixo:

Ao interpretar o conjunto dos dispositivos citados, entendo que a culpa é hipótese de improbidade administrativa, a que se refere o artigo 85, inciso 5o, da Lei Suprema dedicado ao impeachment.

Na sequência do parecer, referi-me à destruição da Petrobras, reduzida a sua expressão nenhuma, nos anos de gestão da presidente Dilma Rousseff como presidente do Conselho de Administração e como presidente da República, por corrupção ou concussão, durante oito anos, com desfalque de bilhões de reais, por dinheiro ilicitamente desviado e por operações administrativas desastrosas, que levaram ao seu balanço não poder sequer ser auditado.

Como a própria presidente da República declarou que, se tivesse melhores informações, não teria aprovado o negócio de quase US\$ 2 bilhões da refinaria de Pasadena (nos Estados Unidos), à evidência, restou demonstrada ou omissão, ou imperícia ou imprudência ou negligência, ao avaliar o negócio.

E a insistência, no seu primeiro e segundo mandatos, em manter a mesma diretoria que levou à destruição da Petrobras está a demonstrar que a improbidade por culpa fica caracterizada, continuando de um mandato ao outro.

À luz desse raciocínio, exclusivamente jurídico, terminei o parecer afirmando haver, independentemente das apurações dos desvios que estão sendo realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público (hipótese de dolo), fundamentação jurídica para o pedido de impeachment (hipótese de culpa).<sup>23</sup>

Além disso, Adilson Dallari<sup>24</sup> também argumenta favoravelmente acerca da possibilidade de aplicação da modalidade culposa nos crimes de responsabilidade, afirmando que não existe exigência constitucional de que a responsabilidade administrativa somente possa gerar condenação quando o agente houver atuado dolosamente. Segundo o autor, essa exigência é do Código Penal e somente se aplica nos casos de processo por infração penal, não tendo aplicabilidade fora dele.

Contudo, há autores que discordam desse posicionamento, como Pedro Serrano, o qual argumenta que:

A culpabilidade revela-se, no *crime* de responsabilidade, como a intencional violação do dever. Deve-se aferir, assim, o dolo. A modalidade culposa incide apenas quando houver expressa previsão legal, o que não há na Constituição.

Exige-se, assim, que o Presidente da República tenha querido o resultado ou assumido o risco de produzi-lo. Apenas se a Constituição expressamente dispusesse, seria possível a responsabilização baseada apenas na imprudência, negligência ou imperícia. Assim é que a Lei n.º 1.079/1950 deve ser interpretada considerando a exigência de atuação dolosa, devendo-se declarar não recepcionados pela Constituição os dispositivos que tratam como *crime* de responsabilidade as condutas culposas.<sup>25</sup> (grifos originais)

<sup>23</sup> MARTINS, Ives Gandra Da Silva. **A hipótese de culpa para o impeachment.** *Folha de S.Paulo*, 3/2/15, p. 3.

<sup>24</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Investigação de Crime de Responsabilidade Civil do Presidente da República em mandato.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. 2016. p. 36

<sup>25</sup> SERRANO, Pedro. **Dos Requisitos Jurídicos para a Instauração do Processo de Impeachment do Presidente da República.** Revista de Investigações Constitucionais, vol. 2, maio/agosto 2015, p. 209.

Particularmente, considero ser passível de responsabilização o agente que pratica uma conduta de maneira culposa. Tendo em vista que, apesar da Constituição Federal não prever expressamente essa possibilidade, ela não se faz necessária, pois estamos diante de uma infração político-administrativa e não de um crime tipificado no Código Penal entendido como infração penal.

### 1.5. O processo de *impeachment*

Tendo em vista que a presente monografia diz respeito ao crime de responsabilidade cometido pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, passaremos a analisar o processo de *impeachment* dos Governadores dos Estados, que está previsto na Parte Quarta da Lei nº 1.079/50.

#### 1.5.1. Denúncia

A denúncia pode ser realizada por qualquer cidadão, perante a Assembléia Legislativa, devendo ser assinada pelo denunciante, com firma reconhecida, e ser acompanhada de todos os documentos que comprovem o crime de responsabilidade.

Caso o denunciante não possua os documentos, é possível apresentar uma declaração de impossibilidade de apresentá-los, devendo, contudo, indicar o local em que possam ser encontrados. Segundo Barroso, “o denunciante apresenta mera *notitia criminis*, não se tornando parte ativa nem integrando o processo.”<sup>26</sup>

Ademais, é importante ressaltar o disposto no parágrafo único, do art. 76, da Lei nº 1.079/50, o qual prevê que a denúncia somente será recebida enquanto o Governador estiver

---

<sup>26</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 212, abr.-jun./1998, p. 164

ocupando o cargo. Portanto, se não estiver exercendo suas funções, o ex-Governador não será julgado pelo processo de *impeachment*, devido a ausência do foro por prerrogativa de função.

### 1.5.2. Acusação

Apresentada a denúncia, a Assembléia Legislativa irá deliberar pela procedência ou não da acusação. Dessa forma, será emitido um parecer, informando se a denúncia está de acordo com os requisitos previstos em lei e, após a análise desse parecer, o Presidente da Assembléia irá concluir pela aprovação ou pelo arquivamento do pedido de *impeachment*.

Caso o Presidente da Assembléia conclua pelo arquivamento do pedido, poderá ser interposto recurso que será analisado pela CCJ e, posteriormente, votado em plenário, por todos os deputados.

Por outro lado, após a formação da acusação, será constituída uma Comissão Especial para dar andamento ao processo do crime de responsabilidade cometido pelo Governador. O acusado poderá apresentar defesa, por escrito, no prazo de 10 (dez) sessões. E, após, a apreciação da defesa, será elaborado um parecer pela Comissão Especial, no prazo de 5 (cinco) sessões, sugerindo a abertura do processo ou a sua rejeição. Nesse momento, a comissão deverá analisar o mérito da decisão, ou seja, seu parecer não deve ser limitado aos aspectos legais de admissibilidade da denúncia.

O relatório do processo de *impeachment* será encaminhado ao plenário, onde será incluído em Ordem do Dia e submetido à discussão. Após o encerramento da discussão, será iniciada a etapa de votação. Caso a acusação seja decretada procedente pela Casa, por maioria absoluta, o Governador ficará imediatamente suspenso de suas funções, a fim de garantir que a autoridade não influencie no processo.

### 1.5.3. Julgamento

O julgamento definitivo do processo de *impeachment* é realizado por um Tribunal Misto, composto por 5 (cinco) desembargadores e 5 (cinco) deputados estaduais, sendo necessário o quórum de 2/3 (dois terços) de seus membros para o tribunal proferir a decisão condenatória pelo crime de responsabilidade.

A penalidade prevista para esse crime é a perda do cargo e a inabilitação do direito de exercer qualquer função pública, por prazo determinado de até cinco anos.

Por fim, vale destacar que, conforme prevê a legislação ordinária no §4º, do art. 78, esses atos deverão ser executados dentro de cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.

Aprovado o *impeachment*, o Governador é destituído do cargo, assumindo o Vice-Governador do Estado. Em caso de vacância de Governador e Vice, assumem o posto, sucessivamente, o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, até a realização de novas eleições.

Após essa breve análise do procedimento previsto na Lei nº 1.079/50, que deve ser adotado nos processos de *impeachment*, faz-se necessário observar o rito adotado pelo Estado do Rio de Janeiro ao julgar o ex-governador Wilson José Witzel pelo crime de responsabilidade<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/5111210/0/Discurso+TJ.pdf/9f538451-0224-e52d-60c3-4e41d8159726?t=1601587308445>>

O rito sugerido e posteriormente aprovado por unanimidade pelos membros do Tribunal Especial Misto teve como ponto de partida o julgamento da ADI nº 5.895, que validou o rito previsto no Regimento Interno do Estado de Roraima. Além disso, foram utilizados como parâmetros os julgamentos do STF nas demais Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tratam do tema, a Lei Federal nº 1.079/50 e o Código de Processo Penal.

A utilização desses parâmetros foi considerada como necessária, tendo em vista ter sido a primeira vez em que se julgou um processo de *impeachment* no Governo do Estado do Rio de Janeiro e a ausência de amparo normativo na Constituição Estadual acerca do procedimento que deve ser adotado.

O Tribunal Especial Misto possui a função de instaurar, processar e julgar o Governador no processo de *impeachment*, tendo como presidente do tribunal o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado e o Relator sorteado na sessão designada após a definição dos membros do Legislativo e do Judiciário, sendo cinco de cada ente.

Os prazos de todos os atos realizados serão contínuos e peremptórios, não se interrompendo nos sábados, domingos e feriados, e serão computados nos termos do art. 798, do Código de Processo Penal<sup>28</sup>. Além disso, as intimações e notificações do denunciado e das testemunhas deverão ser realizadas pessoalmente. Por outro lado, as intimações e notificações do denunciante, de seu procurador, e dos procuradores do denunciado serão feitas por meio de editais publicados no Diário Oficial e no Diário da Justiça Eletrônico, considerando como

---

<sup>28</sup> Art. 798. Todos os prazos correrão em cartório e serão contínuos e peremptórios, não se interrompendo por férias, domingo ou dia feriado.

§ 1º Não se computará no prazo o dia do começo, incluindo-se, porém, o do vencimento.

§ 2º A terminação dos prazos será certificada nos autos pelo escrivão; será, porém, considerado findo o prazo, ainda que omitida aquela formalidade, se feita a prova do dia em que começou a correr.

§ 3º O prazo que terminar em domingo ou dia feriado considerar-se-á prorrogado até o dia útil imediato.

§ 4º Não correrão os prazos, se houver impedimento do juiz, força maior, ou obstáculo judicial oposto pela parte contrária.

§ 5º Salvo os casos expressos, os prazos correrão:

a) da intimação;

b) da audiência ou sessão em que for proferida a decisão, se a ela estiver presente a parte;

c) do dia em que a parte manifestar nos autos ciência inequívoca da sentença ou despacho.

data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação nos Diários.

As votações do Tribunal Especial Misto serão sempre nominais, verbais, abertas e alternadas. Os votos devem ser iniciados pelo Desembargador mais antigo e, em seguida, o Deputado com maior número de mandatos. Vale destacar que o Presidente do Tribunal de Julgamento proferirá o voto apenas em caso de empate.

Seguindo a regra do artigo 514, do Código de Processo Penal, notificado o acusado, ele poderá responder por escrito no prazo de 15 (quinze) dias, podendo a resposta ser instruída com documentos e justificações. Decorrido o prazo para a resposta, aos autos serão remetidos ao Relator, que terá o prazo de 10 (dez) dias para apresentar voto pela instauração ou não do processo, que será publicado nos Diários e, após 48h da publicação do relatório, o Tribunal se reunirá e o submeterá a discussão e votação, deliberando sobre a instauração do processo por maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros.

Instaurado o processo, o denunciado possuirá o prazo de 20 (vinte) dias para apresentar a sua defesa. Na ausência de apresentação da defesa, o Presidente do Tribunal Especial Misto indicará um defensor dativo para apresentar a defesa em 20 (vinte) dias. Findo o prazo, será designada nova sessão para aprovação e posterior publicação do calendário de instrução e julgamento.

O interrogatório do denunciado deve ser o último ato de instrução do processo de *impeachment*, sendo interrogado pelo Relator e pelos demais membros do Tribunal Especial Misto, e devendo ser cientificado pelo Relator, antes do início do interrogatório, acerca do seu direito de permanecer calado e de não responder às perguntas que lhe forem formuladas. Encerrada a instrução, será aberto o prazo de 10 (dez) dias para a acusação apresentar alegações finais e, em seguida, aberto igual prazo para a defesa.

Após a apresentação das alegações finais, será marcada a data do julgamento, que deverá contar com a presença de todos os membros do Tribunal Especial Misto, do denunciante e do denunciado, ou de seus procuradores. O Governador será condenado por crime de responsabilidade se a denúncia for julgada procedente por 2/3 (dois terços) dos membros do Tribunal Especial Misto.

Decretada a condenação, o Governador ficará destituído do cargo e inabilitado para o exercício de função pública, por período não superior a 5 (cinco) anos. Contudo, se a decisão for pela absolvição, produzirá a imediata reabilitação do denunciado, que voltará ao exercício do cargo. O acórdão deverá ser redigido no prazo máximo de 10 (dez) dias, após a sessão de julgamento, sendo assinado por todos os membros do Tribunal Especial Misto e publicado no Diário Oficial e no Diário da Justiça Eletrônico.

Apresentado o rito do processo de *impeachment* que desconstituiu Wilson José Witzel do cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como as características para configuração do crime de responsabilidade, é importante analisar os fatos e os atos praticados pelo ex-governador que o levaram a julgamento pelo Tribunal Especial Misto.

## 2. ESTUDO DE CASO: A DESQUALIFICAÇÃO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, WILSON JOSÉ WITZEL

Neste capítulo será realizada uma análise da denúncia interposta pelo Ministério Público Federal, em decorrência da Operação *Tris in Idem*, e do Acórdão proferido pelo Tribunal Especial Misto que culminou no *impeachment* do ex-governador do Rio de Janeiro, Wilson José Witzel, a fim de que possamos observar com clareza como é realizada a organização de tarefas pela organização criminosa, e como os casos de corrupção na saúde são atualmente julgados pelos Tribunais.

### 2. 1. Denúncia proposta pelo Ministério Público Federal

Em 28 de agosto de 2020 foi deflagrada a Operação *Tris in Idem*, assim denominada com o intuito de fazer referência a um terceiro governo que, segundo a investigação, utiliza esquema de corrupção semelhante ao utilizado pelos ex-governadores Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão. A citada Operação desarticulou a sofisticada organização criminosa instalada no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro com a decretação da prisão preventiva de vários de seus integrantes e o afastamento cautelar do Governador Wilson Witzel.

A Operação *Tris in Idem* é um desdobramento das Operações Favorito e Placebo, bem como do acordo de colaboração premiada do ex-secretário de saúde Edmar Santos realizado junto ao Ministério Público Federal. Além disso, após a deflagração da Operação *Tris in Idem*, o empresário Edson Torres, compareceu ao MPF para confessar a sua participação no grupo criminoso e descrever a sua atuação.

Diante disso, o *parquet* federal propôs denúncia no dia 14 de setembro de 2020, a partir do Inquérito nº 1.338/DF, em face de doze investigados, são eles: Wilson José Witzel; Helena Alves Brandão Witzel; Lucas Tristão do Carmo; Gothardo Lopes Neto; Everaldo Dias Pereira; Edson da Silva Torres; Edmar José Alves dos Santos; Victor Hugo Amaral

Cavalcante Barroso; Nilo Francisco da Silva Filho; Cláudio Marcelo Santos Silva; José Carlos de Melo; e Carlos Frederico Loretti da Silveira.

Segundo o MPF, entre 1º janeiro de 2019 e 28 de agosto de 2020, todos os nomes citados acima promoveram, constituíram, financiaram e integraram, pessoalmente, uma organização criminosa que tinha por finalidade a prática de crimes de corrupção ativa e passiva, fraude à licitações e peculato em detrimento do Estado do Rio de Janeiro, bem como a lavagem dos recursos financeiros auferidos desses crimes, que foram parcialmente destinados ao exterior, especialmente Portugal e Uruguai, incidindo a previsão do art. 2º, §4º, incisos II e III, da Lei nº 12.850/2013.

