

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

# A Reação Legislativa: como o Congresso Nacional vem minando as reformas anticorrupção no Brasil

Luiz Fernando Miranda, James Vieira, Francisco Rente Neto

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9857>

Submetido em: 2024-09-12

Postado em: 2024-09-13 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

## A Reação Legislativa: como o Congresso Nacional vem minando as reformas anticorrupção no Brasil

Luiz Fernando Miranda

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2728-6323>

<[lfmiranda@ufpa.br](mailto:lfmiranda@ufpa.br)>

Universidade Federal do Pará. Belém, PA, Brasil

James Batista Vieira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3564-3677>

<[james@ccsa.ufpb.br](mailto:james@ccsa.ufpb.br)>

Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, PB, Brasil

Francisco Rente Neto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6354-2777>

<[renteneto@gmail.com](mailto:renteneto@gmail.com)>

Universidade Federal do Pará. Belém, PA, Brasil

### RESUMO

Como os congressistas manipulam as ferramentas legislativas para reverter reformas anticorrupção? Este trabalho descreve como algumas votações recentes pelos legisladores do Congresso Nacional Brasileiro contribuem para reverter os avanços na luta contra a corrupção. Essas votações são realizadas por meio de acordos entre políticos de todos os espectros ideológicos e tornam a legislação voltada para o combate à corrupção vaga. Para tanto foram coletados e analisados documentos das casas legislativas e da imprensa. As evidências sustentam a hipótese de que as regras criadas para proteger a democracia, promover a responsabilidade e garantir a integridade pública são, na verdade, usadas pelos políticos brasileiros para proteger transações corruptas, reverter os resultados alcançados pelas reformas anticorrupção e garantir a estrutura de poder político. Por meio da análise do caso brasileiro, destacamos a importância das reformas anticorrupção para melhorar a supervisão sobre os partidos políticos. Também enfatizamos que, sem uma supervisão adequada, os partidos políticos podem desempenhar um papel crítico em permitir a corrupção política sistêmica, que ameaça especialmente os países do Sul Global.

**Palavras-chave:** Legislação Anticorrupção; Reformas legislativas; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Brasil

## **Legislative Backlash: how brazil's national congress is undermining anticorruption reforms**

### **ABSTRACT**

How Congressmen Manipulate Legislative Tools to Reverse Anti-Corruption Reforms? This paper describes how some recent votes by legislators in the Brazilian National Congress contribute to reversing advances in the fight against corruption. These votes are made through agreements among politicians from all ideological spectrums, rendering the legislation aimed at combating corruption vague. Documents from legislative houses and the press were collected and analyzed for this purpose. The evidence supports the hypothesis that the rules created to protect democracy, promote accountability, and ensure public integrity are actually used by Brazilian politicians to shield corrupt transactions, reverse the results achieved by anti-corruption reforms, and maintain the political power structure. Through the analysis of the Brazilian case, we highlight the importance of anti-corruption reforms in improving oversight over political parties. We also emphasize that, without adequate oversight, political parties can play a critical role in enabling systemic political corruption, which particularly threatens countries in the Global South.

**Keywords:** Anti-Corruption Legislation; Legislative Reforms; Chamber of Deputies; Federal Senate; Brazil

### **INTRODUÇÃO**

Como descrito por Thomas Skidmore (1986), a história do Brasil é marcada por avanços seguidos de retrocessos. Neste processo, a modernização se ajusta ao tradicional, o novo se acomoda ao velho, e uma certa ‘cultura do atraso’ se disfarça como uma miragem reformista. Essa análise, que também marca a história de inúmeros países presos à corrupção sistêmica das elites políticas tradicionais, é muito bem colocada no livro “Il Gattopardo” de Giuseppe di Lampedusa (2017, p.24): “Tudo deve mudar para que tudo permaneça o mesmo.”

No Brasil, como em muitos outros países do Sul Global, as estruturas de poder político, social e econômico estão historicamente fundamentadas no patrimonialismo, na proteção estatal de privilégios e nas trocas clientelistas de favores (Faoro 1958; Leal 1948). Como Sérgio Buarque de Holanda (1936) observou, no Brasil tradicionalmente os valores da vida privada prevalecem sobre os valores da vida pública, a personalidade prevalece sobre a impessoalidade, os sentimentos individuais sobre as normas, e o bem-estar da própria família assume uma posição de ascendência sobre interesses mais coletivos. Esses valores antirrepublicanos, antidemocráticos e pró-corrupção perpetuam-se em meio às mudanças institucionais.

Este trabalho analisa como as elites políticas, de todos os espectros políticos, conseguem manipular a legislação do congresso nacional brasileiro para restringir e reverter os avanços anticorrupção <sup>1</sup>. O foco é mostrar como após a Operação Lava Jato<sup>2</sup> os legisladores se uniram para reverter suas conquistas. Nossa análise se concentra no ramo legislativo do governo, embora reconheçamos que outros retrocessos também tenham sido observados nos ramos executivo e judiciário.

Começamos este capítulo apontando os desafios teóricos da permanência da corrupção em sociedades democráticas modernas, chamando atenção especial para as dificuldades enfrentadas por países do Sul Global, como o Brasil. Em seguida, descrevemos como o arcabouço legal anticorrupção brasileiro evoluiu ao longo dos anos através da Lei de Improbidade Administrativa (1992), da Lei de Lavagem de Dinheiro (1998), da Lei da Ficha Limpa (2010), da Lei Anticorrupção (2013) e da Lei de Combate ao Crime Organizado (2013). A seguir, analisamos como o congresso brasileiro, ameaçado por recentes investigações anticorrupção, minou o arcabouço legal anticorrupção. Examinamos a nova Lei de Abuso de Autoridade (2019), a nova Lei de Improbidade Administrativa (2021), a

Reforma da Lei de Inelegibilidade Política (2021) e a Reforma da Lei de Lavagem de Dinheiro (2019), que representaram os maiores retrocessos no atual arcabouço legal

---

<sup>1</sup> De acordo com o índice RILE, em 2018 o PT (Partido dos Trabalhadores de Lula) foi classificado como um partido de esquerda (-26.12), enquanto o PSL (Partido Social Liberal de Bolsonaro) foi classificado como um partido de direita (+42.46) (Jorge, Faria & Silva, 2020). Para uma análise mais aprofundada, ver Bolognesi, Ribeiro & Codato (2022).

