



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS
(PPGDP)

RAFAEL SIMONETTI BUENO DA SILVA

MINISTÉRIO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E *STANDARDS* PROBATÓRIOS
NO PROCESSO PENAL: A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MP/GO NO
APRIMORAMENTO DA PRODUÇÃO PROBATÓRIA NOS DELITOS DE CORRUPÇÃO
NO ESTADO DE GOIÁS

GOIÂNIA

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Rafael Simonetti Bueno da Silva

3. Título do trabalho

Ministério Público, políticas públicas e standards probatórios no processo penal: A efetividade da atuação do MP/GO no aprimoramento da produção probatória nos delitos de corrupção no Estado de Goiás

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 18/07/2025, às 07:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Simonetti Bueno Da Silva, Discente**, em 18/07/2025, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5469383** e o código CRC **19567CB9**.

RAFAEL SIMONETTI BUENO DA SILVA

**MINISTÉRIO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E *STANDARDS* PROBATÓRIOS
NO PROCESSO PENAL: A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MP/GO NO
APRIMORAMENTO DA PRODUÇÃO PROBATÓRIA NOS DELITOS DE CORRUPÇÃO
NO ESTADO DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP), da Faculdade de Direito (FD), da Universidade Federal de Goiás (UFG), para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Novas tecnologias e novas práticas em políticas públicas: Soluções jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta

GOIÂNIA

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Silva, Rafael Simonetti Bueno da
Ministério Público, Políticas Públicas e Standards Probatórios no Processo Penal [manuscrito] : A efetividade da atuação do MP/GO no aprimoramento da produção probatória nos delitos de corrupção no Estado de Goiás / Rafael Simonetti Bueno da Silva. - 2025.
CCXCIII, 293 f.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2025.

Bibliografia. Anexos.

Inclui lista de figuras, lista de tabelas.

1. processo penal. 2. standards probatórios. 3. Ministério Público.
4. políticas públicas. I. Motta, Fabrício Macedo, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **07-2025** da sessão de defesa de produto final do mestrado de **Rafael Simonetti Bueno da Silva**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **vinte e sete dias do mês de junho de dois mil e vinte e cinco**, a partir da(s) **nove horas**, na Sede do Ministério Público do Estado de Goiás – Sala T-15, realizou-se a sessão pública de defesa de produto final de mestrado intitulado “Ministério Público, políticas públicas e standards probatórios no processo penal: A efetividade da atuação do MP/GO no aprimoramento da produção probatória nos delitos de corrupção no Estado de Goiás”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor Doutor Fabrício Macedo Motta (PPGDP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Gaspar Alexandre Machado de Sousa (PPGDP/UFG), membro titular interno e Professor Doutor Carlos Vinícius Alves Ribeiro (IDP), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento do produto final de mestrado, tendo sido o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Fabrício Macedo Motta, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **vinte e sete dias do mês de junho de dois mil e vinte e cinco**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 02/07/2025, às 08:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gaspar Alexandre Machado De Sousa, Professor do Magistério Superior**, em 02/07/2025, às 08:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO, Usuário Externo**, em 29/07/2025, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5387123** e o código CRC **55A114E4**.

Este trabalho é dedicado à minha esposa, **Adriana**, e aos meus filhos, **Luís Gustavo** e **João Pedro**. Com vocês ao meu lado, o dia, a vida e a alma se tornam essencialmente leves.

RESUMO

Esta dissertação trata da possibilidade de realização do controle lógico-racional que incidirá no momento do juízo fático por meio da incidência da Teoria dos *Standards Probatórios* para o controle da qualidade da prova processual penal, a qual é problematizada no contexto dos crimes de corrupção no direito brasileiro. Considerou-se o conceito de que o *standard* probatório corresponde ao grau mínimo de suficiência probatória exigido pelo ordenamento jurídico para que uma hipótese fática seja provada. Suas finalidades consistem em orientar os sujeitos da relação processual, servir de parâmetro para a avaliação das provas pelo juiz e distribuir os riscos de lacunas nas decisões sobre os fatos. Como objetivo, busca-se examinar a viabilidade de adoção de critérios para aferição da suficiência probatória e racionalização do controle da valoração da prova, além de investigar se o modelo de gestão pública utilizado pelo Ministério Público brasileiro permite identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar, de forma sistemática, os arranjos e instrumentos jurídicos utilizados em políticas públicas — especialmente na esfera criminal e em relação ao aprimoramento das investigações. Em relação ao Ministério Público do Estado de Goiás, o objetivo é verificar se o modelo de planejamento estratégico adotado pela instituição pode servir de base para o desenvolvimento de estudos sobre os chamados *standards* probatórios e, por conseguinte, contribuir para o aprimoramento do Direito Processual Penal. A presente pesquisa foi realizada não apenas mediante levantamento bibliográfico de doutrina nacional e estrangeira, mas também por meio de uma pesquisa empírica de natureza qualitativa envolvendo a coleta válida e fidedigna de dados primários em relação a processos criminais relacionados a crimes de corrupção que tramitam ou tramitaram perante o Poder Judiciário goiano, em 1ª ou 2ª instância, entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2023, a fim de se compreender, por meio da análise do grau de provas produzidas, como os julgadores estão aferindo a suficiência do conjunto probatório quanto à comprovação das hipótese fática, diante dos elementos de juízo disponíveis. Esse enfoque empírico mostra-se fundamental tanto para a formulação de políticas públicas mais eficazes quanto para o aprimoramento do planejamento das ações do Ministério Público brasileiro no que se refere à adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento da atividade investigativa e ao incremento da efetividade da persecução criminal. Como referencial teórico, considera-se a proposta de uma Teoria Racionalista da Prova, modelo segundo o qual os procedimentos de determinação dos fatos se orientam à formulação de enunciados fáticos que serão verdadeiros se os fatos descritos tiverem ocorrido, ou falsos em caso contrário. Nesse modelo, a valoração probatória deve obedecer a critérios rigidamente definidos em lei, exigindo-se que o juízo seja guiado por parâmetros de lógica e racionalidade, passíveis de controle em sede recursal. Com base no referencial teórico previamente estabelecido, a pesquisa teórica, aliada à análise crítica dos resultados da investigação empírica, confirmou a hipótese de que o julgamento fático em ações penais envolvendo crimes de corrupção é compatível com a aplicação do *standard* de prova clara e convincente como critério decisório. Tal *standard* não apenas define o grau de prova necessário para a demonstração dos atos corruptivos, como também contribui para um controle mais rigoroso da motivação judicial quanto aos fatos, conferindo às decisões maior legitimidade e racionalidade. Por fim, essa melhora na qualidade da atividade probatória envolve, diretamente, o aperfeiçoamento da atividade investigativa e o aprimoramento da efetividade da persecução criminal pelo Ministério Público.