Assim, a denúncia apresentada pelo *parquet* federal imputa o crime de organização criminosa e narra parcela dos delitos praticados por seus membros, sob o comando do ex-governador Wilson José Witzel.

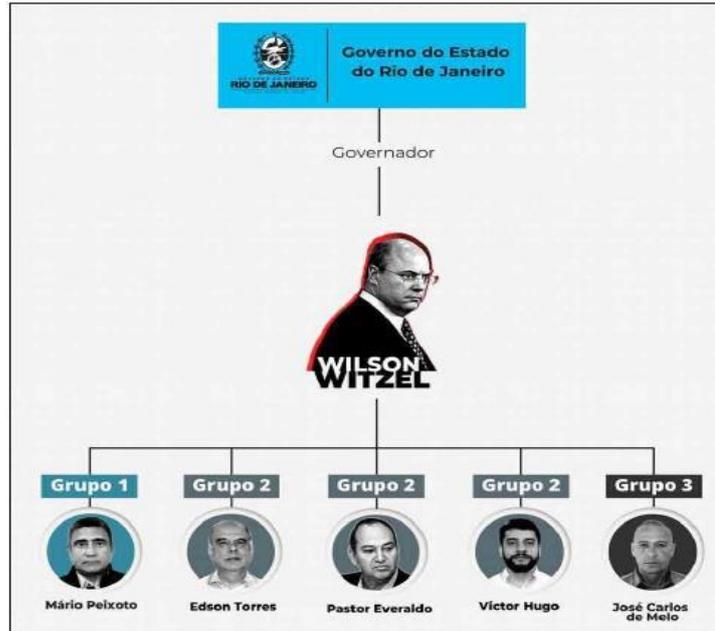
Conforme consta da denúncia, a organização criminosa era chefiada por Wilson José Witzel e possuía três principais pilares liderados por: (i) Mário Peixoto; (ii) Pastor Everaldo, Edson Torres e Victor Hugo Barroso; (iii) José Carlos de Melo. Sendo:

- (i) Núcleo Econômico liderado por Mário Peixoto;
- (ii) Núcleo Político liderado por Pastor Everaldo;
- (iii) Núcleo Capitaneado por José Carlos de Melo.

Podendo ser representados graficamente da seguinte maneira<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> Imagem disponível na página 10 da denúncia proposta pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Orcrim.pdf>



Relata o MPF que a cooptação de Wilson Witzel para fazer parte da organização criminosa se iniciou em 2017. Segundo depoimento de Edson Torres, o ex-governador recebeu em espécie valores que somaram R\$ 980.000,00, ainda quando era Juiz Federal, tendo sido os montantes entregues ao próprio Wilson e também a Lucas Tristão, outro membro da organização criminosa. Ainda conforme o relato do empresário, o valor de R\$ 1 milhão foi estimado como sendo um valor suficiente para que Witzel se mantivesse por cerca de 2 (dois) anos, caso não vencesse as eleições.

Segundo a acusação, após ter ficado em primeiro lugar no 1º turno das eleições de 2018, o grupo econômico que apoiou Wilson Witzel cresceu de tamanho, na expectativa de receber contratos com a administração pública ao assumir o Governo. E, após o sucesso nas urnas, o grupo que aportou recursos financeiros na campanha do então candidato fatiou as Secretarias e Estatais com o escopo de ter retorno econômico.

Na área de Saneamento e Finanças foi indicado, por Edson Torres e Pastor Everaldo, o Sr. Helio Cabral para assumir a Presidência da CEDAE. Na Secretaria de Saúde, Edson Torres indicou Edmar Santos para assumir o papel de Secretário. Por fim, Juarez Fialho, sócio de Victor Hugo, se alçou a Secretário das Cidades e assumiu interinamente a Secretaria de Trabalho e Renda.

Diante do exposto, o Ministério Público Federal passou a analisar a conduta de cada um dos núcleos criminosos, que passo a expor, de forma resumida, no presente trabalho para fins de contextualização.

**(i) Da Acusação contra Mário Peixoto de Comandar o Núcleo Econômico da Organização Criminosa**

Segundo o MPF, o empresário Mário Peixoto lidera o núcleo econômico de um dos principais braços da organização criminosa, tendo participação em crimes de corrupção e lavagem de dinheiro que envolvem o ex-governador, Wilson Witzel, sua esposa, Helena Witzel, e o ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico, Lucas Tristão.

A investigação apontou que Mário Peixoto é um dos maiores empresários do setor de serviços vinculados a organizações sociais que administram as UPAs no Estado do Rio de Janeiro e ainda atua como dirigente oculto de diversas dessas OSs<sup>30</sup>. Ele era o responsável pelos contatos políticos da organização criminosa e fazia ajustes a respeito do pagamento de vantagens indevidas para agentes públicos de modo a conseguir benefícios para suas empresas contratarem com o Poder Público.

Segundo o MPF, a comunicação de Mário Peixoto com o Wilson Witzel ocorria por intermédio de Lucas Tristão, integrante do núcleo administrativo da organização criminosa, bem como Secretário de Desenvolvimento, Energia e Relações Internacionais.

Conforme a denúncia, Lucas Tristão é sócio de um escritório de advocacia denominado “Tristão do Carmo e Jenier Advogados Associados”, e por meio dele era realizado repasse indireto de valores de Mário Peixoto para Wilson Witzel, apesar deste alegar que tenha prestado assessoria jurídica ao advogado. Após a investigação restou comprovado que só no

---

<sup>30</sup> Segundo o MPF, as Organizações Sociais sob domínio de Mário Peixoto são: Instituto Data Rio (IDR), Instituto UNIR Saúde (UNIR), Instituto Nacional para o Progresso do Conhecimento e Saúde (INPCOS) e Associação de Saúde Humanizada (ASH)

ano de 2018, Witzel recebeu, através do escritório de Lucas Tristão, rendimentos no valor total de R\$ 412.308,37.

Em depoimento prestado pelo empresário Edson Torres ao MPF este disse que o apoio de Mário Peixoto na campanha eleitoral de Wilson Witzel rendeu ao empresário forte influência no Governo, através de contratos com o Poder Público estadual.

**(ii) Da Acusação de Associação Criminosa sob Comando do Pastor Everaldo e do Empresário Edson Torres**

Nos termos da denúncia, Everaldo Dias Pereira, conhecido como Pastor Everaldo, possui importante papel na atuação da organização criminosa, posto que comanda alguns setores da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, principalmente no que tange as contratações e orçamentos da CEDAE, DETRAN e das pastas da saúde do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com a acusação, na área da saúde, o grupo instituiu uma espécie de “caixinha” para pagamentos de vantagens indevidas aos agentes públicos da organização criminosa, principalmente através do direcionamento de contratações de Organizações Sociais e na cobrança de um “pedágio” sobre a destinação de restos a pagar aos fornecedores.

Dessa forma, afirmou o MPF que Edson Torres atuava conjuntamente com Pastor Everaldo no ilícito de contratações e liberações de pagamentos na pasta da saúde, sendo uma das principais fontes de arrecadação de vantagens indevidas no Governo de Wilson Witzel. Além disso, foi afirmado que o empresário era o responsável por uma das fatias da divisão de poder no governo, que tinham como principais mecanismos de obtenção de recursos financeiros (i) o direcionamento de licitações de Organizações Sociais, mediante a instituição de uma “caixinha de propina” abastecida pelas OSs e seus fornecedores, e (ii) a cobrança de um percentual sobre pagamentos de restos a pagar a empresas fornecedoras do Estado.

Conforme foi apurado na investigação, a prática conjunta de atos ilícitos entre Edmar Santos e Edson Torres teve início em 2016, quando Edmar passou a ocupar o cargo de diretor do Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE), e as empresas Verde e Magna, de Edson Torres, prestavam serviços naquele Hospital. Através disso, Edmar efetuava, no exercício da função de diretor, os pagamentos das obrigações com os fornecedores.

Segundo o MPF, em razão do pagamento de vantagens indevidas entre Edmar Santos e Edson Torres, e da relação de confiança criada entre ambos, Edson atendeu a um pedido de Edmar, indicando-o ao governo de Wilson José Witzel para ocupar o cargo de Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, e, assim, assegurar o controle da pasta, conferido ao grupo de Edson Torres e Pastor Everaldo como uma contrapartida aos gastos e esforços que o grupo empreendeu para eleger Wilson Witzel.

De acordo com a denúncia, os gastos foram desembolsados antes das eleições no valor de R\$ 980.000,00 em espécie, para que Wilson Witzel pudesse lançar a sua candidatura, e, posteriormente, já durante a campanha, o valor de R\$ 1.800.000,00 foi entregue, sendo todo esse esforço econômico constituído por meio de vantagem ilícita em razão do cargo de Governador do Estado. Diante disso, o grupo recebeu posição privilegiada para arrecadar valores com empresas contratantes do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, após a indicação de Edmar, foi descoberto pelo MPF que o grupo formado passou a se reunir com frequência para deliberar sobre diversos temas relacionados ao loteamento da Secretaria de Saúde, em especial a “caixinha da propina”. Os recursos auferidos ilicitamente abasteciam um caixa único da organização criminosa, distribuído na seguinte proporção: 30% para Edmar Santos; 20% para Wilson Witzel; 20% para Pastor Everaldo; 15% para Edson Torres; e 15% para Victor Hugo Barroso.

Vale destacar que o Pastor Everaldo, na formação da organização criminosa, era considerado como parte integrante da “estrutura de governo”, por isso, sua parte da propina

era compartilhada com o ex-governador Wilson Witzel, cabendo a ambos a divisão de 40% de tudo o que era arrecadado a título de vantagem indevida, em espécie.

Nos termos da acusação, após o resultado positivo nas eleições de 2019, foi realizado o “loteamento dos órgãos públicos”, momento em que o Pastor Everaldo junto ao ex-governador, para comandar o seu núcleo criminoso, agia por meio de seus filhos, Laércio e Filipe Pereira (nomeado assessor especial do ex-governador), Victor Hugo do Amaral Cavalcante Barroso (operador financeiro) e Edson Torres (operador administrativo).

Todos os participantes desse núcleo estavam interessados na obtenção de vantagens indevidas, principalmente na pasta da saúde. Dessa forma, o MPF demonstrou que o grupo liderado por Pastor Everaldo beneficiou-se ilicitamente de repasses de verbas da saúde para municípios da Baixada Fluminense e, para isso, colocou Gabriell Neves na Secretaria de Saúde, bem como Iran Pires, para viabilizar de forma mais direta os interesses ilícitos nessa Pasta, controlando as decisões tomadas nas contratações e pagamentos realizados.

Conforme consta da denúncia, para encobrir os valores ilícitos recebidos pelo grupo criminoso, os investigados realizaram uma série de atos de lavagem de capitais. Segundo dados da UIF, que o MPF teve acesso, um dos atos foi concretizado através da empresa EDP Corretora de Seguros Ltda., que possui como sócios Pastor Everaldo e seus filhos, Laércio e Filipe, que realizou diversos depósitos em espécie, em valor fracionado, de modo a dissimular o total da movimentação, em atividade típica de lavagem de capitais.

Dessa forma, concluiu o *parquet* que a pasta da saúde do Estado do Rio de Janeiro foi controlada pelo grupo criminoso, sob o comando de Pastor Everaldo, através da indicação de Edmar Santos como Secretário de Saúde, pois por meio disso foi possível controlar o orçamento, os contratos a serem firmados, bem como tirar proveito econômico ilicitamente dos repasses realizados a municípios e até mesmo dos recebíveis a que empresas contratadas tinham direito.

Segundo o MPF, outra figura central para a concretização da obtenção das vantagens ilícitas pelo grupo criminoso foi Victor Hugo Amaral Cavalcante Barroso, que atuava como operador financeiro, sendo responsável por negociar, arrecadar e custodiar valores de propina do grupo, que sempre era exigida em espécie.

Nos termos da acusação, o ingresso de Victor Hugo se deu por meio de Edson Torres, que o convidou para integrar o grupo por ocasião da campanha de Wilson Witzel a Governador do Estado do Rio de Janeiro, momento em que Victor Hugo Barroso e Edson Torres entregaram R\$ 1.800.000,00 em espécie ao Pastor Everaldo para repassar a Wilson José Witzel, no intuito de garantir a atuação ilícita da organização criminosa caso esse vencesse as eleições.

A atuação de Victor Hugo se dava na área da saúde e na CEDAE, fazendo contato com as empresas a serem cooptadas, bem como discutia a respeito do valor da propina a ser cobrada e, posteriormente, o recolhimento desses valores. Para dificultar as investigações, alega o MPF que Victor Hugo utilizava apenas um preposto por empresa, pois, desta forma, se algum preposto fosse pego, ele não saberia delatar o esquema com outras empresas.

Ademais, segundo o *parquet*, junto a Edson Torres, Victor Hugo Barroso indicava as empresas e Organizações Sociais que deveriam ser contratadas pela Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro. Um desses casos foi a contratação do Instituto Solidário para fazer a gestão do Hospital Estadual Getúlio Vargas, em que, segundo a colaboração premiada oferecida por Edmar ao MPF, Edson e Victor tinham ajustado que a cobrança de vantagens indevidas se daria primordialmente de OS e também da cobrança por meio de ‘restos a pagar’. A regra era a cobrança de 4 a 5% de OS e 20% dos restos a pagar.

Assim, conforme consta da denúncia, com o intuito de acobertar os valores recebidos ilicitamente, Victor Hugo criou uma complexa organização de pessoas jurídicas, que indicam a criação de “camadas” de ocultação de valores, onde as transações financeiras se misturam, dificultando, assim, a rastreabilidade.

Edson Torres revelou ao MPF que Victor Hugo Barroso era o encarregado de pagar a propina mensal a integrantes da Secretaria de Saúde, a fim de operacionalizar os contratos da pasta. O valor entregue aos servidores variava entre R\$ 15.000,00 e R\$ 20.000,00 pagos com recursos do grupo criminoso.

Diante da relevância de sua atuação, a Victor Hugo cabia a quota de 15% do caixa formado pelos recursos auferidos ilicitamente pela organização criminosa. Esses recursos iriam para um caixa único, administrado por Victor Barroso, sendo distribuído da seguinte forma: 30% para Edmar Santos; 20% para o Ex-Governador Wilson Witzel; 20% para o Pastor Everaldo; 15% para Edson Torres; e 15% para Victor, conforme dito anteriormente.

### **(iii) Da Acusação contra José Carlos de Melo de Capitanear o Núcleo Econômico da Organização Criminosa**

De acordo com a denúncia, o empresário José Carlos de Melo atua no núcleo econômico da organização criminosa devido ao seu expressivo poder aquisitivo, haja vista a sua facilidade em fornecer dinheiro em espécie para a organização criminosa. Além disso, fornecia informações sigilosas a respeito de investigações em andamento contra integrantes do grupo criminoso, devido a sua relação com policiais.

Durante a sua atuação no grupo criminoso, foi apurado pelo MPF que José Carlos contava com o apoio de Carlos Frederico Loretto da Silveira, conhecido como Kiko, pessoa de sua confiança que operacionalizava contatos com agentes públicos, fazia entrega de propina e indicava empresas a serem contratadas pelo Poder Público, integrando, assim, o núcleo financeiro operacional do grupo.