<sup>2</sup> A Operação Lava Jato tornou-se uma investigação judicial de corrupção em nível nacional no Brasil. De 2014 a 2021, a operação resultou na prisão de muitos membros da elite política. No entanto, a Operação Lava Jato também atraiu controvérsias. Em 2019, o *Intercept* divulgou uma série de conversas privadas entre funcionários públicos do Judiciário que levantaram sérias dúvidas sobre seu comportamento legal e ético da operação.

anticorrupção brasileiro. A partir daí, introduzimos o esquema do orçamento secreto (2020) para discutir como os retrocessos se combinaram com novos compromissos com a transparência e o aumento da dificuldade de fiscalização que aumentaram os riscos de corrupção. Os principais resultados e limitações do estudo são apresentados nas considerações finais.

## **1 POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO PARA DEMOCRACIAS DO SUL GLOBAL**

O principal desafio de um regime democrático representativo é projetar instituições capazes de manter os representantes políticos sob controle. Isso diz respeito ao problema clássico da teoria política sobre como promover um governo virtuoso, e não tirânico ou corrupto (Manin 1997; Pitkin 1967; Barnard 2001). As eleições, por si só, não são um instrumento adequado para manter os políticos sob controle, pois os representantes políticos agem estrategicamente para manipular as percepções dos eleitores (Maravall 2014; Pavão 2018). Estudos indicam que os regimes democráticos estão correlacionados com uma menor ocorrência de casos de corrupção burocrática, mas a corrupção sistêmica é muito mais complexa (Morris 2021); é também um fenômeno menos investigado. Nesse contexto, a corrupção assume diferentes características, como suborno, propina e desvio de fundos públicos realizados através de legislação de interesse especial e financiamento ilegal de campanhas, compra de votos e fraude eleitoral (Philp 2015).

A corrupção ocorre em todas as sociedades, mas se manifesta como influência política de diferentes maneiras (Johnston 2005; Palifka & Rose-Ackerman 2016). Em países como o Brasil, onde elites cartelizadas (Johnston 2005) predominam, a captura partidária de instituições burocráticas, regulatórias e judiciais por meio do processo legislativo permite que os partidos integrem essas instituições em suas redes de tráfico de influência e geração de renda. As práticas de captura estatal ocorrem principalmente em novas democracias que estão em transição para economias de mercado e referem-se a situações em que interesses especiais compram leis e políticas para proteger seus privilégios (Hellman et al. 2003; Slinko et al. 2005). Dessa forma, ao permitir que os estados democráticos sejam capturados por elites políticas privilegiadas, os representantes eleitos deixam de ser representantes de seus eleitores e se tornam agentes de elites especiais, buscando tanto rendas quanto votos.

Isso pode ocorrer através do uso de políticas de “barril de porco” (gastar grandes quantias de dinheiro em uma área para tornar as pessoas locais mais propensas a votar em uma determinada pessoa ou partido), clientelismo ou simples compra de votos (quando um

político ou partido oferece favores, como acesso a serviços públicos, recursos ou tratamento preferencial aos eleitores em troca de apoio político e compromisso de votar), que distorcem o processo eleitoral e o sistema de responsabilização política (Kunicová 2006; Transparência Internacional 2014). Como a influência sobre a implementação de políticas, fiscalização, regulamentação e adjudicação pode oferecer benefícios valiosos, é altamente valorizada por agentes corruptos. Ao permitir a captura do estado por partidos, as regras legislativas, portanto, vinculam intimamente a corrupção política, administrativa e judicial e aumentam o nível agregado de corrupção em um país (Yadav & Mukherjee 2015).

Combater a corrupção política sistêmica é difícil, mas envolve um cálculo de custo-benefício que pode ser usado para promover a integridade (Persson, Rothstein & Teorell 2013; Lambsdorff 2002). O caso brasileiro apoia a hipótese de que regras legítimas (criadas para proteger a democracia, promover a responsabilização e garantir a integridade pública) são usadas pela elite política brasileira para proteger transações corruptas, reverter os resultados alcançados pelas reformas anticorrupção e reforçar uma estrutura de poder clientelista. Para combater a corrupção, é necessário aumentar os custos para as elites políticas envolvidas em transações corruptas (Bauhr & Charron 2018). Instituições legais, como ferramentas parlamentares e organizações partidárias, podem fornecer suporte relevante para acordos corruptos (Della Porta & Vannucci 1999). Consequentemente, as reformas anticorrupção no sul global não devem apenas se concentrar em limitar as oportunidades para a corrupção, mas também em impedir a execução de trocas corruptas e melhorar a governança de suas organizações, como os partidos políticos (Lambsdorff & Teksöz 2005; Bågenholm 2013). Como bem ilustrado no caso brasileiro, alcançar esses resultados é um desafio mais complexo do que parece à primeira vista.

## **2 REFORMAS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL: A LONGA JORNADA PARA FORTALECER O SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE PÚBLICA**

O desenvolvimento de um sistema nacional de integridade pública implica a coordenação de inúmeras instituições responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas anticorrupção (Aranha 2015). Nos últimos 20 anos, o Brasil fez progressos significativos no fortalecimento de seu sistema através do aprimoramento gradual do arcabouço legal (a Lei de Improbidade Administrativa (1992), a Lei de Lavagem de Dinheiro (1998), a Lei da Ficha Limpa (2010), a Lei Anticorrupção (2013), a Lei de Combate ao Crime Organizado (2013), etc.) e da ação independente da Polícia Federal, do Ministério

Público Federal e dos tribunais (Praça & Taylor 2014; Lagunes et al. 2021). Em 2013, os protestos de rua brasileiros desencadearam um movimento social anticorrupção sem precedentes que mais tarde daria suporte político à operação Lava Jato, que revelou algumas das intrincadas corrupções burocráticas e políticas no Brasil.

Em 2013, em meio a massivos protestos de rua, o Congresso Brasileiro aprovou dois projetos de lei considerados marcos no arcabouço jurídico anticorrupção. Primeiro, o projeto de lei sobre Crime Organizado (Lei 12.850/2013), que regulamentou a delação premiada, e, em seguida, a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), que foi uma resposta dupla. Por um lado, foi uma resposta política aos crimes revelados pela Operação Lava Jato, e, por outro, uma resposta internacional aos compromissos assumidos pelo país em 2006 (quando o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção). A Lei Anticorrupção impôs severas responsabilidades administrativas e civis às empresas por cometerem atos contra a administração pública e incentivou a criação de programas de compliance destinados a prevenir a corrupção e outras irregularidades.

Em conformidade com tratados internacionais previamente assinados pelo país e em linha com sua intenção de ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse arcabouço de integridade pública foi complementado alguns anos depois pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e pelo Decreto Federal sobre Governança Pública (Decreto 9.203/2017), que estabeleceram um novo modelo de governança corporativa para as organizações da administração pública, com o objetivo de salvaguardar a integridade pública. A motivação por trás dessas mudanças legislativas foi o terremoto político provocado pela Operação Lava Jato, que, em seus primeiros dias, acelerou o ritmo da responsabilização democrática no Brasil (Da Ros e Taylor, 2022). As atitudes populares em relação à corrupção aumentaram após a operação, quando a maioria dos cidadãos apontou a corrupção como o problema mais importante enfrentado pelo Brasil (Senters et al. 2019).

A Operação Lava Jato foi uma investigação judicial de âmbito nacional sobre corrupção no Brasil, frequentemente comparada à Operação Mãos Limpas na Itália (Mani Pulite). A operação teve sua sede em Curitiba, mas, devido à sua complexidade, novas frentes de investigação foram abertas no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. A operação resultou na prisão de muitas elites políticas e econômicas ligadas ao partido governante e à sua base de apoio parlamentar. Mais de US\$ 6 bilhões foram recuperados para o tesouro público,

sendo US\$ 1,5 bilhão apenas em 2021 (Tavarez, 2021) <sup>3</sup>. No entanto, os efeitos da Operação Lava Jato foram controversos. Em 2019, o *Intercept*, uma agência de notícias brasileira, divulgou uma série de conversas privadas entre agentes judiciais envolvendo comportamento legal e ético. O relatório forneceu evidências de que esses agentes poderiam estar agindo de acordo com uma agenda política oculta, além da agenda pública anticorrupção. Essa revelação ficou conhecida como *Vaza Jato*.

**Tabela 1. Resultados da Operação Lava Jato (para o ano de 2021)**

	<b>Indiciamentos Criminais</b>	<b>Condenações Criminais</b>	<b>Acordos de Delação Premiada</b>	<b>Fundos Recuperados</b>
<b>Tribunais de Justiça</b>	292	361	399	±US\$1.5 bilhão
<b>Supremo Tribunal Federal (para altos funcionários públicos federais)</b>	45	–	–	±US\$300 milhões

Fonte: Ministério Público Federal (2021)

Apesar dos vazamentos que comprometeram a reputação dos procuradores e do juiz principal, bem como de seu controverso desmantelamento, a Operação Lava Jato tornou-se extremamente popular entre os cidadãos comuns (Murillo, Brinks & Levitsky, 2020). Até 2021, suas atividades levaram à condenação, entre outros, de empresários influentes (Marcelo Odebrecht, Aldemir Bendine e Erton Medeiros Fonseca), líderes partidários (Eduardo Cunha, Gim Argello, Pedro Corrêa e João Vaccari Neto), doleiros estrangeiros e investidores poderosos (Adir Assad, Alberto Youssef e Raul Henrique Srour).<sup>4</sup> A operação investigou 54 congressistas, incluindo o atual presidente e o ex-presidente da Câmara dos Deputados (Arthur Lira e Eduardo Cunha, respectivamente), o ex-presidente do Senado (Renan Calheiros) e outros parlamentares proeminentes (como Ciro Nogueira, Gleisi Hoffmann, Humberto Costa, Cândido Vaccarezza, Romero Jucá, Renan Calheiros, Fernando Collor,

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre a Operação Lava Jato, ver Netto (2016); Lagunes e Svejnar (2021) e Kerche e Marona, 2021.

<sup>4</sup> Em abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal anulou a condenação do Presidente Lula e restaurou seus direitos políticos. Os ministros decidiram que o tribunal em Curitiba, onde os casos da Operação Lava Jato estavam sendo julgados, não tinha jurisdição para julgar o réu, e os processos foram transferidos para Brasília para um novo julgamento (Justiça Federal, 2022).

Antonio Anastasia e Aécio Neves). É fácil concluir que a Operação Lava Jato se tornou uma ameaça séria para muitos congressistas envolvidos em corrupção (Ferreira, 2016).

### **3 A 'ANTIRREFORMA' BRASILEIRA: AÇÕES DO CONGRESSO BRASILEIRO CONTRA O ARCABOUÇO LEGAL ANTICORRUPÇÃO**

Em 2016, um ministro, condenado por corrupção, profetizou que as operações anticorrupção atingiriam muitos interesses e, por isso, acabariam em um grande acordo nacional para "estancar a sangria"<sup>5</sup> (G1, 2016a). Após um longo processo de aprendizado para fortalecer o Sistema Nacional de Integridade Pública, a elite política brasileira, de todas as vertentes ideológicas, reagiu contra esse movimento. Sua resposta não foi apenas direcionada a desconstruir gradualmente o suporte legal para a ação (tornando inviáveis futuras ações anticorrupção), mas também a reverter seus resultados (ou seja, alterando decisões passadas). Há evidências significativas de que uma contrarreforma, anti-accountability e anti-estatal, está sendo conduzida no Brasil, liderada pela maioria dos parlamentares afiliados tanto a partidos de direita quanto de esquerda, sejam eles a favor ou contra o governo (France, 2019).

Neste ponto, consideramos necessário explicar uma nota metodológica. Nossa pesquisa lidou com um estudo de caso de um fenômeno de pequena escala (small-n) (Gerring, 2007). Analisamos toda a legislação cujo efeito foi enfraquecer o arcabouço legal anticorrupção. Em seguida, consideramos as *10 Medidas Contra a Corrupção*, uma iniciativa para fortalecer esse arcabouço anticorrupção que fracassou no Congresso Nacional. Finalmente, introduzimos o caso do esquema de orçamento secreto para ilustrar o movimento recente de redução da *accountability* realizado pelo Congresso Nacional. Nossa análise começa com os protestos de junho de 2013 e termina em 2022. As subseções seguintes analisam individualmente a legislação de antirreforma.

#### **3.1 A nova lei de abuso de autoridade**

Em 2019, a Nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019) foi aprovada, enfraquecendo a luta contra a corrupção e as organizações criminosas. A lei alterou a legislação relativa a prisões temporárias, interceptação telefônica, o estatuto da Ordem dos

---

<sup>5</sup> Este discurso, do senador Romero Jucá, ex-ministro do Planejamento do governo de Dilma Rousseff, foi gravado e publicado pela imprensa.

Advogados do Brasil e a definição de abuso de autoridade. Aprovado por aclamação na Câmara dos Deputados, o pedido de votação nominal do projeto foi rejeitado pela maioria para evitar a identificação dos votos dos legisladores. No Senado Federal, a votação nominal mostrou que o projeto foi aprovado por todo o espectro ideológico.