Segundo relatado por Edmar Santos em colaboração premiada com o MPF, José Carlos é dono da UNIG – Universidade privada em Nova Iguaçu, e transita entre os grupos de poder comandados por Mário Peixoto e por Pastor Everaldo. Apesar de empresário influente, José,

não consta formalmente como sócio de empresas que contratam diretamente com o Poder Público, sendo responsável por atuar de forma indireta, fazendo a intermediação para a contratação pelo Estado do Rio de Janeiro de empresas sobre as quais detém domínio de fato, nos termos da denúncia.

Além de possuir dinheiro em espécie em volume e com facilidade, e ter domínio sobre empresas contratadas pelo Poder Público, José Carlos possui fortes relações com policiais federais e adotava rotina de troca constante de números de telefone, considerado pelo MPF como comportamento típico de integrantes de organização criminosa.

A acusação concluiu que José Carlos de Melo possuía contato com Mário Peixoto antes das eleições de 2018, permitindo assim a sua participação no esquema, posto que com a posse de Wilson Witzel ao governo do Estado do Rio de Janeiro, José Carlos ampliou seu poder dentro da organização criminosa, passando a liderar um grupo próprio de negócios ilícitos, sendo possível identificar por meio da análise das provas obtidas na Operação Favorito.

Conforme consta da denúncia, o primeiro contato com Edmar Santos se deu quando este buscou o apoio de José Carlos de Melo, pois não estava conseguindo atender com a velocidade desejada os direcionamentos de licitação exigidos pelo grupo capitaneado por Pastor Everaldo. Essa reunião foi concretizada por intermédio do Leonardo Rodrigues, o qual também possui proximidade com Mário Peixoto, e no mesmo dia Edmar Santos conheceu Kiko, operador financeiro de José Carlos de Melo, o qual apresentou uma série de nomes de empresas e oportunidades de negócios ilícitos para serem fechados na área da saúde.

Segundo o MPF, José Carlos de Melo utiliza duas entidades para a prática de inúmeras operações financeiras suspeitas, grande parte em espécie, com movimentações que beiram o patamar de R\$ 1 bilhão apenas entre o período de 01/06/2016 e 07/01/2020. São elas: UNIG, onde atua como Pró-Reitor Administrativo, e Centro de Assistência Profissional e Educacional – CAPE, onde atua como presidente e único responsável.

José Carlos de Melo possuía grande influência nos contratos com o Estado do Rio de Janeiro, sendo um deles concretizado, por exemplo, com a contratação de empresa de prestação de serviços ambientais para a remoção de algas pela CEDAE e pelo INEA. Neste caso, foi celebrado um contrato no valor de R\$ 2.511.324,10, para a realização de serviço emergencial de remoção de macrófitas aquáticas e resíduos sólidos flutuantes no espelho d'água.

Além disso, foi constatado pelo *parquet* que no início do Governo de Wilson Witzel, o empresário Edson Torres reuniu-se com José Carlos de Melo, a fim de delimitar o domínio de cada um sobre o orçamento e contratos da CEDAE, uma vez que o Presidente nomeado por indicação de Edson, Helio Cabral, havia trocado a Diretoria, que era alinhada com o grupo de José Carlos. Na reunião, foi decidido entre os empresários que José Carlos poderia manter o contrato de manutenção da empresa Fluminense com a CEDAE, no valor aproximado de R\$ 35 milhões por semestre.

Outrossim, cabe destacar outros pontos de conexão de José Carlos de Melo com o Governo de Wilson Witzel, descobertos pelo MPF. Segundo Edmar Santos, Cássio Rodrigues Barreiros era pessoa de confiança do ex-governador, ouvindo-o em várias situações antes de tomar decisões, e muito próximo de José Carlos, fato que permitiu a aproximação com o Governo. Lucas Tristão, ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro e braço direito do ex-governador Witzel, visitou José Carlos em, pelo menos, três oportunidades no ano de 2020. Fábio Picanço de Seixas Loureiro, o qual configurou como maior doador da campanha de Wilson Witzel e foi por este nomeado como Diretor Jurídico do PROCON/RJ, também visitou José Carlos em duas oportunidades no ano de 2020. Constatam, ainda, diversas visitas do empresário Leandro Braga de Souza, denunciado pelo MP/RJ por envolvimento em desvios de recursos da Organização Social Instituto Data Rio – IDR, vinculada a Mário Peixoto.

Por fim, segundo as declarações de Edmar Santos ao MPF, José Carlos de Melo possui muitos contatos na Polícia Federal, tendo, inclusive, importante atuação quanto ao vazamento de informação sigilosa a respeito da data de deflagração da “Operação Favorito” (em

14/05/2020). Além disso, existem provas contundentes, expostas no pedido de prisão preventiva do empresário, de que José Carlos de Melo também teve conhecimento prévio quanto à deflagração da “Operação Tris in Idem” e, por isso, no dia das buscas, o imóvel residencial do investigado encontrava-se vazio.

Diante desse cenário, percebe-se que José Carlos de Melo era pessoa de muita influência política e poder econômico, bem como possuía contatos na Polícia Federal que lhe permitiam acessar informações sigilosas a respeito de investigações relacionadas à organização criminosa.

Após apresentar de forma detalhada a participação de cada núcleo da organização criminosa chefiada por Wilson José Witzel, o Ministério Público Federal passou a analisar os delitos cometidos pelos participantes da organização. Segundo o *parquet* federal, foi constatada a prática de diversos crimes graves, como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e peculato:

- a) Corrupção passiva e lavagem de dinheiro praticados por meio do escritório da ex-primeira-dama, Helena Witzel;
- b) Caixinha de propina da Secretaria da Saúde;
- c) Cobrança de valores em razão do repasse de verbas do Fundo Estadual de Saúde para Municípios;
- d) Cobrança de propina sobre o pagamento de “restos a pagar” Hospital Maternidade Therezinha de Jesus;
- e) Pagamento de propina por José Carlos de Melo a Edmar Santos;
- f) Fraude a licitações em processos envolvendo a contratação de Organizações Sociais da Saúde.

Apesar da denúncia proposta pelo Ministério Público Federal explorar todos os crimes citados acima, no presente trabalho apresentarei apenas o crime previsto na alínea ‘a’, tendo

em vista que este foi o principal delito descrito que desencadeou no julgamento do *impeachment* do ex-governador Wilson José Witzel.

**a) Corrupção passiva e lavagem de ativos praticados por meio do escritório da Primeira-Dama, Helena Witzel**

Nos termos da denúncia, após a deflagração da “Operação Placebo”, a UIF comunicou, por meio do RIF nº 50042.3.3391.4803, operações suspeitas ocorridas no escritório de advocacia de Helena Witzel e, posteriormente a quebra bancária deferida judicialmente, ficou constatado que o escritório recebeu R\$ 554.236,50, no período de 13/08/2019 a 19/05/2020, das seguintes empresas ligadas a membros da organização criminosa:

- (i) Hospital Jardim Amália Ltda: R\$ 280.000,00 (propriedade da família de Gothardo Neto);
- (ii) DPAD Serviços Diagnósticos Ltda. ME: R\$ 112.620,00 (propriedade de Mário Peixoto);
- (iii) COOTRAB Cooperativa Central de Trabalho: R\$ 59.385,00 (propriedade de Mário Peixoto);
- (iv) QUALI Clínicas Gestão e Serviços de Saúde: R\$ 102.231,50 (propriedade de João Marcos Borges).

Além disso, foi descoberto pelo *parquet* que em 3 de setembro de 2019, Helena Witzel e o ex-governador, Wilson Witzel, alteraram o regime de casamento para comunhão universal de bens, que importa na comunhão de todos os bens presentes e futuros do casal, tornando seu patrimônio uno. Logo, conforme os dados apresentados pela UIF, percebe-se que essa alteração foi realizada no momento em que o escritório de Helena passou a receber a propina, assegurando, assim, que Witzel teria a livre disponibilidade das vantagens ilícitas.

Posto isto, por meio de quebra bancária foi possível detectar que Wilson Witzel recebeu R\$ 74.000,00 diretamente do escritório de Helena Witzel. Ademais, na deflagração da Operação *Tris in Idem* foi encontrada prova documental manuscrita pelo ex-governador com alguns dos pagamentos das referidas empresas para o escritório de advocacia, conforme acusação.

Diante disso, passaremos a observar como foi realizada a operação com cada uma das sociedades empresárias listadas anteriormente.

**(i) Hospital Jardim Amália Ltda. – HINJA**

Segundo o MPF, foram encontrados registros de dois e-mails enviados pelo Wilson Witzel à Helena Witzel, no dia 19/03/2020, com minuta de contrato de honorários com o HINJA, demonstrando a participação do ex-governador na tratativa. Em interceptação telefônica, deferida judicialmente, foram encontradas provas de que Gothardo Netto, apesar de não constar formalmente no quadro societário do HINJA, detém seu total controle.

No contrato<sup>31</sup> foi estipulado o pagamento mensal, a título de honorários advocatícios, no valor de R\$ 30.000,00, dos quais se descontaram o valor de R\$ 10.000,00, nos primeiros 24 meses, em decorrência do adiantamento de parte dos honorários, no importe de R\$ 240.000,00, pagos em até 30 dias da assinatura do contrato. Cabendo destacar que, apesar de Helena ter recebido R\$ 280.000,00, a advogada não praticou qualquer ato, tendo apenas feito a juntada de procuração, datada de 7 de abril de 2020.

A partir desses pressupostos, o MPF comprovou que Wilson Witzel não participou apenas na confecção dos contratos de fachada, mas também praticou, ao menos, dois atos de ofício em benefício de Gothardo Lopes Netto.

---

<sup>31</sup> Contrato previsto na página 156 da denúncia proposta pelo MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Orcrim.pdf>

O *primeiro ato de ofício* se concretizou por meio da Resolução nº 1984, de 27 de janeiro de 2020, que beneficiou a empresa GLN Serviços Hospitalares e Assessoria Ltda. A Resolução instituiu financiamento temporário de custeio à assistência oncológica, prevendo que a empresa GLN recebesse R\$ 445.818,20, por mês, e R\$ 5.349.818,40, por ano.

Dessa forma, o pagamento feito à Helena, no valor de R\$ 280.000,00, corresponde a 5,2% do total recebido no ano pela GLN Serviços Hospitalares e Assessoria Ltda. Cabe destacar, ainda, que foi descoberto pelo *parquet* que a empresa em referência declara endereço no mesmo local que o Hospital Jardim Amália, que contratou o escritório de Helena. Ambas são pertencentes à família de Gothardo Lopes Netto.

O *segundo ato de ofício* realizado por Wilson Witzel foi praticado no direcionamento do processo de seleção do Hospital Zilda Arns para Organização Social que possui Gothardo Netto como sócio oculto.

Segundo relatado por Edmar Santos ao MPF, a organização criminosa direcionou, mediante promessa e/ou pagamento de propina, contratos de gestão de dois hospitais para Organizações Sociais de Saúde (OSS): o Hospital Zilda Arns, em Volta Redonda/RJ, e o Hospital Dona Lindu, em Paraíba do Sul/RJ. Ambos os hospitais foram selecionados para ajudar no enfrentamento da pandemia ocasionada pela COVID-19:

- Hospital Zilda Arns: em março de 2020, o próprio ex-governador, Wilson Witzel, determinou o direcionamento do contrato público para a OSS que já estava gerindo o hospital, a saber: Associação de Proteção à Maternidade e Infância de Mutuípe.
- Hospital Dona Lindu: o ex-governador, Wilson Witzel, determinou que, quando vencesse o contrato de gestão do hospital, a seleção da próxima OSS deveria ser feita para a OSS indicada por Gothardo Lopes Netto. Posteriormente, Gothardo indicou a mesma OS que já estava no Hospital Zilda Arns.

Conforme consta da denúncia, após tomar a decisão de beneficiar a OS indicada por Gothardo, foram iniciadas obras, antes mesmo da formalização da indicação da OSS. As obras eram coordenadas pelo próprio Gothardo que se encarregava de dar ordens e gerir de perto as obras necessárias. Quando as obras já estavam em andamento e comandadas por Gothardo, a licitação foi realizada e entregue à Associação de Proteção à Maternidade e Infância de Mutuípe o contrato de gestão do hospital, no valor de R\$ 58.531.171,02.

Segundo o MPF, essa OSS foi escolhida por meio de muitas irregularidades nos processos administrativos, como a falta de parecer jurídico, de controle interno, e outras providências necessárias. Inclusive, a única OSS que impugnou o certame, Instituto Solidário, é mais uma OSS favorecida pelo grupo criminoso, a quem também foi direcionada uma licitação a mando de Edson Torres e Victor Hugo Barroso. Assim, a impugnação serviu apenas para dar cobertura ou verniz de legalidade a uma seleção fraudada.

**(ii) DPAD Serviços Diagnósticos Ltda. ME; COOTRAB Cooperativa Central de Trabalho; QUALI Clínicas Gestão e Serviços de Saúde.**

Segundo a denúncia, além da empresa da família de Gothardo Netto, o escritório de Helena Witzel também foi contratado por três empresas que possuem o empresário Mário Peixoto como sócio oculto, são elas: DPAD, COOTRAB e QUALI.

O MPF alega que a participação de Mário Peixoto no esquema criminoso era realizada de forma mediata, por meio de interpostas pessoas. O empresário opera por meio de “laranjas” em um grande número de organizações sociais, conforme comprovado na denúncia da Operação Favorito.

Dessa forma, segundo o *parquet*, três operadores foram usados por Mário Peixoto para corromper o Governo do Estado do Rio de Janeiro: Alessandro de Araújo Duarte; Cassiano Luiz da Silva; e Juan Elias Neves de Paula. A partir da atuação dessas pessoas, Mário Peixoto

se valeu de três empresas para prática dos atos denunciados, pagando os seguintes valores ao escritório de Helena Witzel, que totalizam o valor de R\$ 274.236,50:

- COOTRAB Cooperativa Central de Trabalho Ltda: R\$ 59.385,00;
- DPAD Serviços D. Ltda: R\$ 112.620,00;
- QUALI Clínicas Gestão e Serviços de Saúde Ltda: R\$ 102.231,50.

A Operação Favorito demonstrou com provas cabais que o empresário Mário Peixoto detém diversos contratos com o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de diferentes empresas e organizações sociais que atuam principalmente no setor de serviços e fornecimento de materiais nas áreas de Ciência e Tecnologia, Educação, Trânsito e Saúde. Diante disso, o grupo capitaneado por Mário Peixoto dentro da organização criminosa que se instalou na Administração Pública Estadual é o que mais possui proximidade com o ex-governador Wilson Witzel e o que detém maior poder econômico em razão dos contratos com o Poder Público.

Conforme consta da denúncia, os repasses de propina à Wilson Witzel, por intermédio do escritório de sua esposa, Helena Witzel, e de empresas em nome de operadores financeiros de Mário Peixoto, tiveram como contraprestação a prática de atos de ofício no âmbito da Administração Pública Estadual que visavam atender aos interesses privados do empresário Mário Peixoto. Dessa forma, o MPF conseguiu aferir a relação de mercancia que teve por objeto a função pública do governador.

O *ato de ofício* praticado por Wilson Witzel, averiguado pelo MPF, trata-se do ato administrativo de revogação da desqualificação da Organização Social Instituto UNIR Saúde, proferido pelo Governador, em 23 de março de 2020, nos autos do procedimento administrativo nº E-08/001/1170/2019, por meio do qual a referida OS passou a estar novamente habilitada a celebrar contratos de gestão com o Estado do Rio.

Ao longo do procedimento administrativo citado, foram constatadas irregularidades recorrentes concernentes à precariedade dos serviços prestados e à falta de transparência nas prestações de contas, apuradas em 20 procedimentos administrativos autônomos. Devido à presença dessas irregularidades, foi publicada a Resolução Conjunta SES/SECCG nº 664, de 16 de outubro de 2019, que desqualificou a OS Unir Saúde para a prestação de serviços de administração de unidades de saúde no âmbito do Estado do Rio.

Em 29/10/2019, foi interposto recurso administrativo pela OS Unir Saúde. Contudo, em parecer elaborado por Procurador do Estado do Rio, foi atestada a regularidade do procedimento administrativo, bem como a compatibilidade jurídica da aplicação da sanção de desqualificação da Unir Saúde com base na lei, nos contratos de gestão e nas provas dos autos, concluindo pelo afastamento das alegações de ilegalidades aventadas pela recorrente e pela discricionariedade quanto à eventual juízo de retratação para revogação da medida.

O procedimento, então, foi remetido para apreciação do Secretário Estadual de Saúde Edmar Santos, que manteve a decisão administrativa de revogação e determinou o prosseguimento do feito. Após, em parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, foram refutadas as alegações da recorrente, que culminaram com a desqualificação do Instituto, demonstraram o descumprimento dos contratos de gestão e da legislação que trata da qualificação da OS, razão pela qual o Procurador do Estado Assessor Especial opinou pelo indeferimento do recurso hierárquico interposto pela Unir Saúde.

Entretanto, em 23/03/2020, o ex-governador, Wilson Witzel, apreciou o recurso hierárquico apresentado pela Unir Saúde e, com base em juízo de conveniência e oportunidade, com fundamento na Súmula 473 do STF<sup>32</sup> e em atenção ao princípio da proporcionalidade, deu provimento ao recurso e determinou a revogação da portaria SES/SECCG nº 664, de 16 de outubro de 2019, que havia desqualificado a referida OS.

---

<sup>32</sup> Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Ao longo das investigações da Operação Favorito foram reunidas robustas provas de que a Organização Social Unir Saúde é, de fato, controlada por Mário Peixoto, a quem incumbiu “comprar” o ato de revogação da desqualificação da Unir Saúde proferido pelo governador.

Além disso, com o avanço das investigações no âmbito do STJ, foi deflagrada a Operação Placebo e, em seguida, celebrado e homologado acordo de colaboração premiada com Edmar Santos, que confirmou que Mário Peixoto e Lucas Tristão trataram sobre a permanência da OS Unir Saúde nos contratos da Secretaria de Saúde.

Ao confirmar o interesse da organização criminosa na manutenção dos contratos de gestão administrados pela OS Unir Saúde, esta administrou mais de R\$ 180 milhões em contratos de gestão de UPAs entre os anos de 2018 e 2019<sup>33</sup>.

Dessa forma, o MPF demonstrou a prática do ato administrativo com infração de dever funcional pelo ex-governador, com o intuito de atender aos interesses privados do empresário Mário Peixoto e da organização criminosa, em decorrência do pagamento de vantagens indevidas.

Ao final da denúncia sob análise, o Ministério Público Federal individualizou a conduta de cada participante da organização criminosa e elaborou um gráfico<sup>34</sup> para demonstrar a sua estrutura:

---

<sup>33</sup> À fl. 223 da denúncia proposta pelo MPF consta tabela que demonstra detalhadamente a administração financeira realizada pela Unir Saúde. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Orcrim.pdf>

<sup>34</sup> Imagem disponível na página 329 da denúncia proposta pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Orcrim.pdf>



- I. **Núcleo Político:** formado pelo líder da organização criminosa, ocupando o vértice da pirâmide, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson José Witzel, e o Presidente do PSC, Everaldo Dias Pereira, conhecido como Pastor Everaldo.
- II. **Núcleo Administrativo:** composto por Edmar Santos e Lucas Tristão, gestores públicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, os quais solicitaram e administraram o recebimento das vantagens indevidas pagas pelo empresário.
- III. **Núcleo Econômico:** formado por Edson Torres, Gothardo Netto, Victor Hugo, José Carlos de Melo e Mário Peixoto, empresários e lobistas com interesses em contratos públicos, os quais ofereceram vantagens indevidas a mandatários políticos e gestores públicos.
- IV. **Núcleo Financeiro Operacional:** formado por Helena Alves Brandão Witzel, Nilo Francisco, Cláudio Marcelo, Carlos Frederico Loretti (Kiko), Alessandro Duarte, Cassiano da Silva e Juan Elias, os quais eram responsáveis pelo recebimento e repasse das vantagens indevidas e pela ocultação da origem espúria, inclusive através da utilização de empresas e escritórios de advocacia, algumas delas constituídas exclusivamente com tal finalidade.

Por fim, destaco que a presente denúncia foi apresentada ao STJ, possuindo como dois dos pedidos a prisão preventiva dos acusados e a decretação da perda dos cargos públicos, em especial em relação a Wilson José Witzel, tendo sido apreciada pelo Ministro Benedito

Gonçalves, o qual determinou no dia 18 de agosto de 2020, por meio de decisão monocrática, o afastamento de Wilson Witzel do cargo de Governador inicialmente por 180 dias. De acordo com o Ministro, o afastamento “serve para obstar que continue liderando a referida organização criminosa e a dilapidar o Erário do estado do Rio de Janeiro, extremamente combatido em razão do grande histórico de casos de desvio de recursos públicos e corrupção envolvendo os governadores anteriores”.<sup>35</sup>

Somente em 28 de agosto de 2020 a decisão foi apreciada pela Corte Especial do STJ, tendo sido confirmado, por maioria, o afastamento do então Governador do Estado do Rio de Janeiro pelo período de 180 dias. Conforme entendimento do colegiado, o afastamento cautelar foi necessário para prosseguimento das investigações, bem como entenderam que não houve excesso por parte do relator ao proferir inicialmente uma decisão monocrática, tendo em vista que a decisão foi submetida à Corte Especial.<sup>36</sup>

## **2.2. Acórdão proferido pelo Tribunal Especial Misto**

Diante da denúncia proposta pelo MPF e da repercussão gerada pela mídia, em 2020, Wilson José Witzel foi denunciado, por Luiz Paulo Correa da Rocha e Lucia Helena Pinto de Barros, por crime de responsabilidade, na forma prevista no artigo 74, da Lei n. 1.079/50. O caso foi debatido no Processo SEI 2020.0667131, tendo como Relator o Deputado Waldeck Carneiro e como Presidente do Tribunal Especial Misto o Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira.

Cabe ainda mencionar os demais membros do Tribunal Especial Misto: Desembargador José Carlos Maldonado de Carvalho; Desembargador Fernando Foch de Lemos Arigony da Silva; Desembargadora Teresa de Andrade Castro Neves; Desembargadora Inês da Trindade Chaves de Melo; Desembargadora Maria da Glória Oliveira Bandeira de Mello; Deputado

---

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-28/afastamento-impede-witzel-dilapidar-cofres-publicos-ministro>

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02092020-Corte-Especial-confirma-afastamento-do-governador-Wilson-Witzel-por-180-dias.aspx>

Estadual Alexandre Freitas; Deputado Estadual Chico Machado; Deputado Estadual Dani Monteiro; Deputado Estadual Carlos Macedo.

O Tribunal julgou, por unanimidade de votos, acolher a pretensão acusatória no sentido de condenar o réu à perda do cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro e à inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de cinco anos, de acordo com o artigo 4º, V; artigo 9º, item 7, e artigo 78, todos da previstos na Lei Federal n. 1.079/50:

Art. 4º. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

V - A probidade na administração;

Art. 9º. São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

Segundo a ementa do Acórdão proferido pelo TEM, as imputações de improbidade na administração e conduta incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo de Governador do Estado foram realizadas em virtude da requalificação supostamente delituosa do Instituto Unir Saúde, conforme descrita na denúncia proposta pelo *parquet* federal no tópico anterior, bem como da alegada improbidade da avença com o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS), que será exposta a seguir.

O conjunto probatório utilizado no julgamento do caso pelo Tribunal Especial Misto foi composto por provas testemunhais produzidas durante o interrogatório realizado pelo TEM, bem como provas documentais e depoimentos colhidos no Inquérito nº 1.338/DF e na Operação Favorito.

Diante da pandemia provocada pelo novo coronavírus, bem como com o reconhecimento do estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro em decorrência da COVID-19, por meio do Decreto Estadual nº 46.984, de 20 de março de 2020, o ex-governador, Wilson Witzel, anunciou que seriam adotadas medidas firmes de contenção do vírus, observadas as recomendações das autoridades sanitárias e científicas, nacionais e internacionais.

Dessa forma, começaram a ser anunciadas a criação de hospitais de campanha para o tratamento das pessoas infectadas pelo novo coronavírus, bem como investimentos emergenciais para o aparelhamento de hospitais já existentes e aquisição de insumos. Assim, Wilson Witzel comunicou que seriam criados oito hospitais de campanha no estado, com previsão de inauguração até 30 de abril de 2020 nos seguintes locais: Maracanã, Jacarepaguá, Leblon, Duque de Caxias, São Gonçalo, Casemiro de Abreu e Gericinó. Contudo, apenas dois hospitais foram entregues pelo governo estadual, Maracanã e São Gonçalo, com atraso no cronograma de montagem e com número reduzido de leitos.

O Ministério Público Federal e a Polícia Federal começaram, então, a investigar as suspeitas de irregularidades e fraudes nos processos de contratação da organização social responsável pelo serviço, bem como os possíveis desvios de recursos públicos. Esses fatos originaram o Inquérito nº 1.338-DF, sob relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, analisado no tópico anterior. E, posteriormente, foi desencadeada a “Operação Placebo”, com vistas à averiguação de possíveis irregularidades na execução do programa estadual de enfrentamento da COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro.

A denúncia proposta pelos deputados a partir do Inquérito nº 1.338-DF definiu os dois eixos da acusação do Processo SEI 2020.0667131, a saber:

a) requalificação da OSS Unir Saúde por meio da revogação da Resolução Conjunta SES/SECCG nº 664/2019, que havia desqualificado a entidade devido a irregularidades nos contratos de gestão das unidades de saúde sob sua responsabilidade. A revogação foi realizada

através de um ato de ofício do ex-governador Wilson Witzel, fazendo uso de poder discricionário, fundado apenas nos elementos da oportunidade e conveniência da Administração Pública, para favorecer o empresário Mário Peixoto, conforme abordado no tópico anterior.

b) contratação, sem licitação, da OSS IABAS para gerir e construir oito hospitais de campanha no Rio de Janeiro por valor aproximado de R\$ 850 milhões. Essa contratação aconteceu com anuência do ex-governador, que, inclusive, agiu de modo a assegurar o suporte necessário à realização das fraudes constatadas no âmbito da SES-Rio.

Diante disso, em 05 de novembro de 2020, o Tribunal Especial Misto decidiu, por unanimidade, receber a denúncia por crime de responsabilidade referente à OSS Unir Saúde e, por maioria, receber a denúncia por crime de responsabilidade referente à OSS IABAS.

Em relação à *primeira denúncia*, para comprovar o envolvimento de Mário Peixoto com a OSS Unir Saúde, foram ouvidos Nelson Bornier, ex-prefeito do município de Nova Iguaçu, e Edmar Santos, ex-secretário de Estado de Saúde, que deixaram evidente a preocupação de Mário Peixoto acerca da desqualificação da OSS Unir Saúde, e que, inclusive, havia sido feito um acordo entre o empresário e o ex-governador a fim de assegurar a requalificação da organização social, conforme interceptação telefônica autorizada no âmbito da Operação Favorito<sup>37</sup>.

Além disso, a acusação relatou a existência de outro grupo atuante na saúde estadual comandado por Pastor Everaldo, e assim, após ouvir o depoimento de Edson Torres, o TEM concluiu pela existência de dois “braços econômicos” atuantes na Secretaria de Estado de Saúde, que correspondem a Mário Peixoto e a Pastor Everaldo, confirmando, assim, o que já havia sido informado no inquérito realizado pelo *parquet* federal. Em seu depoimento, Edson Torres informou, ainda, que ajudou a escolher alguns nomes para o governo ao lado de Pastor Everaldo, como a nomeação de Edmar Santos ao cargo de Secretário de Estado de Saúde.

---

<sup>37</sup> DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANO XLVII – Nº 091 – PARTE II – 13 DE MAIO DE 2021, p. 17

Em sede de interrogatório no TEM também foi comprovada a relação que une Wilson Witzel e Mário Peixoto, a qual era intermediada por Lucas Tristão, pessoa de confiança do ex-governador e amigo pessoal do empresário. Em depoimento prestado ao TEM, Mário Peixoto e Lucas Tristão confirmaram a relação de amizade entre ambos, sendo essa informação considerada importante pelo Tribunal a fim de comprovar certa proteção que era conferida aos interesses de Mário durante a gestão de Wilson Witzel.

Após compreender a organização do grupo criminoso, o Tribunal passou a analisar o mérito da questão e, para isso, levou em consideração, principalmente o depoimento prestado por Edmar Santos, ex-secretário da SES-Rio. Segundo informado por ele, todas as organizações sociais, incluídas a Unir Saúde e a IABAS, trabalham de forma ilícita no setor da saúde, contudo, apenas a primeira possuiu um processo instaurado com vistas à sua desqualificação.

Conforme consta do relatório do Acórdão, tal processo administrativo se deu por intermediação do próprio Edmar e, dessa forma, na tentativa de evitar a desqualificação da OSS Unir Saúde, Wilson Witzel exigiu que o ex-secretário de saúde fosse a um almoço com o empresário Mário Peixoto, que se mostrou preocupado em manter a qualificação da organização social. Entretanto, o encontro não logrou êxito, tendo em vista que foi publicada a Resolução Conjunta SES/SECCG nº 664/2019, desqualificando a entidade como organização social.

Diante disso, Edmar Santos, ao depor acerca do caso, afirmou que Wilson Witzel o procurou para discutir acerca da possibilidade de requalificação da OSS Unir Saúde. Contudo, apesar do ex-secretário ter alertado sobre as possíveis consequências em voltar atrás da decisão, Wilson Witzel lhe disse que precisava atender a um pedido, levando Edmar a crer que se tratava de um pedido feito por Mário Peixoto.

Dessa forma, em 24 de março de 2020, o ex-governador publicou um despacho para requalificar a OSS Unir Saúde, sem o respaldo de qualquer parecer técnico, revogando a Resolução Conjunta e tornando a entidade apta novamente para assumir novos contratos de gestão.

Ao ser interrogado pela Desembargadora Inês da Trindade Chaves de Melo sobre a revogação da desclassificação da OSS Unir Saúde, mesmo sabendo que esta respondia a 20 processos administrativos na SES-Rio por irregularidades na condução de contratos junto ao Governo Estadual na área da saúde, Wilson Witzel se esquivou dizendo que todas as OSS também tinham problemas de irregularidade.

Dessa forma, não afirmou que prática de seu ato foi a pedido de Mário Peixoto, porém, após a decretação da prisão preventiva do empresário, em decisão proferida na 7ª Vara Criminal da Justiça Federal do Rio de Janeiro<sup>38</sup>, o ex-governador desqualificou novamente a OSS revendo a sua conduta, fator considerado importante pelo Tribunal Especial Misto.