**Tabela 2. Votação nominal do Senado Federal para o Novo Projeto de Lei sobre Abuso de Autoridade**

<b>Espectro Ideológico</b>	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
<b>Direita</b> DEM, PP, PL, PODEMOS, PTB, REPUBLICANOS, PTC, PROS	15	6
<b>Centro</b> MDB, PSDB, PSD, CIDADANIA	27	7
<b>Esquerda</b> PT, PSB, REDE, PDT, PCdoB	12	5
<b>Sem Filiação</b>	0	1

Fonte: Senado Federal (2017); Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022)

Este projeto de lei de antirreforma (7.596/2017), promovido por partidos políticos no auge da Operação Lava Jato, foi de autoria do senador de esquerda Randolfe Rodrigues, que mais tarde se arrependeu da radicalidade da proposta.<sup>6</sup> Ele acabaria votando contra sua própria iniciativa, afirmando que a proposta "se transformou em uma retaliação à ação independente de procuradores e outros agentes anticorrupção" (Barreto, 2019). Ricardo Barros, o relator da proposta na Câmara dos Deputados, era o líder do governo de direita de Jair Bolsonaro. Aprovado por aclamação na Câmara, o pedido de votação nominal foi rejeitado pela maioria, novamente para evitar a identificação dos votos dos legisladores.

Quando a reforma foi aprovada, o presidente da Associação do Ministério Público afirmou que "a lei tem o potencial de deixar aqueles que investigam com medo de investigar, aqueles que acusam com medo de apresentar sua acusação, aqueles que julgam com medo de decidir" (Ramalhos, 2019). A reforma definiu crimes de abuso de autoridade de forma

<sup>6</sup> Em 2016, o ex-presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (MDB), já sob investigação, apresentou o projeto de lei 280/2016 para alterar a legislação sobre abuso de autoridade, mas sua iniciativa não teve sucesso.

vaga e subjetiva. Como tal, a lei colocou em risco as decisões de juízes, promotores, delegados, policiais e auditores, gerando medo e aumentando a incerteza jurídica, o que dificultou a atuação dos agentes públicos na luta contra o crime. Também se esperava um aumento substancial na judicialização, por meio de apelações criminais, o que tornaria o Judiciário menos eficiente. Em essência, a lei fez com que os funcionários públicos temessem agir e decidir em casos que envolvessem pessoas politicamente e economicamente poderosas.

Os eventos em torno da aprovação da legislação foram muito controversos. O Ministério Público Federal foi veementemente contra as modificações e houve desentendimentos entre os congressistas e membros do poder judiciário. Após a aprovação da nova lei, o senador Renan Calheiros fez uma declaração sobre um possível veto presidencial: “O presidente se queixando anteriormente de uma investigação ilegal da Receita Federal sobre seus familiares me faz supor que ele está farto do abuso de autoridade. Se há abusos contra o presidente brasileiro, você pode imaginar o que pode acontecer com os cidadãos comuns.” (Barreto, 2019).

### **3.2 A Lei de Reformulação da Improbidade Administrativa**

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) foi responsável por 62% das acusações apresentadas pelo Ministério Público Federal entre 1993 e 2018 (Londero, 2021). Essa lei foi o pilar da proteção do patrimônio público brasileiro contra agentes públicos corruptos ao longo dos últimos 30 anos. A lei considerava improbidade aqueles atos que implicassem em enriquecimento ilícito, causassem danos ao erário e violassem os princípios da administração pública. De acordo com a lei, gestores públicos não profissionais poderiam ser sancionados com perda de bens, perda do cargo público, suspensão temporária dos direitos políticos, pagamento de multa e indenização por danos, e proibição de contratar com a administração pública ou de beneficiar-se de incentivos fiscais, além de outras sanções penais.

No entanto, em 17 de outubro de 2018, Roberto de Lucena, que estava envolvido em negociações para a compra ilegal de vacinas durante a crise da pandemia de COVID-19, apresentou um projeto de lei para emendar a Lei de Improbidade Administrativa (Fonseca e Maciel, 2021a).<sup>7</sup> Sua proposta para melhorar a legislação (o Projeto de Lei 10.887/2018,

---

<sup>7</sup> Roberto de Lucena (PODEMOS) era um deputado federal recentemente reeleito do estado de São Paulo, um pastor evangélico de direita e eleito na onda dos movimentos anticorrupção. Ele também foi o líder da Frente Parlamentar de Combate à Corrupção.

transformado no Projeto de Lei 2.525/2021) era direta; restringir a aplicação da lei a práticas maliciosas em que a intenção do órgão público de cometer ilegalidades precisasse estar bem comprovada (Câmara dos Deputados, 2021a). O projeto de lei isentava a responsabilidade culposa dos agentes públicos quando seu comportamento, embora indesejável, fosse imprevisível e não pudesse ter sido evitado.

Em 2019, o projeto de lei foi encaminhado a uma comissão especial, presidida por um congressista de esquerda (Carlos Zarattini), que realizou numerosas audiências públicas e concluiu, em 2020, que, apesar do claro aumento no volume de processos anticorrupção com base na antiga lei, houve progresso legislativo na interpretação da nova lei. A falta de lógica em sua argumentação foi notável. Contra as evidências empíricas, a comissão multipartidária concluiu que “sanções graves resultantes de atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um escrutínio correto da conduta do acusado” (Zarattini, 2018, p.11).

Em junho de 2021, os partidos políticos, cujos membros estavam envolvidos em administrações de todas as esferas federativas, estavam imersos em processos de improbidade causados por malfeitos na aquisição de suprimentos médicos durante a crise da pandemia de COVID-19. Nesse contexto, decidiram dar prioridade a esse projeto de lei e aprovaram a reforma por uma ampla maioria (370 votos favoráveis contra 46) (Câmara dos Deputados, 2021a). Em quatro meses, o Senado Federal revisou e aprovou o projeto com emendas, devolvendo-o à Câmara dos Deputados, onde foi discutido e as mudanças do projeto foram aprovadas em dois dias. Essa aprovação foi possível porque houve um acordo multipartidário que formou uma maioria.

### **3.4 Reforma da Lei de Inelegibilidade Política**

A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) é uma lei que proíbe candidatos com antecedentes criminais duvidosos de se candidatar a eleições por oito anos. O Projeto de Lei 168/1993 foi proposto em 1993, mas avançou apenas após uma iniciativa popular que reuniu até 1,6 milhão de assinaturas em apoio à legislação. Esta lei se tornou um marco no movimento anticorrupção brasileiro: tornou inelegível qualquer político que tivesse sido destituído, que tivesse renunciado para evitar o impeachment ou que tivesse sido condenado por certos crimes, incluindo corrupção, em um tribunal de apelação, mesmo que ainda houvesse possibilidade de recorrer.