Entretanto, alegou a defesa do ex-governador que o processo administrativo nº E-08/001/1170/2019, instaurado com vistas a requalificar a OSS Unir Saúde, foi julgado em conformidade com os princípios da Administração Pública, previsto no art. 37, *caput*, da CF/88, bem como declarou que a decisão do Wilson Witzel em revogar a desqualificação da entidade tinha o propósito de não impactar no adequado funcionamento das unidades de saúde mantidas por ela durante a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

Contudo, o Relator do processo de *impeachment* após análise de todo o conjunto probatório, concluiu que a contratação se deu com inobservância dos comandos legais e da moralidade da Administração Pública. Dessa forma, a requalificação da Unir Saúde foi considerada como ato ímprobo, que não atendeu ao interesse público, e a sua desclassificação, que ocorreu somente após a prisão de Mário Peixoto, foi apenas uma tentativa de dar uma falsa aparência de imparcialidade:

---

<sup>38</sup> Processo nº 5010476-42.2020.4.02.5101

Diante de todo o exposto, conclui-se, portanto, que o ato praticado pelo Réu, qual seja, a requalificação da OSS Unir Saúde deu-se em clara e total afronta às noções de dignidade, honra e decoro, ou seja, em completa inobservância ao imperativo da probidade. Afinal, no exercício da função pública, não se pode agir para proteger ou prejudicar, deliberadamente, interesses privados, particulares ou específicos, em detrimento do elevado interesse público.<sup>39</sup>

No que tange a *segunda denúncia* recebida pelo Tribunal, a acusação alega que contratação da OSS IABAS ocorreu com ausência de justificativa pertinente para a escolha dessa entidade, de estudo preliminar para fundamentar a contratação, de especificação mínima de quantitativos referentes aos itens contratados, e devido zelo na antecipação de pagamento, como garantias suficientes para a administração pública, entre outros aspectos temerários<sup>40</sup>. Além disso, os denunciantes afirmam haver indícios de participação do Wilson Witzel na celebração do contrato no valor total de R\$ 835.772.409,78.

Nesse caso, o Tribunal Especial Misto considerou importante destacar alguns atores participantes na contratação da OSS IABAS, a fim de esclarecer a existência do grupo criminoso envolvido no desvio de verbas públicas e pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos.

Pastor Everaldo, como foi destacado no primeiro eixo da acusação, possuía grande influência no Governo Estadual, principalmente na área da saúde. Dessa forma, segundo relatado por Edmar Santos em depoimento prestado junto ao *parquet* federal, Gabriell Carvalho Neves Franco dos Santos foi escolhido por Pastor Everaldo para ocupar o cargo de Subsecretário Executivo da SES-Rio. Além disso, Edmar Santos também relatou a proximidade de Pastor Everaldo com Wilson Witzel, indicando que Pastor Everaldo era pessoa de confiança do ex-governador.

---

<sup>39</sup> DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANO XLVII – Nº 091 – PARTE II – 13 DE MAIO DE 2021, p. 19

<sup>40</sup> ALERJ, Comissão Especial COVID-19. Relatório Final, 2020, p. 69

Ainda nesse contexto, vale destacar que, para comprovar a relação entre Pastor Everaldo e Wilson Witzel, foram ouvidas perante o TEM as seguintes testemunhas: Hormindo Bicudo Neto (ex-Controlador Geral do Estado do Rio de Janeiro), Lucas Tristão (ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais), Alex da Silva Bousquet (ex-Secretário de Estado de Saúde), Edmar Santos (ex-Secretário de Estado de Saúde), Edson Torres (empresário com forte atuação na saúde pública estadual) e Valter Alencar Pires Rebelo (advogado e político filiado ao PSC). Sendo tal relação confirmada, inclusive, pelo próprio Wilson Witzel em seu interrogatório no Tribunal Especial Misto.<sup>41</sup>

Segundo depoimento prestado por Edmar Santos ao MPF, este alegou que sofreu pressões vindas do ex-governador e de terceiros para a montagem de hospitais de campanha. Além disso, alega que recebeu a informação de Gabriell Neves de que a OSS IABAS seria a organização social encarregada de construir gerir os hospitais de campanha para o enfrentamento da COVID-19, levando-o a crer que essa escolha havia sido deliberada pelo grupo do Pastor Everaldo, sob a anuência do ex-governador.

Além disso, Hormindo Bicudo Neto, em seu depoimento prestado ao TEM, também deu a entender que o ex-governador estava ciente do que se passava em sua gestão, tendo, inclusive, alertado à Wilson Witzel sobre a má fama e sobre o valor astronômico da contratação da IABAS.

Mariana Scardua, servidora da Secretaria de Saúde, também declarou em seus depoimentos diante do TEM, ter avisado ao Secretário de Estado de Saúde sobre as consequências de contratação com a IABAS. Segundo Scardua, a IABAS era responsável por gerir o Hospital Estadual Adão Pereira Nunes, sendo que, por possuir uma classificação no conceito C e uma prestação de contas muito frágil, foi elaborado um parecer ratificado pela servidora pela não renovação do contrato e aplicação de sanções devidas. No momento em que a servidora soube que a IABAS iria gerir os hospitais de campanha, prontamente avisou a

---

<sup>41</sup> DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANO XLVII – Nº 091 – PARTE II – 13 DE MAIO DE 2021, p. 20

Edmar Santos e a Gabriell Neves que esse ato seria imprudente, contudo, em resposta, Mariana Scardua foi exonerada de seu cargo.

Todavia, diante das oitivas das testemunhas, Wilson Witzel declarou em sua defesa que “ordenar despesas não faz parte das atribuições do cargo para o qual foi eleito, mas sim o acompanhamento de políticas públicas estrategicamente elaboradas, conforme seu plano de governo e promessas de campanha”.<sup>42</sup> Além disso, afirmou ter implantado o sistema SEI, desenvolvido pelo TRF da 4ª Região, a fim de garantir o acesso à informações sobre contratos e contratações em curso.

Outrossim, alegou a defesa do ex-governador, perante ao Tribunal Especial Misto, que inexistem provas ou indícios de sua participação na contratação da OSS IABAS, imputando tais responsabilidades ao ex-Secretário de Estado de Saúde, Edmar Santos, e ao ex-Subsecretário Executivo, Gabriell Carvalho. Além disso, afirmou que, após noticiada pela imprensa a notícia de superfaturamento na contratação da entidade, determinou à CGE, por meio do Decreto Estadual nº 47.039, que procedesse a auditoria prévia em todas as contratações emergenciais.

Diante do exposto, o Relator do processo de *impeachment*, após análise de todo conjunto probatório e da defesa apresentada, destacou a impossibilidade do chefe do Poder Executivo não ter participado ou ao menos saber a respeito da contratação da OSS IABAS, devido ao fato de que esta foi a maior contratação feita pela administração estadual, com uma única empresa, em todas as áreas, no ano de 2020, resultando no contrato cujo valor para gestão e montagem dos hospitais de campanha foi de R\$ 835.772.409,78, o qual representa mais de 10% do orçamento previsto para a Saúde Estadual naquele ano<sup>43</sup>. Além disso, segundo informação prestada por Edmar Santos, o Pastor Everaldo sempre deixou claro que

---

<sup>42</sup> DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANO XLVII – Nº 091 – PARTE II – 13 DE MAIO DE 2021, p. 20

<sup>43</sup> Consta da Lei Orçamentária Anual do ano de 2020 que o montante destinado à Saúde do Estado do Rio de Janeiro seria de R\$ 7.075.545.394,00: GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007038>

nada acontecia na Secretaria de Estado de Saúde sem que o Governador soubesse, seja com antecedência ou no transcurso das ações.

Ademais, foi destacado pelo Relator que a OSS IABAS possuía 96% de avaliação de desempenho semestral em conceito 'C', o que significa que o seu desempenho era extremamente crítico para gerir e construir os hospitais destinados ao tratamento de pacientes infectados pelo novo coronavírus. Além disso, a citada organização social tinha sido anteriormente desqualificada no Município do Rio de Janeiro para gerir o Hospital Adão Pereira Nunes, bem como tinha sido investigada pelo MP/RJ e estava inscrita em dívida ativa do Município da Capital. Contudo, mesmo ciente das informações apresentadas, a entidade foi selecionada pela Secretaria Estadual.

Outrossim, o Relator também pontuou que o fato do Subsecretário Executivo da Secretaria de Estado de Saúde, Gabriell Neves, ter sido o responsável por ordenar despesas da pasta da saúde, não desonera o ex-governador de ser responsável pelo ato, na medida em que este possuía o dever de zelar pela boa conduta de seus subordinados investidos em cargos de confiança.

Isto posto, não resta qualquer dúvida de que o Réu, ao lado do Pastor Everaldo, tendo como operadores executivos Edmar Santos e, por dois meses, Gabriell Neves, estruturou esquema para destinar parcela significativa do orçamento da pasta da saúde estadual à efetivação de uma contratação temerária, mas aparentemente tentadora, em face do estratosférico valor do contrato. Pelo exposto, conclui-se, portanto, que, no lapso temporal entre a contratação, a determinação de realização de auditoria e o efetivo afastamento da OSS IABAS, as ações ocorreram mediante comando, direto ou indireto, do Réu.<sup>44</sup>

Assim, concluiu o Relator que restou nítida a configuração de flagrante, irresponsável e criminoso omissão do ex-governador, o que depõe gravemente sobre a probidade de sua atuação como Chefe do Poder Executivo do Rio de Janeiro.

---

<sup>44</sup> DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANO XLVII – Nº 091 – PARTE II – 13 DE MAIO DE 2021, p. 21

Ante todo o exposto, ao final do julgamento do processo de impeachment, o Exmo. Presidente Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira proclamou o resultado em que, por unanimidade de votos, foram rejeitadas as preliminares e julgado procedente o pedido para decretar a destituição de Wilson José Witzel do cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro e, por maioria de votos, o declarar inabilitado para qualquer função pública durante cinco anos.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ata da 8ª Sessão do Tribunal Especial Misto no processo nº 2020-0667131. DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – ANO XLVII – Nº 091 – PARTE II – 13 DE MAIO DE 2021, p. 23

### 3. CORRUPÇÃO POLÍTICA

O caso do ex-governador Wilson Witzel, abordado no capítulo anterior, infelizmente, é apenas mais um exemplo dos diversos casos de corrupção política existentes no Estado do Rio de Janeiro, bem como em todo o território brasileiro. Diante disso, neste capítulo me dedicarei a versar sobre a corrupção, prevista nos artigos 317 e 333 do Código Penal, e suas peculiaridades quando realizada na esfera do Poder Político, apresentando possíveis estratégias de como contornar esse problema que se faz presente em nosso cotidiano.

#### 3.1. Corrupção e Corrupção Política

No Brasil, a corrupção está disciplinada no Código Penal de 1940 por meio de duas modalidades, a saber: corrupção passiva, disposta no artigo 317, e a corrupção ativa, prevista no artigo 333, ambos os artigos estão expostos no Título XI do Código Penal: ‘Dos Crimes contra a Administração Pública’. Apesar da separação das modalidades em capítulos distintos, o bem jurídico<sup>46</sup> tutelado no crime de corrupção é a Administração Pública, por meio do qual se protege a probidade de função pública, bem como a integridade de seus funcionários.

Nesse sentido, nos termos da lei, considera-se como *corrupção passiva* “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”. Por outro lado, entende-se por *corrupção ativa* “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

---

<sup>46</sup> Por ‘bem jurídico’ Roxin declara que: “los bienes jurídicos son circunstancias dadas o finalidades que son útiles para el individuo y su libre desarrollo en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de esa concepción de los fines o para el funcionamiento del propio sistema.” ROXIN, Claus. **Derecho Penal: parte general**. 2. Ed. Traducción de la 2ª edición alemana y notas por Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas Ediciones, 2008. T. 1., p. 65.

Segundo Luís Greco e Adriano Teixeira<sup>47</sup>, a corrupção é caracterizada pelo abuso de poder condicionado por vantagens, sendo que apenas as vantagens que possam ser atribuídas à esfera do privado e que não possam ser consideradas socialmente adequadas são capazes de fundamentar o *pacto de injusto*, entendido como a relação entre vantagem e ato de ofício ou exercício do cargo ou função.

Por outro lado, consideram os autores que a corrupção com infração funcional é uma agressão à legalidade do serviço público, que é vinculado à condição de que toda forma de vantagem somente pode ser perseguida se estiver no âmbito delineado pela lei.

Ainda nesse contexto, vale destacar que, apesar de não estar previsto expressamente no art. 317, do CP, a doutrina tradicional considera que, no crime de corrupção passiva, a realização de um ato de ofício pelo funcionário público deve ser visto como requisito para configuração do tipo penal.

Contudo, Gustavo de Oliveira Quandt<sup>48</sup>, esclarece que essa conclusão não deve prevalecer, tendo em vista que o pagamento da vantagem que não estivesse relacionado com ato de ofício não seria alcançado pelo art. 317, do CP. Além disso, afirma o autor que se o crime depender da relação direta com o ato de ofício, este ato deverá ser descrito na denúncia e provado no curso do processo penal, o que prejudicaria a celeridade do feito.

Ademais, Prado, Carvalho e Carvalho vão mais além, ao dizer que “o ato de ofício objeto de delito de corrupção passiva não deve restar desde o início determinado, (...) basta apenas que se possa deduzir com clareza qual a classe de atos em troca dos quais se solicita

---

<sup>47</sup> GRECCO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 46

<sup>48</sup> QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 55

ou se recebe a vantagem indevida”<sup>49</sup>. Dessa forma, os autores acabam por dispensar a interpretação implícita e restrita do art. 317, para que os crimes de corrupção passiva possam ser configurados independentemente da realização do ato de ofício.

Portanto, para Quandt<sup>50</sup>, o mais importante a ser observado no crime de corrupção passiva, não é a existência ou ausência de um ato de ofício, mas sim a venalidade do funcionário, que mercadeja sua função. Segundo o autor, “o ato de ofício seria o objeto dos negócios ilícitos do funcionário que o fariam corrupto.” Essa premissa, deixa clara que a ofensa ao bem jurídico tutelado, Administração Pública, se configura com a *venda* de um determinado ato, não havendo, assim, ofensa ao bem jurídico apenas no exercício da função do funcionário.

Por fim, vale destacar que, segundo Cezar Roberto Bitencourt<sup>51</sup>, o ato, objeto da conduta, poder ser lícito ou ilícito, ou seja, é indiferente que o ato praticado contrarie os deveres do cargo ou da função pública. Pois, para o autor, a gravidade do delito encontra-se no *tráfico* da função, que acarreta o descrédito e a degradação da administração pública perante a sociedade.

Portanto, podemos caracterizar a natureza do injusto da corrupção da seguinte maneira, conforme expõe Jairton<sup>52</sup>: *i*) o desvalor da conduta é mais relevante do que o desvalor do resultado; *ii*) o elemento central das condutas envolvidas é a vantagem indevida; *iii*) esta é ilegal, isto é, fere a lei e não a moralidade pública; e *iv*) sua ilegalidade repousa, sobretudo, no fato de o servidor público atrelar o exercício de suas funções a interesses pessoais ou privados.

---

<sup>49</sup> PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érika Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes de. **Curso de direito penal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1350.

<sup>50</sup> QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 69

<sup>51</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal, 5: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275

<sup>52</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 44

Nesse sentido, a partir da apresentação das características inerentes ao crime de corrupção, cabe destacar as peculiaridades existentes no delito quando praticado no âmbito político.