Em 2021, o projeto de lei 9/2021, que havia sido tramitado em oito meses, tornou a aplicação da lei muito mais flexível. Por exemplo, o projeto permitiu a candidatura de gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União. Partidos políticos de todo o espectro ideológico orientaram seus congressistas a votar a favor de uma iniciativa que reduziu o escopo da Lei da Ficha Limpa. Na Câmara dos Deputados, o projeto teve 345 votos a favor, 98 contra e 4 abstenções, e no Senado Federal o projeto teve 49 votos a favor e 24 contra. Em 30 de setembro de 2021, o projeto foi sancionado pela presidência (Câmara dos Deputados, 2021b; Senado Federal, 2021).

### 3.5 Reforma da Lei de Lavagem de Dinheiro e Competência dos Auditores Fiscais

Aprovada em 1998, a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/1998) criou um órgão independente para controlar certas atividades financeiras: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Foram necessários muitos anos para que a burocracia do COAF e os membros do judiciário desenvolvessem a capacidade institucional e gerencial para aplicar a lei de forma eficaz. Recentemente, esse sistema foi crítico das investigações anticorrupção da polícia federal, como as da Lava Jato, Zelotes e Greenfield (Shalders, 2019). Nesse contexto, em 2019, Jair Bolsonaro, o presidente brasileiro, emitiu uma medida provisória aprovada pelo Congresso (MP 893/2019). Essa medida alterou os poderes vinculativos do COAF. Na prática, isso representou um risco para a autonomia do COAF; reduziu seu orçamento e, como resultado, no ano seguinte, a prestação de seus serviços foi seriamente prejudicada (Pires, 2021).

**Tabela 3 – Percentual anual de relatórios de inteligência anticorrupção emitidos pelo COAF**

Ano	Porcentagem (%)
2014	38.5
2015	39.5
2016	41.2
2017	38.8
2018	39.7
2019	31.3
2020	28.4
2021	19.6
2022	15.9
2023	13.9

Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (2023)

Enquanto isso, iniciou-se um debate no Congresso Brasileiro sobre o papel dos auditores fiscais. O debate visava limitar a participação do COAF em forças-tarefas anticorrupção e impedir seu envolvimento na investigação de crimes não fiscais e fiscais (projeto de lei 4.479/19) (Unafisco, 2019). A origem do debate foi uma investigação envolvendo o senador Flavio Bolsonaro, um dos filhos do presidente. A investigação tratava de lavagem de dinheiro e tanto o COAF quanto a Receita Federal estavam conduzindo investigações.

A repercussão pública contra o projeto de lei foi tão grande que o Ministério Público Federal escreveu uma nota alertando que essa tentativa de mudar a lei era inconstitucional. Segundo o Ministério Público Federal, não haveria “como investigar adequadamente a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal sem também investigar qualquer suspeita de atividade criminosa” (Ministério Público Federal, 2019). Essa reação política dos atores judiciais não extinguiu a iniciativa, que continuou a ser processada no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2019a).

#### **4 A REFORMA DAS ‘10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO’**

Além de promover reformas que enfraqueceram a legislação anticorrupção existente, o legislativo também bloqueou mudanças significativas que poderiam ter melhorado o sistema de responsabilização do país. Uma tentativa bem conhecida de promover uma reforma anticorrupção foi liderada pelos procuradores da Lava Jato e patrocinada por membros do Ministério Público Federal: as “10 Medidas Contra a Corrupção”, que passaram pela Câmara dos Deputados após uma petição com mais de dois milhões de assinaturas em 2016. Foi aprovada pela mesma casa, em novembro de 2016, mas a iniciativa foi subsequentemente completamente distorcida (Mattoni & Odilla, 2021). O processo de deliberação gerou sérias preocupações sobre o estado de direito, a ponto de o Supremo Tribunal Federal ordenar o retorno do projeto de lei, que já estava em discussão no Senado, de volta para a Câmara dos Deputados (Mandado de Segurança 34.530/2016).<sup>8</sup>

Desde 2019, o projeto de lei 4.850/2016 está congelado. Em status de urgência, o projeto aguarda que o presidente da Câmara dos Deputados o coloque em pauta para uma nova votação em plenário (Câmara dos Deputados, 2019b). Após esse fracasso, membros da ONG Transparência Internacional e do think tank da Faculdade de Direito da Fundação

---

<sup>8</sup> Para uma análise mais aprofundada, consulte Matton & Odilla (2021).

Getúlio Vargas formularam as Novas Medidas Contra a Corrupção (Mohallem et al., 2018), e os candidatos nas eleições nacionais de 2018 prometeram apoiar essas medidas. No entanto, apenas 45 (7,5%) dos 594 parlamentares subscreveram formalmente a proposta (Unidos Contra Corrupção, 2022).

Em dezembro de 2016, Luiz Fux, um ministro do Supremo Tribunal Federal, anulou a votação das 10 Medidas (Mandado de Segurança 34.530/2016). Ele considerou que a alteração das leis pelo Congresso foi profundamente desfigurada e ordenou que o processo legislativo fosse reiniciado desde o início (Shalders & Fernandes, 2016). Alguns congressistas interpretaram essa legislação como um ataque à autonomia parlamentar. Os legisladores votaram contra as 10 Medidas “motivados por um sentimento de vingança” e em confronto com o Ministério Público Federal (Calgato, 2016). Isso também desencadeou muitas reações no Congresso quando as 10 Medidas foram bloqueadas e completamente modificadas. Na época, a sociedade civil sentiu uma grande decepção. Imediatamente após a decisão, o Ministério Público Federal afirmou que “as 10 Medidas não existiam mais” (Pozebom, 2016). A reação do Congresso às 10 Medidas foi um claro retrocesso.

Em 2017, outro projeto de lei importante foi patrocinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou à presidência a emissão de uma nova política de governança pública por meio de um novo ato e um novo decreto executivo 9.203/2017 (Brasil, 2017). Ambos (o projeto e o decreto) propunham medidas amplas para melhorar a governança pública através do aprimoramento da liderança, estratégia e mecanismos de controle em relação à gestão de desempenho, à implementação de sistemas de gerenciamento de risco e aos programas de integridade pública. Essas medidas visavam prevenir a corrupção e melhorar o desempenho dos órgãos públicos. O projeto foi abandonado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2020).