A diferença entre corrupção e corrupção política encontra-se no fato de que esta diz respeito ao funcionário público investido no Poder Político, isto é, possuidor de um mandato eletivo representativo, como o Governador ora analisado, mas, ambas se revestem de danosidade social, apesar de diferente escala e proporções.

Entretanto, deve ser levado em consideração que, no caso da corrupção política, há uma quebra de confiança entre o representante e o representado, tendo em vista que o governante foi escolhido pelo povo para representá-lo, contudo, não o faz, pois age em detrimento da coletividade para alcançar benefícios próprios, através de acordos antirrepublicanos. Dessa forma, explica Gisbert: “ao fim e ao cabo, a corrupção política não é mais que a culminação da ruptura do vínculo de fidelidade que une governante e governados”<sup>53</sup>.

Logo, há que se considerar o destaque feito por Jairton<sup>54</sup>, no sentido de que enquanto a corrupção meramente administrativa consiste em “trocas espúrias que ocorrem durante as atividades mais corriqueiras dos órgãos públicos e que em regra, não ultrapassam a esfera das partes envolvidas”, a corrupção política “consiste numa relação estrutural de promiscuidade entre os poderes político e econômico, com potencialidade de afetar toda a coletividade, sendo as classes subalternas as mais afetadas”.

A partir do breve estudo apresentado no capítulo anterior, fica nítido perceber que a corrupção política é realizada por meio de uma relação estrutural entre o poder político e o poder econômico, e através disso se operam trocas ilícitas entre os governantes e os

---

<sup>53</sup> GISBERT, Rafael Bustos. **Corrupción Política y Derecho**. In: Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2013, p. 62.

<sup>54</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 19

representantes do setor privado. Essa relação é marcada por uma divisão de tarefas bastante clara, com a indicação da área de atuação de cada membro participante da organização criminosa e da porcentagem do valor que será atribuído a cada participante.

Nessa relação corrupta, ambos os agentes são beneficiados, tendo em vista que o setor econômico, representado pelos grandes empresários de empresas privadas, ganham facilidades e privilégios no poder público para execução de obras, fornecimento de serviços, ou, até mesmo, imunidades em relação a possíveis responsabilizações pelos órgãos públicos, a fim de que a prática de atos ilícitos sejam mantidas.

Por outro lado, os representantes do setor político, recebem elevados valores em dinheiro, em contrapartida às vantagens concedidas aos empresários, e, assim, além de utilizarem o montante em benefícios próprios, também conseguem custear as campanhas eleitorais para permanecer no poder, retroalimentando o esquema criminoso.<sup>55</sup>

A contraprestação pode consistir num ato de fazer ou não fazer, a depender das circunstâncias e características do acordo ilegal celebrado entre as partes envolvidas no esquema criminoso. Explicita Jaime Cárdenas:

Em alguns casos, significa dar apoio ou “fazer vistas grossas”, protegendo, desse modo, atividades ou sujeitos que estão na ilegalidade; em outras ocasiões, implica adotar uma política determinada a favor de tal ou qual grupo de pressão ou interesse. Assim, se pode pagar com a promoção de determinadas leis ou reformas ilegais, políticas públicas, contratos públicos, impulsionar políticas governamentais a favor de outra nação ou grupo de interesse, eximir setores econômicos do pagamento de impostos, proteger indústrias mediante a via fiscal, não agir contra determinados setores, etc.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 106

<sup>56</sup> CÁRDENAS, Jaime. **Problemas de control y fiscalización de campañas y partidos: el caso mexicano**. In: análisis comparado. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, p. 197. O trecho citado foi traduzido pelo autor Jairton Ferraz Júnior em sua obra: *Corrupção Política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais*.

Como exemplo, cito novamente o caso que foi explorado em detalhes no capítulo anterior. Durante o governo de Wilson Witzel, este praticou dois atos principais que ensejaram no seu *impeachment*, conforme consta do Acórdão proferido no processo SEI nº 2020.00667131, em troca de vantagens indevidas financiadas por grupos econômicos de seu interesse e em detrimento do bem estar dos representados que o elegeram como Governador do Estado do Rio de Janeiro.

O primeiro ato correspondeu a requalificação da OSS Unir Saúde, por meio da revogação da Resolução Conjunta SES/SECCG nº 664/2019, que havia desqualificado a entidade devido a irregularidades nos contratos de gestão das unidades de saúde sob sua responsabilidade. E o segundo ato correspondeu ao contrato bilionário realizado com a OSS IABAS, para gerir e construir oito hospitais de campanha no Rio de Janeiro por valor aproximado de R\$ 850 milhões.

Dessa forma, feito os esclarecimentos acerca da corrupção política e após análise do estudo de caso do Wilson Witzel, podemos perceber que esta se caracteriza como um fenômeno sistêmico e de difícil reparação. E, além de trazer graves consequências à economia do Estado, também proporciona danos à própria democracia ao contribuir com a descrença no sistema eleitoral, que possui como consequência o afastamento do cidadão da política, fato que colabora com a não alteração dos agentes que comandam a esfera pública, bem como a permanência das práticas de atos corruptos nos setores públicos.

Assim, é necessário que se busquem estratégias para enfrentar a corrupção política de maneira eficaz, conforme será visto adiante.

### **3.2. O papel do Direito Penal**

O Direito Penal é um ramo do ordenamento jurídico que regula o poder punitivo do Estado, nele estão previstos delitos que pressupõe a prática de uma conduta grave, com alta

lesividade social e que atingem bens jurídicos tutelados, como a vida e o patrimônio. A consequência da prática dos delitos previstos no Código Penal é a aplicação de uma pena, que restringe direitos ao agente delinquente e, por isso, o poder punitivo do Estado deve ser limitado por uma série de princípios e garantias fundamentais, a fim de evitar arbitrariedades.

Dessa forma, a aplicação do direito penal deve ser limitada, e, por isso, aplica-se o princípio da intervenção mínima, o qual orienta que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a proteção de um determinado bem jurídico. Assim, caso existam outras formas de aplicação de sanção ou outros meios de controle social que se revelarem mais adequados para tutela desse bem, a criminalização do ato será considerada inadequada.

Partindo desses pressupostos, uma estratégia apoiada por grande parte dos estudiosos no assunto para evitar a prática do delito de corrupção seria o recrudescimento do direito penal, ou seja, a aplicação de penalidades mais severas aos envolvidos na prática do ilícito, bem como a flexibilização de direitos e garantias individuais dos investigados e acusados. Tendo em vista que, conforme aponta Marcelo Xavier de Freitas Crespo<sup>57</sup>, “a descrença em relação à Administração Pública, com a imagem de corrupção, colabora para esse movimento de o direito penal ser apresentado como a primeira forma de socialização e suprema salvação dos problemas mundiais, algo que a política não deu conta de realizar”.

Entretanto, as sanções aplicáveis pelo direito penal devem ter observância estrita aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, principalmente em seu art. 5º, na medida em que não se pode restringir tais direitos para alcançar objetivos punitivos. Conforme nos ensina Igor Tamasauskas, “ao admitir o desrespeito a direitos e garantias fundamentais no enfrentamento da própria corrupção, o intérprete estará lançando as sementes para a vitória do mesmo mal que intenta combater”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> CRESPO, Marcelo Xavier de Freitas. **Do Conhecimento da Ilícitude em Face da Expansão do Direito Penal**. Tese de Doutorado. Orientador Prof. Titular Vicente Greco Filho. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

<sup>58</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant’ana. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 119

Nesse sentido, explica Ferraz Júnior<sup>59</sup>:

(...) recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente (...) o *telos* protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica como um todo que, se limitado por lei, esta deva conter, no seu espírito (*mens legis*), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha.

Além disso, o caráter repressivo trazido pelo Direito Penal não tem sido suficiente para controlar a prática da corrupção nos setores públicos, principalmente na área da saúde, devido à complexidade de seu fenômeno que se renova a cada ano.

Em primeiro lugar, vale lembrar que as intervenções repressivas somente podem ser aplicadas após a ocorrência do ato de corrupção. Logo, o agente só é punido após a ocorrência do dano perpetrado aos cidadãos e, por isso, muitas vezes o direito penal é aplicado com o objetivo de “dar uma resposta à sociedade”, ao invés de, de fato, reparar o dano consequente da criação de condições propícias ao crescimento e fortalecimento da corrupção no país. Portanto, devido ao seu caráter subsidiário, o direito penal só pode intervir no instante em que malograrem os controles de prevenção e repressão das práticas ilícitas realizadas no âmbito dos órgãos públicos.

Em segundo lugar, o processo jurídico punitivo deve ser realizado em observância a determinadas etapas, como coleta de provas, prática de atos processuais, dentre outros. Além disso, no Brasil existe uma enorme quantidade de processos em trâmite, que sobrecarregam os juízes e faz com que os processos demorem mais para serem julgados. Ademais, o réu também pode tentar promover o atraso da tramitação processual, como, por exemplo, fazendo uso de sucessivos petições e pedidos de vista ao processo. Esse conjunto de fatores explicitados acaba contribuindo para uma demora extremamente excessiva e incompatível com a finalidade de realinhar as expectativas dos representados.

---

<sup>59</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, 1994, p. 295. In: TAMASAUSKAS, Igor Sant’ana. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 120-121

Inclusive, explica Tamasauskas que “o comportamento dos acusados que, no geral, já seria de se esperar procrastinatório para atrasar os efeitos das sanções, nos casos que envolvem potenciais eleitos ganha contornos mais graves, em ordem a possibilitar a aquisição de elevado poder político e, com isso, buscar influenciar o resultado processual.”<sup>60</sup> Dessa forma, muitas vezes o réu busca atrasar a prestação jurisdicional para alcançar novas posições políticas de comando.

Nesse sentido, apesar de muitas pessoas considerarem que a imposição de sanções cada vez mais rígidas intimida a prática de atos ímprobos e condiciona possíveis desvios a não delinquirem, não é o que se tem observado com o passar dos anos. Pelo contrário, há um crescente número de casos de corrupção sendo deflagrados a cada ano que se passa. O Estado do Rio de Janeiro é um grande exemplo disso, tendo em vista que nos últimos três Governos comandados, respectivamente, por Sérgio Cabral, Luiz Fernando Pezão e Wilson Witzel foram deflagrados e investigados casos de corrupção em diversos setores públicos.

Portanto, o que se vê é um estímulo ao aprimoramento das organizações criminosas, que passam a desenvolver métodos cada vez mais sofisticados, a fim de não serem detectados pelos órgãos públicos de fiscalização, controle e persecução penal. Nesse sentido, Bechara e Fuziger destacam que:

De fato, a despeito da aparente opção brasileira por uma política criminal repressora expansiva em matéria de corrupção, na prática seus resultados apresentam-se pouco frutíferos, principalmente em razão da falta de coordenação entre as esferas formais envolvidas. Assim, são frequentes os casos em que não se chega à recuperação dos prejuízos causados, e tampouco ao afastamento do funcionário público das suas funções, a evidenciar a deficiente comunicação no processo de controle repressivo. Da mesma forma, observa-se que uma parte considerável dos casos envolvendo a prática de corrupção política chega ao conhecimento do Estado por meio de denúncias de parentes, conhecidos ou desafetos, e não como resultado de fiscalização ordinária, tal como seria desejável no âmbito de uma política de controle racional. Tais dados empíricos evidenciam o fracasso do sistema penal no sentido de propiciar por si mesmo o controle da corrupção no Brasil, funcionando apenas como instrumento político de governo com caráter simbólico.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant’ana. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 129

<sup>61</sup> BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; FUZIGER, Rodrigo José. **A política criminal brasileira no controle da corrupção pública**. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore

Assim, percebe-se que, conforme afirma Jairton<sup>62</sup>, o “direito penal não foi construído para solucionar problemas sociais”, portanto, a aplicação do Direito Penal em casos de corrupção política deve ser reservada aos casos mais graves, específicos e pontuais, bem como deve ser aplicado como último recurso possível, isto é, quando os demais instrumentos, diversos do penal, se revelarem insuficientes para reprovar a conduta do agente envolvido. Além disso, não pode ser utilizado em inobservância aos direitos e garantias individuais, como o contraditório e a ampla defesa, construídos ao longo dos séculos.

### 3.3. Propostas para o enfrentamento da corrupção política

Conforme foi tratado do tópico anterior, o direito penal não é o melhor instrumento a ser utilizado para o enfrentamento da corrupção política. Diante disso, entendo que a melhor forma de evitar a prática de atos corruptos seja por meio de medidas preventivas, através da implementação de reformas no atual contexto político e econômico brasileiro, tendo em vista que por meio da prevenção o ilícito é identificado e extirpado pela raiz, evitando que a sociedade, principalmente a parcela mais humilde, que depende dos recursos públicos, sofra com a lesão ao bem jurídico tutelado.

Sendo assim, deste tópico abordarei duas propostas para o enfrentamento da corrupção, uma voltada para o poder público e outra para a esfera privada, possuindo como base as propostas apresentadas, respectivamente, por Igor Sant’anna Tamasauskas em seu livro “Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento”, e por Jairton Ferraz Júnior em sua dissertação de mestrado “Corrupção política e programas de *compliance*: reflexões político-criminais e dogmático-penais”.

---

Silva (Coords.). Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013, p. 312

<sup>62</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 26

A partir da análise e leitura conjunta das modalidades de corrupção (ativa e passiva) percebemos que este delito é formado pela relação entre um servidor público e um particular que atuam em conluio de forma desfavorável à Administração Pública e em prol de seus interesses particulares. Dessa maneira, ao estarmos diante de uma corrupção política, ambos os agentes devem ser responsabilizados pela prática de seus atos ímprobos, o que pode ser realizado em diferentes esferas, como administrativa, penal e, inclusive, política, como o *impeachment*, tendo em vista que nenhuma dessas sanções excluem a outra, pois cada uma possui uma natureza jurídica distinta.

### 3.3.1. Setor Público

Nesse sentido, no que tange ao setor público, Tamasauskas defende em sua obra que para o enfrentamento da corrupção política é necessária a valorização dos mecanismos de responsabilização política, que possui como objetivo exigir explicações ao governante, a fim de afastar eventuais dúvidas sobre a sua atuação política.

Esta modalidade de responsabilização independe das formalidades do processo jurídico sancionatório, pois não se busca aferir a culpabilidade do agente, mas sim a sua inidoneidade para o exercício do cargo ao qual foi investido, que culminou na quebra de confiança por parte do representado. Assim, não incidem na responsabilização política elementos inerentes ao processo como contraditório, ampla defesa e devido processo legal. Nesse sentido, Zampieri afirma que:

A responsabilidade política, diferentemente da responsabilidade jurídico-penal, requer mais do que um mínimo de nexos causal entre o comportamento e o feito reprovável: ela é também uma responsabilidade em sentido de titularidade de função pública. Por este motivo, pode-se entender que a responsabilidade política possa ser objetiva.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> ZAMPIERI, Natália. **Criminalização da política e politização da justiça**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 34, 2014, p. 371. In: TAMASAUSKAS, Igor Sant'ana. *Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 81

Para o autor<sup>64</sup>, “uma ausência de uma responsabilidade política mais efetiva tem conduzido processos sancionatórios a um estresse jamais conhecido, mitigando garantias e direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que a confiança da sociedade nas instituições representativas encontra-se depauperada.” E isso ocorre, principalmente, devido a utilização de um discurso político no bojo do processo jurídico, fator que tem minimizado as garantias processuais do acusado a fim de que seja dada uma resposta mais rápida a coletividade.