Finalmente, em 2021, o Congresso Nacional aprovou uma nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) que simplesmente atendeu à legislação atual, sem qualquer preocupação com a modernização do sistema de compras. Acadêmicos apontaram que a nova legislação melhorou os mecanismos de responsabilização, mas que outros mecanismos críticos estavam em falta (Boechat, 2022). Os principais pontos negligenciados nesta reforma foram a inclusão de dois fundamentos bem conhecidos para qualquer sistema de compras públicas eficaz: a adoção do critério de melhor valor para o dinheiro e o mecanismo de seguro de garantia para obras públicas (Cohen & Eimicke, 2008; Carvalhosa, 2017). A falta de adoção desses mecanismos garantiu a perpetuação das ineficiências e desvios amplamente conhecidos que ocorrem devido às numerosas alterações contratuais que incentivam o pagamento de

propinas, aumentam os custos das obras públicas e atrasam as aquisições das entidades públicas brasileiras.<sup>9</sup>

## **5 AÇÕES PARLAMENTARES RECENTES QUE PREJUDICAM A RESPONSABILIZAÇÃO: O ESQUEMA DO ORÇAMENTO SECRETO**

Embora esta seção não se concentre nas leis anticorrupção, os eventos em torno do esquema do orçamento secreto ajudam a entender e exemplificar o comportamento oportunista e clientelista do parlamento e do executivo no Brasil. A seguir, será explicado como o esquema do orçamento secreto, que foi implementado juntamente com as mudanças legislativas que enfraqueceram o arcabouço legal anticorrupção, também minou os mecanismos de responsabilização no Brasil.

A estabilidade das relações executivo-legislativo no sistema presidencialista brasileiro baseia-se significativamente em práticas de troca de favores, clientelismo e patrimonialismo (Ames, 2001). Algumas dessas práticas foram publicamente reveladas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2016). Em seu trabalho "Os Diários da Presidência" (1997-1998), Cardoso enfatizou a estreita relação entre o executivo e o legislativo como uma dimensão chave da corrupção no Brasil. O próprio ex-presidente escreveu que tinha a impressão de ser a corrupção mais disseminada do que se imaginava, que ela seria endêmica e que todo esse imbróglio parecia estar ligado ao Congresso (Cardoso, 2016)

A história do novo regime democrático do Brasil é marcada por uma longa lista de escândalos políticos (Lagunes et al., 2021) para uma lista dos maiores escândalos desde a restauração da democracia na década de 1980). Para ilustrar a corrupção generalizada e a alocação inadequada de recursos públicos resultantes das práticas corruptíveis na relação entre executivo e legislativo, alguns escândalos se destacam: 1) Caso Paulo César Farias; 2) os Anões do Orçamento (1993); 3) Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT-SP) (1998); 4) Banestado (2003); 5) Mensalão (2005); e 6) Petrolão (2014). Esses escândalos revelam uma série de mecanismos de cooptação do executivo usados pelo legislativo, não apenas através da distribuição de rendas por troca de favores, mas também pela compra de votos parlamentares e até mesmo pelo financiamento eleitoral ilegal.

---

<sup>9</sup> Gaspar (2020) apresenta um relatório jornalístico que detalha como a Odebrecht, uma das maiores empreiteiras brasileiras de obras públicas, tornou-se habituada a realizar licitações fraudulentas e pagar subornos no ineficiente sistema de controle interno administrativo mantido na nova lei de licitações públicas.

Essas práticas corruptíveis vinculadas à relação entre os ramos legislativo e executivo foram consolidadas durante a administração de Jair Bolsonaro (2019-2022), mesmo que ele não tivesse uma maioria política. O presidente passou toda a sua carreira política como parte do poderoso grupo de legisladores conhecido como “centrão”, que oferece apoio em troca de influência e acesso a recursos públicos.<sup>10</sup> Na prática, o presidente Jair Bolsonaro, pouco hábil na negociação da liberação ad hoc de emendas orçamentárias, transferiu seu poder sobre o orçamento ao Congresso (Emendas Constitucionais 100/2019, 102/2019 e 105/2019), rompendo a prática de autorizar a alocação orçamentária que sustentava o presidencialismo tradicional brasileiro (Praça, 2021; Piola & Vieira).

Na prática, os líderes congressuais concordaram em eliminar o intermediário (o presidente) e, sem critérios técnicos, começaram a alocar diretamente os fundos públicos para suas bases eleitorais. A partir de 2020, os líderes do Congresso Brasileiro começaram a expandir o controle sobre o orçamento público. Então, sob a liderança do “centrão”, os principais partidos implementaram o “orçamento secreto” (Resolução 1/2016 e Projeto de Resolução 4/2021), que, após emendas do relator orçamentário (RP9), alocou mais de R\$ 17 bilhões em 2022 entre os aliados políticos do governo (sem divulgar os nomes dos parlamentares que solicitaram as transferências). As emendas orçamentárias parlamentares, que correspondiam a aproximadamente 5% das despesas discricionárias até 2019, representaram mais de 12% em 2020, 19% em 2021 e 24% em 2022, distorcendo os aspectos setoriais e técnicos do orçamento, que agora se tornou obscuro e extremamente paroquial (Mendes, 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo descrever um caso de como realizações a ações de combate a corrupção podem surgir a partir da própria legislatura instituída para combatê-la. Ele destaca não apenas a fragilidade dos marcos legais anticorrupção, como é o caso do Brasil, mas também enfatiza como os esforços anticorrupção podem ser subitamente desmantelados, comprometendo a capacidade de um país de manter seus mecanismos de transparência e *accountability*.

Após décadas de aperfeiçoamento institucional anticorrupção, a legislação recente mostra que as instituições democráticas brasileiras são fracas no combate à corrupção. As

---

<sup>10</sup> O ‘Centrão’ é uma facção política sem especificação ideológica, apesar de seu nome. Todos os partidos atuam de forma única para obter rendas e privilégios.

negociações corruptas ainda prosperam à sombra da lei e evidências mostram que decisões do congresso estão sendo usadas contra o interesse público e sua luta contra a corrupção. Esses resultados estão em linha com descobertas recentes na literatura. Alguns políticos têm pouco a ganhar com o desmantelamento das redes de corrupção que sustentam suas campanhas e suas redes políticas, ou as de seus adversários. Mesmo políticos que não são extremamente corruptos enfrentam desincentivos para expor atos ilícitos (Da Ros & Taylor, 2022, p.211).

A autoproteção política abrange muito mais do que o não envolvimento na promoção da integridade pública. Congressistas de todas as vertentes ideológicas têm investido seu capital político para minar o marco legal anticorrupção brasileiro. Oportunidades para emendar a legislação têm surgido e continuam a surgir com o apoio de grande parte do Congresso Nacional. Por mais irônico que possa parecer, outro fator que estimula essa agenda é o discurso anticorrupção da nova direita brasileira, que foi inicialmente liderada pelo governo e coalizão partidária de Jair Bolsonaro. Não sabemos quais são os efeitos eleitorais de um discurso moral contra a corrupção, mas sabemos que atualmente, no Brasil, esse discurso na boca dos parlamentares vai em uma direção enquanto os votos seguem outra. Eles pregam anticorrupção, mas fazem de tudo para miná-la.