Diante disso, Tamasauskas propõe como medida preventiva a criação de uma nova legislação, a qual denominou de Lei de Responsabilidade Política<sup>65</sup>, com o objetivo de fortalecer a legitimidade dos agentes políticos e proteger a representação. Para isso, segundo o autor, a lei deve possuir elementos de *transparência* e *responsabilização ética ou política*, bem como limitação da *intervenção do Poder Judiciário*.

A *transparência*<sup>66</sup> serviria para dar mais legitimidade a atuação do governante, na medida em que por meio desta este poderia ofertar informações anuais acerca de seu patrimônio, a fim de que fosse constatada possíveis inconsistências entre a renda recebida e os bens acumulados, bem como informações pessoais, currículo, comissões em que participa, projetos propostos, posições, votos, dentre outros.

Dessa forma, quanto maior a transparência e a prestação de contas perante à sociedade, menor será a liberdade para prática de atos ilícitos. Além disso, esclarece Tamasauskas<sup>67</sup> que o fundamento da responsabilidade política se encontra na imposição dos governantes de fornecerem informações constantes acerca de seus atos e motivações, a fim de reafirmar a relação de confiança entre os governados estabelecida por meio da representação política.

A transparência, portanto, vem a se configurar como um elemento bifronte na estratégia de diminuir os espaços para práticas corruptas: de um lado, ao ofertar

---

<sup>64</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant’ana. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 46

<sup>65</sup> Idem, p. 170

<sup>66</sup> Idem, p. 165

<sup>67</sup> Idem, p. 77

conhecimento e informação à sociedade, permite diminuir o espaço para práticas corruptas, de outro, colocará luzes – portanto, ameaça – à imagem de quem se aventurar em atos de corrupção.<sup>68</sup>

Ao lado da transparência, destaca o autor que a *responsabilização ética ou política*<sup>69</sup> deve ser estabelecida de acordo com as expectativas da sociedade, para isso os Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar precisam se reestruturar e virem acompanhados de uma lei que irá definir as incompatibilidades, deveres e demais exigências éticas relacionadas ao mandato. Assim, em caso de envolvimento de um parlamentar com uma ação violadora de algum preceito ético, esses Conselhos devem ser imediatamente acionados para atuarem, podendo, inclusive, conduzir à cassação do mandato do ocupante do cargo político.

Na responsabilidade política, portanto, o que está sob análise é a conduta sob o viés ético, se estivermos diante de algum vício jurídico este deve ser analisado na esfera jurídica. Assim, Tamasauskas defende que deve ser feita uma separação das responsabilidades políticas e jurídicas.

Na esfera política, deve ser aplicada de forma célere uma sanção correspondente ao ato ímprobo praticado pelo político, como o afastamento do cargo ou a cassação do mandato, contribuindo, assim, para a sua efetiva responsabilização política. Por outro lado, no que tange a esfera jurídica, deve ser retirado do processo judicial as pressões por soluções políticas que podem vir a afetar a imparcialidade do julgamento ou flexibilizar a observância dos direitos e garantias fundamentais do acusado.<sup>70</sup>

Diante disso, Tamasauskas acrescenta que a legislação deverá regular a *intervenção do Poder Judiciário*<sup>71</sup>, pois este só deve atuar de forma residual, a fim de verificar se a aplicação da sanção política foi fundamentada em conformidade com a Constituição Federal pelo Legislativo, caso contrário o judiciário atuaria para corrigir possíveis vícios no exercício

---

<sup>68</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant'ana. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, P. 79

<sup>69</sup> Idem, p. 168

<sup>70</sup> Idem, p. 143-145

<sup>71</sup> Idem, p. 169

regular da responsabilização política, devendo o seu acionamento ser realizado por meio de uma ação própria<sup>72</sup>.

### 3.3.2. Setor Privado

No que tange ao setor privado, é preciso que sejam impostos limites à iniciativa privada, de modo que o Poder Econômico por ela representado não encontre tantas facilidades para manter pactos ilícitos com os detentores de Poder Político.

Nesse sentido, Jairton Ferraz Júnior defende que devem ser realizadas mudanças no meio corporativo, a fim de auxiliar a reduzir o número de casos de corrupção política em nosso país. Para isso, o autor explica que as empresas devem adotar sistemas de *compliance*, que consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos voltados à proteção da integridade e da ética das empresas, elaboradas a partir da atividade desenvolvida em determinada seara empresarial, com incentivo institucional à denúncia de irregularidades para apuração e punição.

A partir de uma perspectiva penal, Helena Lobo da Costa e Marina Araújo apontam que os programas de *compliance* possuem potencial para tutelar a ofensa a bens jurídicos:

Nessa linha, o estímulo à criação de programas de *compliance* efetivos deve ser adotado como uma medida de promoção da tutela de bens jurídicos, não se devendo impor, automaticamente, maior rigor no que se refere à responsabilização criminal de figuras como o *compliance officer*, por exemplo. Deve-se, nessa seara, trabalhar com as já estabelecidas estruturas da teoria do delito, que revelam sua solidez não apenas sob o aspecto dogmático, como também na consecução dos objetivos de política criminal.<sup>73</sup> (p. 69)

---

<sup>72</sup> Idem, p. 139-140

<sup>73</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 69

Além disso, vale destacar que a empresa que passa a adotar sistemas de *compliance* se destaca positivamente em meio ao mercado competitivo, devido ao seu caráter ético em evitar a corrupção. Nesse sentido, argumenta Marlus Arns<sup>74</sup> que: “a proteção da imagem e reputação de qualquer empresa, bem como o seu reconhecimento, estão intimamente ligados à adoção plena de um sistema de *compliance*, permitindo a sobrevivência num mercado altamente competitivo, e diferenciando-se de forma ética como uma companhia que cumpre fielmente a legislação vigente.”

Diante disso, Jairton afirma que, para coibir a prática do delito, programas de *compliance* devem ser criados em observância aos seguintes requisitos<sup>75</sup>: (i) estruturação conforme as especificidades da atividade da empresa; (ii) mapeamento e identificação das áreas e setores da empresa mais expostos a riscos; (iii) implementação de procedimentos de controle interno; (iv) fornecimento de capacitações e treinamentos constantes a todos os integrantes da empresa; (v) submissão de todo o programa a avaliações e atualizações periódicas.

Dessa forma, segundo o autor, a estruturação de cada programa deve levar em consideração as características específicas das atividades desenvolvidas em cada empresa e, a partir disso, identificar os setores da atividade mais expostos a riscos, por meio de um amparo jurídico e prático de conhecimento da dinâmica empresarial.

Após esse mapeamento, devem ser implementados procedimentos concretos para gerenciar tais riscos, principalmente os que envolvem ilícito com agentes públicos, como, um dos exemplos citados por Jairton, a “formulação de regras internas que estabeleçam limites claros para interação com órgãos e agentes públicos no contexto da participação em licitações”<sup>76</sup>. Mas, para isso, destaca o autor que é importante a capacitação e treinamento

---

<sup>74</sup> Idem, p. 70

<sup>75</sup> Idem, p. 74-80

<sup>76</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 75

dos integrantes da empresa para que exerçam as suas atividades de acordo com os fundamentos éticos da empresa.

Segundo Jairton<sup>77</sup>, para o treinamento teórico é desejável que seja formulado um código de ética e um código de conduta alinhado com a legislação nacional e internacional anticorrupção, sendo de suma importância que todos os integrantes da empresa tenham fácil acesso a eles, independentemente do cargo ocupado, a fim de que os funcionários saibam quais condutas são permitidas e quais são proibidas por não estarem de acordo com os parâmetros éticos da empresa. Já a nível prático, esclarece o autor que devem ser fornecidos constantes treinamentos aos integrantes, simulando situações da própria empresa, de acordo com o cargo ocupado, a fim de que tomem as decisões corretas durante as suas atividades.

Por fim, para o funcionamento adequado desse sistema de *compliance* Jairton informa que é necessário que sejam realizadas avaliações, para verificar se o programa está sendo realizado da forma como foi idealizado, e atualizações periódicas, tendo em vista que o sistema deve estar em consonância com as legislações e técnicas do ramo de atividade da empresa. Somente assim será promovida uma adequada estruturação de mecanismos de prevenção a práticas ilícitas, sendo necessária a sua propagação no território brasileiro.

A atual legislação brasileira que prevê a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública é comumente chamada de Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Essa lei impõe sanções às empresas que atuam de forma lesiva à administração pública, bem como incentiva a adoção de sistemas de *compliance*, como podemos perceber em seu art. 7º, inciso VIII:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

(...)

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

---

<sup>77</sup> Idem, p. 77 e 78

Contudo, tal incentivo não tem sido o suficiente para que as empresas optem por adotar sistemas de *compliance* em seus estabelecimentos. Jairton<sup>78</sup> destaca que o principal motivo para esse estímulo ser fraco e insuficiente se refere ao *quantum* previsto para diminuição da pena de multa, que varia de 1% a 4%, prevista no Decreto nº 8.420/2015, tendo em vista que essa porcentagem não está de acordo como os gastos econômicos que a empresa possui ao implementar mecanismos e procedimentos internos de integridade.

Além disso, ressalva o autor<sup>79</sup> que a Lei nº 12.846 também prevê sanções muito duras e que podem acarretar o fim da sociedade empresária, ou, até mesmo, vulnerar o crescimento econômico de determinados setores estratégicos à economia nacional. Diante disso, considera Jairton que a lei deveria ter dado tratamento diferenciado as empresas se preocuparam em implementar sistemas de *compliance*.

Dessa forma, o autor afirma que a lei necessita de alterações imediatas, pois a forma como está elaborada obsta a implementação de sistemas de *compliance* nas empresas, e, para isso, Jairton<sup>80</sup> propõe duas medidas concretas para seus ajustes.

A primeira se refere à redução da pena de multa, podendo chegar a exclusão da sanção, pois, para o autor a escala de redução deve variar de 0% a 100%, devendo ser levada em consideração a estruturação do sistema de *compliance*, que deve abranger a adequação do programa aos parâmetros de avaliação e o perfil da empresa ao lado de suas dinâmicas que pairam o ramo de atuação.

A segunda se refere à necessária fundamentação por parte do avaliador ao atribuir determinada porcentagem de redução da multa que considerar adequada. Essa fundamentação

---

<sup>78</sup> FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021, p. 81

<sup>79</sup> Idem, p. 82

<sup>80</sup> Idem, p. 89-92

deve detalhar os motivos que levaram o avaliador a tal conclusão, sendo necessário se basear no grau de estruturação e efetividade do sistema de *compliance* para coibir atos ilícitos.

Assim, Jairton Ferraz Júnior considera que adotando tais alterações na Lei Anticorrupção, bem como se as empresas cumprirem os requisitos apontados para adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, será possível que o meio corporativo empresarial brasileiro se torne avesso a práticas de atos corruptos, contribuindo para a diminuição do pacto do injusto presente na corrupção.

#### **3.4. Aplicação das propostas ao caso de desqualificação do governador Wilson Witzel**

Diante do exposto, entendo que a ação conjunta das medidas preventivas propostas por Tamasaukas e Jairton seriam boas para o enfrentamento da corrupção no Brasil. Na medida em que, voltando para o caso do ex-governador Wilson Witzel, se de fato houvesse uma lei que aumentasse a transparência das ações políticas, os atos praticados por ele durante o exercício de sua função pública poderiam ter sido freados ou evitados, pois o fornecimento de informações à população tende a diminuir a ocorrência das práticas corruptivas.

Além disso, se os instrumentos de responsabilização política já existentes, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, fossem fortalecidas poderíamos utilizar esses mecanismos para melhor investigar os fatos de relevante interesse nacional e para ordem constitucional, sem depender de investigações realizadas no âmbito jurídico, como foi o caso do *impeachment* do Governador do Estado do Rio de Janeiro, em que esteve intimamente ligado por elementos colhidos na investigação criminal realizada pelo Ministério Público Federal.

Ademais, a ausência de uma legalidade estrita para definir quais são as incompatibilidades do cargo, acaba favorecendo a discricionariedade por parte do Legislativo,

que pode mudar a sua compreensão a depender do caso concreto, ou até mesmo da pessoa que está sendo acusada de não exercer as suas funções de acordo com o cargo que foi eleito. No caso do ex-governador do Rio de Janeiro, a partir dos fatos apresentados pela acusação, alegou o TEM que os atos praticados por Wilson Witzel violariam a probidade da administração e que seriam uma forma de proceder de forma incompatível com a honra e o decoro do cargo, o que ensejou na aplicação do art. 4º, V c/c art. 9º, item 7.

Dessa forma, partindo da leitura dos dispositivos, percebemos que se trata de um ilícito muito aberto, permitindo uma capitulação mais genérica. Logo, faz sentido que seja criada uma lei para definir quais são as incompatibilidades do cargo de forma concreta, a fim de evitar possíveis discricionariedades, conforme propõe o Igor Tamasauskas.

Por fim, a separação das responsabilizações jurídica e política defendida pelo autor é extremamente necessária. Após a deflagração da Operação *Tris in Idem*, o PGR apresentou denúncia ao STJ pedindo a prisão preventiva do Governador de Estado, Wilson Witzel, o que foi rejeitado, mas determinado o afastamento por 180 dias, através de uma decisão monocrática proferida pelo relator do caso, Ministro Benedito Gonçalves, e que posteriormente veio a ser confirmada pela Corte Especial do STJ.

No entanto, esse fato que deveria ter ocorrido após o recebimento da denúncia no processo de *impeachment*, conforme rito analisado no capítulo 1. Inclusive, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho<sup>81</sup>, ao analisar a decisão monocrática proferida pelo Relator do caso, reconheceu que o afastamento deveria ter ocorrido no âmbito político e não jurídico, tendo em vista que esse afastamento cautelar configurou uma forma de “cassação indireta” do mandato popular.

Segundo Napoleão, a medida deveria ter sido discutida na ALERJ, pois os deputados estaduais que deveriam assumir o encargo e a responsabilidade de afastar o governador, na

---

<sup>81</sup> Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02092020-Corte-Especial-confirma-afastamento-do-governador-Wilson-Witzel-por-180-dias.aspx>

medida em que são “detentores de investidora popular”. Entretanto, com o objetivo de dar uma resposta rápida à sociedade, o judiciário acabou interferindo na política, esvaziando a responsabilização política que deveria ter sido aplicada no caso e flexibilizando os direitos do investigado.

Há também que se analisar a medida proposta por Jairton, no que tange à esfera privada. A corrupção política praticada durante o governo de Wilson Witzel, que ensejou no seu *impeachment*, possuiu como relação estrutural de um lado o Poder Político, comandado pelo ex-governador, e de outro as Organizações Sociais de Saúde<sup>82</sup>, que são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que possuíam como donos grandes empresários.

A denúncia apresentada na ALERJ possuiu dois eixos de acusação, uma em relação a OSS Unir Saúde e outra em relação a OSS IABAS. Segundo a acusação, a escolha pela contratação da OSS Unir Saúde possuiu como principal razão o fato do instituto ser propriedade do empresário Mário Peixoto, pois, mesmo após a OS ter sido desqualificada para celebrar contratos com o estado, o então Governador revogou a desqualificação a pedido do próprio empresário em troca de vantagem indevida.

Já a contratação da OSS IABAS teria sido, conforme a denúncia, escolhida por Pastor Everaldo, outro integrante do referido grupo criminoso instalado no Estado do Rio de Janeiro, para o enfrentamento da pandemia ocasionada pela COVID-19, tendo em vista que por meio da gestão da OS seriam criados oito hospitais de campanha para o tratamento das pessoas infectadas, o que, ficou constatado, não ocorreu, sendo entregue apenas dois e com infraestrutura precária. O contrato foi celebrado no valor de R\$ 850 milhões, mesmo com a OS possuindo classificação no conceito C e uma prestação de contas frágil, nos termos da conclusão do TEM.

---

<sup>82</sup> Segundo o art. 1º, da Lei 9.637/98: Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Segundo a autora Juliana Costa Zaganelli<sup>83</sup>, as OSs foram introduzidas no Brasil para propiciar maior flexibilização dos serviços públicos, gerando eficiência e economicidade na execução dos serviços de saúde pública, por meio da iniciativa privada.

Por ser um modelo simples de gestão, foi considerado constitucional pelo STF a desnecessidade do procedimento licitatório para celebração de seus contratos, sendo possível a contratação direta de entidades privadas sem fins lucrativos, apenas observando certos critérios de qualificação definidos na Lei nº 9.637/98, o que acaba por gerar uma maior discricionariedade do Poder Público na escolha da OS ideal para prestar os serviços públicos de saúde.

Entretanto, um dos maiores problemas existentes no modelo de gestão por OS na saúde é a frágil fiscalização e controle, pois facilita a configuração de uma corrupção sistemática. Além disso, por meio das OSS o Estado é afastado da prestação direta do serviço de saúde, cabendo à iniciativa privada realizá-lo, o que eleva os custos para a administração e favorece a transferência dos serviços públicos.<sup>84</sup> Dessa forma, apesar de terem sido criadas com o objetivo de facilitar a contratação com o poder público, as OSS têm sido utilizadas como fontes de desvios de recursos ilícitos na atualidade.

Assim, caso as empresas e Organizações Sociais fossem estimuladas de forma efetiva a optarem por adotar sistemas de *compliance* em seus estabelecimentos, através das modificações propostas por Jairton na Lei Anticorrupção, no que tange a redução da pena de multa, que deveria variar do 0% a 100%, de acordo com a estruturação dos mecanismos e procedimentos internos de integridade e incentivo à denúncia de irregularidades, devendo a aplicação da multa ser fundamentada pelo avaliador. Certamente com essas medidas o Poder Público encontraria maior dificuldade em exercer atos ímprobos contra a Administração

---

<sup>83</sup> ZAGANELLI, Juliana Costa. **Transparência na Contratação de Organizações Sociais de Saúde: A Urgência do Acesso à Informação na Lei 12.527/11 para a garantia da Eficiência e da Economicidade na Saúde Pública**. Mestrado em Direito. Instituição de Ensino: Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2016, p. 17

<sup>84</sup> Idem, p. 68

Pública por meio de acordos com o setor privado, diminuindo, assim, os casos de corrupção política.

## CONCLUSÃO

O ano de 2020 foi marcado mundialmente pelo reconhecimento de uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde no dia 11 de março de 2020, ocasionada pelo novo coronavírus, vírus de alta transmissibilidade e letalidade, em que só no Brasil mais de 620 mil pessoas faleceram em decorrência da doença.

Ao ser reconhecida a pandemia, países do mundo inteiro assumiram um papel maior na economia e se uniram para combatê-la, bem como prestar auxílio às pessoas com aportes financeiros e criação de hospitais para o enfrentamento da doença. Entretanto, esse acontecimento não impediu a prática de atos corruptos, pelo contrário, potencializou.

O Estado do Rio de Janeiro, que já se encontrava em situação de crise financeira, ao ser alvo da corrupção durante o estado de calamidade pública, diminuiu a capacidade da administração estadual em adotar as necessárias ações emergenciais de gestão para o enfrentamento da COVID-19.

Diante disso, a polícia e o Ministério Público Federal passaram a investigar os supostos desvios que estavam ocorrendo durante a gestão do então governador Wilson José Witzel, e se depararam com uma enorme quantidade de recursos públicos sendo desviados do setor da saúde. Ademais, foi constatado que a corrupção política estava sendo praticada através da relação entre o Poder Público e as Organizações Sociais de Saúde, sob comando de grandes empresários.

No decorrer deste trabalho foi destacado que quando a corrupção atinge o meio político, há uma quebra de confiança entre o representado e o representante, que foi eleito pelo povo para exercer determinado mandato, tendo em vista que este para de agir em prol da coletividade para alcançar benefícios próprios, por meio de trocas ilícitas entre o poder político e o poder econômico.

Dessa forma, o direito penal tem sido amplamente utilizado para tentar punir os ocupantes de cargos públicos e dar uma resposta rápida a sociedade. Contudo, a utilização do direito penal não tem sido suficiente para coibir o pacto do injusto existente no crime de corrupção, inclusive, Nelson Hungria, há mais de 50 anos discutia sobre o assunto:

De quando em vez, rebenta um escândalo, em que se ceva o sensacionalismo jornalístico. A opinião pública vozeia indignada e Têmis ensaia o seu gládio; mas os processos penais, iniciados em estrépito, resultam, as mais das vezes, num completo fracasso, quando não na iniquidade da condenação de uma meia dúzia de *intermediários* deixados à própria sorte. São raras as moscas que caem na teia de Aracne.<sup>85</sup>

Conforme apresentado por Hungria, de fato, nem sempre o detentor do poder eletivo, que comanda as contratações é punido. Seja por conta da demora extremamente excessiva em julgar o processo ou porque a condenação acaba atingindo apenas uma parte do grupo criminoso, enquanto os participantes possuidores de maior poder político permanecem impunes.

Além disso, foi destacado que muitos estudiosos afirmam que para evitar a prática do delito de corrupção deveria haver o recrudescimento do direito penal, com aplicação de penas mais severas, com flexibilização de garantias e direitos individuais dos investigados e acusados. Todavia, não podemos flexibilizar requisitos legais e critérios de imputação a fim de facilitar condenações de políticos corruptos em nome de uma resposta imediata e muitas vezes seletiva, pois, assim, estaríamos diante de uma instabilidade institucional.

Logo, a punibilidade trazida pelo direito penal deve ser aplicada de forma subsidiária, por força do princípio da intervenção mínima, ou *ultima ratio*. Isto é, a criminalização do ato praticado pelo governante só pode ser aplicada após a sua devida responsabilização política, que poderá implicar na cassação do seu mandato, tendo em vista que a forma como o ocupante do cargo público irá praticar o delito da corrupção pode estar inserida no crime de responsabilidade.

---

<sup>85</sup> HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1958, v. IX, p. 362-363.

Como foi visto durante o trabalho, o crime de responsabilidade só pode ser cometido por determinadas pessoas mencionadas na Constituição Federal e na Lei nº 1.079/50, sendo necessário que essas pessoas possuam atribuições políticas e institucionais, em razão do cargo que ocupam, como um Governador de Estado. Assim, se busca proteger a autoridade da Constituição Federal, da democracia e dos valores da república, bem como os direitos políticos e sociais, sob pena da aplicação de sanção ao possuidor do cargo eletivo.

Diante disso, por estarmos em uma República, em que a estrutura política de poder é a supremacia do interesse público sobre o particular, caso essa estrutura seja quebrada ou impedida de ser concretizada por força de um governante que está agindo além de seus limites, estaremos diante de um crime de responsabilidade, cabendo ao Poder Legislativo corrigir eventuais desvios e abusos de poder.

O processo de julgamento dos crimes de responsabilidade é conhecido como *impeachment* e possui regras específicas a serem seguidas que a diferem de um processo jurídico, como, por exemplo, a desnecessidade em justificar o voto durante o julgamento perante o Tribunal Especial Misto. Entretanto, deve ser realizado em observância aos princípios republicanos e democráticos, bem como aos fundamentos e objetivos previstos nos artigos 1º e 3º, ambos da CRFB/88, possuindo assim, natureza jurídico-política.

O *impeachment*, então, é um instrumento utilizado para preservar a legitimidade do poder, garantindo que o povo possa destituir quem quebrou a confiança popular, direta ou indiretamente, como ocorre no delito da corrupção política, mas este deve ser julgado em observância das regras processuais penais ao contrário da responsabilização política.

Em razão dos atos praticados pelo então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, este foi acusado e levado a julgamento por cometer o crime de responsabilidade contra a probidade na administração pública, por exercer conduta incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. Na medida em que, segundo o Tribunal Especial Misto, foi comprovada a participação do ex-governador na requalificação

delituosa do Instituto Unir Saúde, bem como na improbidade da avença com o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS).

O seu julgamento teve como resultado a perda do cargo de Governador do Estado e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de cinco anos, na forma do art. 78, da Lei nº 1.079/50, que utilizou como argumentos principais o conjunto probatório composto por provas testemunhais produzidas durante o interrogatório realizado pelo TEM e por provas documentais e depoimentos colhidos no Inquérito nº 1.338/DF, apresentada no presente trabalho, e na Operação Favorito.

Entretanto, apesar de ter sido um julgamento de certa forma rápido, instaurado em junho de 2020 e encerrado em abril de 2021, se comparado com o processo penal que ainda está em trâmite na 7ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, vale destacar que o seu afastamento do cargo não ocorreu durante o processo de *impeachment*, mas sim por meio da Justiça, em virtude da deflagração da Operação *Tris in Idem*, ora analisada, havendo, assim, um atropelamento do judiciário no âmbito político, esvaziando a responsabilização política.

Diante disso e ante todo o exposto neste trabalho, é nítido concluir que precisamos fortalecer as nossas instituições políticas, a fim de garantir o estabelecimento de uma sociedade democrática.

A responsabilização política deve ser reestruturada cabendo ao próprio Poder Legislativo informar de forma concreta o caminho que nós, aplicadores do direito, devemos percorrer para enfrentar o problema de forma adequada, com utilização de instrumentos adequados em caso de quebra de confiança entre o representante e representado. Outrossim, necessitamos de regras claras para que efetivamente gestores públicos possam fazer uma boa administração no setor da saúde, assim como as empresas e Organizações Sociais possam se relacionar como poder público de forma estável e segura.

Somente no Estado do Rio de Janeiro, foram deflagrados casos de corrupção política nos últimos três governos, sendo, respectivamente, do Sérgio Cabral, do Luiz Fernando Pezão e do Wilson Witzel. E mesmo com todas as operações que se tornaram denúncias posteriormente, nós não conseguimos estabelecer práticas preventivas para o enfrentamento da corrupção. Pelo contrário, continua sendo utilizado o direito penal com seu caráter punitivo e repressivo, mas que só atua após o cometimento do ilícito, logo, que não ajuda a enfrentar problemas sociais.

Dessa forma, propostas como as apresentadas por Igor San'anna Tamasauskas, para o setor público, devem ser aplicadas. Como a valorização dos mecanismos de responsabilização política já existentes para melhor investigação dos delitos cometidos por Parlamentares virem acompanhadas por uma lei que defina as incompatibilidades, deveres e demais exigências éticas relacionadas ao mandato. Além da criação de uma lei, com o objetivo de fortalecer a legitimidade dos agentes políticos e proteger a representação política. E, principalmente, a separação entre as responsabilidades políticas e jurídicas, a fim de evitar que a responsabilização política seja esvaziada pelo direito penal ao tentar aplicar soluções rápidas que podem afetar a imparcialidade do julgamento ou flexibilizar a observância dos direitos e garantias fundamentais do acusado.

E as propostas apresentadas por Jairton Ferraz Júnior, para o setor privado, a fim de estabelecer limites à iniciativa privada para que esta não encontre facilidades em manter pactos ilícitos com os detentores de Poder Político. Para isso devem ser adotados sistemas de *compliance*, que precisam ser incentivados, através do tratamento diferenciado às empresas e Organizações Sociais que aderem ao sistema, devendo a pena de multa variar de 0% a 100%, levando em consideração a estruturação do sistema de *compliance* adotado pela empresa, além disso, a aplicação da multa deve ser fundamentada de forma detalhada com base na estruturação e efetividade do sistema de *compliance* para coibir atos ilícitos com a Administração Pública.

Portanto, conclui-se que prática de atos corruptos num setor tão sensível quanto a saúde gera danos irreparáveis que se materializam com a morte e danos à integridade física e

psíquica dos cidadãos brasileiros, conforme se comprovou no atual contexto pandêmico que se faz presente desde 2020.

A resposta penal oferecida contra os crimes na Administração Pública no setor da saúde não está sendo capaz de impedir a prática da corrupção na saúde, possuindo apenas a função de expor o desvalor social proporcionado pelo ato, bem como propiciar a reprovação dos agentes. Sendo, portanto, necessária a adoção conjunta de medidas preventivas no setor público e no setor privado, como as apresentadas nesse trabalho, para o tratamento da corrupção política no contexto atual brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. ***Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo.*** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 212, abr.-jun./1998, p. 161-174

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva; FUZIGER, Rodrigo José. **A política criminal brasileira no controle da corrupção pública.** In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coords.). Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013

BIM, Eduardo Fortunato. **A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (Impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas.** Revista de Direito do Estado, n. 5, Editora Renovar, Rio de Janeiro, janeiro/março de 2007

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal, 5: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos.** 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992

CÁRDENAS, Jaime. **Problemas de control y fiscalización de campañas y partidos: el caso mexicano.** In: análisis comparado. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

CRESPO, Marcelo Xavier de Freitas. **Do Conhecimento da Ilícitude em Face da Expansão do Direito Penal.** Tese de Doutorado. Orientador Prof. Titular Vicente Greco Filho. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu. **Crime de responsabilidade não é infração penal.** Revista de Direito Administrativo Aplicado, vol. 4, p. 49 a 56, Curitiba, março de 1995.

DALLARI, Adilson Abreu. **Investigação de Crime de Responsabilidade Civil do Presidente da República em mandato**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. 2016

FERRAZ JÚNIOR, Jairton. **Corrupção política e programas de compliance: reflexões político-criminais e dogmático-penais**. Dissertação. Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021

GISBERT, Rafael Bustos. **Corrupción Política y Derecho**. *In*: Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2013.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. vol. IX. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Proibidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

MACEDO, Elaine Harzheim. **O Processo de Impeachment de Prefeito Municipal e seus Reflexos no Direito Eleitoral**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 1-34, jan./jun. 2021

MARTINS, Ives Gandra Da Silva. **A hipótese de culpa para o impeachment**. *Folha de S. Paulo*, 3/2/15

MELLO, Rafael Munhoz de, **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**, coleção Temas de Direito Administrativo 17, Malheiros Editores, 2007

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. **Infração (crime) de responsabilidade e impeachment.** Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: RT, v.95, p.61-80, abr.-jun./2016.

SERRANO, Pedro. **Dos Requisitos Jurídicos para a Instauração do Processo de Impeachment do Presidente da República.** Revista de Investigações Constitucionais, vol. 2, maio/agosto 2015

TAMASAUSKAS, Igor Sant'ana. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019

ZAGANELLI, Juliana Costa. **Transparência na Contratação de Organizações Sociais de Saúde: A Urgência do Acesso à Informação na Lei 12.527/11 para a Garantia da Eficiência e da Economicidade na Saúde Pública'** 29/11/2016 184 F. Mestrado em Direito. Instituição de Ensino: Faculdade de Direito de Vitoria , Vitória. Biblioteca Depositária: Biblioteca Professor Renato Pacheco – Fdv.