No entanto, enquanto nossa contribuição atual foi exploratória, ela pode ajudar a formular uma nova hipótese sobre as ações do Congresso no combate à corrupção. No contexto não apenas do Brasil, mas também de outros países do Sul Global, torna-se evidente que há uma lacuna crítica no que diz respeito à aplicação e sustentabilidade dos marcos legais e institucionais anticorrupção. Confiar apenas na legislação anticorrupção, como muitos países do Sul Global fazem, parece ser insuficiente; práticas adicionais de responsabilização e uma cultura democrática robusta são necessárias para combater a corrupção de forma eficaz. A falha na implementação desses mecanismos e os riscos de retrocessos, como demonstrado por eventos passados, deixam os marcos legais vulneráveis a um desmantelamento rápido, impulsionado pelos instintos de autopreservação dos políticos.

Embora a realidade política em desenvolvimento no Brasil seja inegavelmente complexa e em constante evolução, ela serve como um alerta para o Brasil e para muitos países que lutam para avançar com esforços anticorrupção sustentáveis, especialmente na forma de legislação. Análises históricas e causais mais aprofundadas são imperativas para entender de forma abrangente os fatores que impulsionam o comportamento atual dos detentores de cargos. Estudos comparativos entre países também são necessários. É essencial que os formuladores de políticas e a sociedade civil, não apenas no Brasil, reconheçam e

enfrentem prontamente essa realidade preocupante de retrocessos perigosos para reconstruir e fortalecer os mecanismos anticorrupção, fortalecer as instituições de fiscalização e fomentar uma cultura de responsabilidade. Essas medidas são de importância crucial na luta contra a corrupção e na preservação dos princípios fundamentais da governança democrática.

## REFERÊNCIAS

AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

ARANHA, A. *A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BÅGENHOLM, A. The electoral fate and policy impact of “anti-corruption parties” in Central and Eastern Europe. *Human Affairs*, v. 23, p. 174–195, 2013.

BARRETO, W. Aprovado na Câmara, projeto sobre abuso de autoridade divide senadores. *Agência Senado*, 2019. Disponível em: <https://abrir.link/D5uNh>. Acesso em: 7 mar. 2023.

BARNARD, F. *Democratic Legitimacy: Plural Values and Political Power*. Montreal: McGill-Queens University Press, 2001.

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. *Revista da CGU*, v. 14, n. 25, p. 63–79, 2022.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2, p. 3-29, 2022.

CALGARO, F. Câmara retira seis propostas do MPF e desfigura pacote anticorrupção. *GI*, 2016. Disponível em: <https://abrir.link/HJPtG>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4479/2019. 2019a. Disponível em: <https://abrir.link/bcWEe>. Acesso em: 7 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 4850/2016. 2019b. Disponível em: <https://abrir.link/EQehO>. Acesso em: 7 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 9163/2017. 2020. Disponível em: <https://abrir.link/Cojhj>. Acesso em: 7 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2.505/2021 (nº anterior: PL 10887/2018). 2021a. Disponível em: <https://abrir.link/GRSka>. Acesso em: 6 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 9/2021. 2021b. Disponível em: <https://abrir.link/4uv5O>. Acesso em: 6 fev. 2023.

CARDOSO, F. H. *Diários da Presidência (1997-1998)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CARVALHOSA, M. Um plano real de combate a corrupção. *Folha de S.Paulo*, 2017. Disponível em: <https://abrir.link/uc8iS>. Acesso em: 15 mar. 2023.

COHEN, S.; EIMICKE, W. *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Coaf em números. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/coaf-em-numeros-1>. Acesso em: 8 fev. 2023.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. *Brazilian Politics on Trial: corruption and reform under democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2022.

FAORO, R. *Os donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.

FERREIRA, F. Deputados ameaçados pela Lava Jato atuam contra operação, diz Deltan. *G1*, 2016. Disponível em: <https://abrir.link/yoNSX>. Acesso em: 4 mar. 2023.

FONSECA, B.; MACIEL, A. Deputado da base bolsonarista apoiou grupo religioso em oferta paralela de vacinas ao Ministério da Saúde. *El País*, 2021. Disponível em: <https://abrir.link/ZAGA9>. Acesso em: 11 mar. 2023.

FRANCE, G. Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks. *Transparency International*, 2019.

G1. Em gravação, Jucá sugere 'pacto' para barrar a Lava Jato, diz jornal. *Globo*, 2016. Disponível em: <https://abrir.link/Ju5pt>. Acesso em: 5 mar. 2023.

GASPAR, M. *A Organização - A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GERRING, J. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HELLMAN, J.; JONES, G.; KAUFMANN, D. Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. *Journal of Comparative Economics*, v. 31, n. 4, p. 751–773, 2003.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

JOHNSTON, M. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

JORGE, V.; FARIA, A.; SILVA, M. The positioning of Brazilian political parties on the left-right scale: methodological dilemmas and literature review. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33, p. 1-45, 2020.

JUSTIÇA FEDERAL. Ação penal nº 1070239-94.2021.4.01.3400. 2022. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 5 fev. 2023.

KERCHE, F.; MARONA, M. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, v. 64, n. 3, p. 8-37, 2021.

KUNICOVÁ, J. Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics. In: ROSE-ACKERMAN, S. (Ed.). *International Handbook on The Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 140-160.

LAGUNES, P.; MICHENER, G.; ODILLA, F.; PIRES, B. President Bolsonaro's Promises and Actions on Corruption Control. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 2, p. 1-55, 2021.

LAGUNES, P.; SVEJNAR, J. *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. London: Routledge, 2020.

LAMBSDORFF, J.; TEKSÖZ, S. Corrupt Relational Contracting. In: LAMBSDORFF, J. (Ed.). *The New Institutional Economics of Corruption*. London: Routledge, 2005. p. 123-146.

LAMBSDORFF, J. Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law. *Journal of Economic Behavior and Organization*, v. 48, n. 3, p. 221-241, 2002.

LAMPEDUSA, G. *O Leopardo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

LEAL, V. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1948.

LONDERO, D. *O Desenvolvimento Institucional do Ministério Público Federal no Combate à Corrupção, 1988–2018*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARAVALL, J. *Las Promesas Políticas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2014.

MATTONI, A.; ODILLA, F. Digital Media, Activism, and Social Movements' Outcomes in the Policy Arena. The Case of Two Anti-Corruption Mobilizations in Brazil. *Partecipazione e Conflitto*, v. 14, n. 3, p. 1127-1150, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota Técnica. 2019. Disponível em: <https://abrir.link/ucqRP>. Acesso em: 14 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Resultados. 2021. Disponível em: <https://abrir.link/JpmVJ>. Acesso em: 8 fev. 2023.

MENDES, M. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. *Instituto Millenium*, 2022.

MOHALLEM, M.; BRANDÃO, B.; OLIVEIRA, C.; FRANCE, G.; ARANHA, A.; MARTINI, M.; ANGÉLICO, F.; WANICK, L. Novas medidas contra a corrupção. Rio de Janeiro: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MORRIS, S. Corruption, Rule of Law and Democracy: Concepts, Boundaries, and Oxymora. *Mexican Law Review*, v. 13, n. 2, p. 155-170, 2021.

MURILLO, V.; BRINKS, D.; LEVITSKY, S. *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

NETTO, V. *Lava Jato: o juiz Sérgio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*. São Paulo: GMT, 2016.

PAVÃO, N. Corruption as the Only Option: The Limits to Electoral Accountability. *The Journal of Politics*, v. 80, n. 3, p. 996-1010, 2018.

PERSSON, A.; ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. Why Anticorruption Reforms Fail - Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2012.

PHILP, M. The definition of political corruption. In: HEYWOOD, P. (Ed.). *Routledge Handbook of Political Corruption*. London: Routledge, 2015.

PIOLA, S.; VIEIRA, F. Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada: Indo além do poder de emenda versus poder de agenda. *IPEA*, 2022.

PIRES, B. Crime de corrupção perde espaço nos pedidos feitos por órgão de controle ao COAF. *Estadão*, 2021. Disponível em: <https://abrir.link/YZWtg>. Acesso em: 7 fev. 2024.

PITKIN, H. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

POZZEBOM, F. Saiba o que mudou no pacote anticorrupção aprovado pela Câmara. *EBC*, 2016. Disponível em: <https://abrir.link/bcM4M>. Acesso em: 15 fev. 2023.

PRAÇA, S. Por que Bolsonaro precisa de um “orçamento secreto”? *EXAME*, 2021. Disponível em: <https://abrir.link/k4JFD>. Acesso em: 16 mar. 2023.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil’s Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin America Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-46, 2014.

RAMALHOSO, W. Lei de abuso enfraquece combate a corrupção. *UOL*, 2019. Disponível em: <https://abrir.link/VsMv0>. Acesso em: 7 mar. 2023.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIKA, B. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2ª edição, 2016.

SENTERS, K.; WEITZ-SHAPIRO, R.; WINTERS, M. Continuity and Change in Public Attitudes toward Corruption. In: AMES, B. (Ed.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. London: Routledge, 2019.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 85/2017. 2017. Disponível em: <https://abrir.link/DDYII>. Acesso em: 8 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 9/2021. 2021. Disponível em: <https://abrir.link/AMzk2>. Acesso em: 16, mar. 2023.

SHALDERS, A. Como Bolsonaro justifica a troca de diretor, nome e “casa” do COAF. *BBC*, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49402666>. Acesso em: 6 fev. 2023.

SHALDERS, A.; FERNANDES, V. STF anula votação das 10 medidas contra a corrupção. 2016. Disponível em: <https://abrir.link/mV4Fd>. Acesso em: 14 fev. 2023.

SLINKO, I.; YAKOVLEV, E.; ZHURAVSKAYA, E. Laws for sale: evidence from Russia. *American Law and Economics Review*, v. 7, n. 1, p. 284-318, 2005.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

TAVAREZ, J. Petrobras recupera mais de R\$ 6 bilhões em acordos da Lava-Jato. *Correio Braziliense*, 2021. Disponível em: <https://abrir.link/s3SGH>. Acesso em: 4 mar. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNATIONAL. Introduction to electoral corruption. 2014. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-electoral-corruption/5189>. Acesso em: 4 mar. 2023.

UNAFISCO. Amordaçar auditores fiscais é dar as mãos ao crime. 2019. Disponível em: <https://abrir.link/yRXxh>. Acesso em: 14 mar. 2023.

UNIDOS CONTRA CORRUPÇÃO. Quem somos? 2022. Disponível em: <https://abrir.link/rAvpU>. Acesso em: 14 fev. 2023.

YADAV, V.; MUKHERJEE, B. *The Politics of Corruption in Dictatorships*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

ZARATTINI, C. Parecer do Projeto de Lei nº 10.887/2018. *Câmara dos Deputados*, 2018. Disponível em: <https://abrir.link/IG9oa>. Acesso em: 6 fev. 2023.

#### **Outros documentos oficiais utilizados:**

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 7 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv893.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv893.htm). Acesso em: 7 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/113974.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113974.htm). Acesso em: 7 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.158, de 7 de abril de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1158.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1158.htm#art3). Acesso em: 7 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 7.596/2017. 2017. Disponível em: <https://abrir.link/xz3xX>. Acesso em: 6 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 113/2021. 2021c. Disponível em: <https://abrir.link/TrOQw>. Acesso em: 6 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2896/2022. 2022. Disponível em: <https://abrir.link/5rrtT>. Acesso em: 6 fev. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 7331. STF, 2022a. Disponível em: <https://abrir.link/bbNxm>. Acesso em: 8 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. ARE 843989. STF, 2022b. Disponível em: <https://abrir.link/B4ZiC>. Acesso em: 8 fev. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2.177/2022 (TC 006.777/2022-8). 2022. Disponível em: <https://abrir.link/Czb5w>. Acesso em: 8 fev. 2023.

#### **DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:**

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

#### **CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES:**

**Luiz Fernando Miranda:** Conceituação, Metodologia, Validação, Análise formal, Investigação, Recursos, Curadoria de dados, Escrita – Draft original, Escrita – Revisão e edição, Visualização, Supervisão, Administração do projeto. **James Batista Vieira:** Conceituação, Metodologia, Validação, Análise formal, Investigação, Recursos, Curadoria de dados, Escrita – Draft original, Escrita – Revisão e edição, Visualização, Supervisão, Administração do projeto. **Francisco Rente Neto:** Investigação, Recursos, Curadoria de dados.

#### **DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:**

Os autores declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

## **MINIBIOGRAFIAS DOS AUTORES:**

### **Luiz Fernando Miranda**

Professor adjunto da Faculdade de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Membro do conselho deliberativo da ONG Transparência Brasil.

### **James Batista Vieira**

Professor associado do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba. Docente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande.

### **Francisco Rente Neto**

Mestre e doutorando em ciência política pela Universidade Federal do Pará.

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.