palavras-chave: processo penal; *standards* probatórios; Ministério Público; políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation addresses the possibility of implementing logical-rational control at the time of factual judgment through the application of the Theory of Evidence Standards to control the quality of evidence in criminal proceedings, which is problematized in the context of corruption crimes in Brazilian law. The concept that the evidentiary standard corresponds to the minimum degree of evidentiary sufficiency required by the legal system for a factual hypothesis to be proven was considered. Its purposes are to guide the subjects of the procedural relationship, serve as a parameter for the evaluation of evidence by the judge and distribute the risks of gaps in decisions on the facts. The objective is to examine the feasibility of adopting criteria to assess evidentiary sufficiency and rationalize the control of the assessment of evidence, in addition to investigating whether the public management model used by the Brazilian Public Prosecutor's Office allows for the systematic identification, analysis, evaluation and improvement of legal arrangements and instruments used in public policies — especially in the criminal sphere and in relation to the improvement of investigations. In relation to the Public Prosecutor's Office of the State of Goiás, the objective is to verify whether the strategic planning model adopted by the institution can serve as a basis for the development of studies on the so-called evidentiary standards and, consequently, contribute to the improvement of Criminal Procedural Law. This research was carried out not only through a bibliographic survey of national and foreign doctrine, but also through empirical research of a qualitative nature involving the valid and reliable collection of primary data in relation to criminal proceedings related to corruption crimes that are or were processed before the Judiciary of Goiás, in the 1st or 2nd instance, between January 1, 2018 and December 31, 2023, in order to understand, through the analysis of the degree of evidence produced, how the judges are assessing the sufficiency of the evidentiary set regarding the proof of the factual hypotheses, in view of the available judgment elements. This empirical approach is essential both for the formulation of more effective public policies and for improving the planning of actions by the Brazilian Public Prosecutor's Office with regard to the adoption of measures aimed at improving investigative activities and increasing the effectiveness of criminal prosecution. As a theoretical framework, the proposal of a Rationalist Theory of Evidence is considered, a model according to which the procedures for determining facts are oriented towards the formulation of factual statements that will be true if the facts described have occurred, or false if they have not. In this model, the assessment of evidence must comply with criteria strictly defined by law, requiring that the judgment be guided by parameters of logic and rationality, which can be controlled in appeals. Based on the previously established theoretical framework, the theoretical research, combined with the critical analysis of the results of the empirical investigation, confirmed the hypothesis that the factual judgment in criminal proceedings involving corruption crimes is compatible with the application of the standard of clear and convincing evidence as a decision-making criterion. This standard not only defines the level of evidence required to demonstrate corrupt acts, but also contributes to a more rigorous control of judicial motivation regarding the facts, giving decisions greater legitimacy and rationality. Finally, this improvement in the quality of evidentiary activity directly involves the improvement of investigative activity and the enhancement of the effectiveness of criminal prosecution by the Public Prosecutor's Office.

keywords: criminal procedure; standards of proof; Public Prosecution Office; public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – relações corruptas numa sociedade democrática.....	103
Figura 2 – recomendações da OCDE.....	111
Figura 3 – recomendações da OEA.....	114
Figura 4 – órgão responsável pelas investigações.....;	233
Figura 5 – distribuição espacial dos 200 processos analisados.....	234
Figura 6 – perfil/ocupação dos investigados/réus nos 200 processos analisados.....	235
Figura 7 – total de processos que envolvem crimes praticados por particulares contra a Administração Pública em Geral, segundo a espécie de crime.....;	236
Figura 8 – total de processos que envolvem crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em Geral, segundo a espécie de crime.....	237
Figura 9 – total de processos que envolvem crimes praticados contra as finanças públicas, segundo a espécie de crime.....	238
Figura 10 – espécie de diligências realizadas nos 200 processos analisados.....	239
Figura 11 – total de processos segundo a espécie de provas/medidas realizadas durante a instrução processual.....	240
Figura 12 – análise de resultado de decisão em 1º grau em relação ao total de processos.....	241
Figura 13 – proporção de diligências por resultado do processo.....	242
Figura 14 – correlação linear de Pearson.....	245
Figura 15 – matriz de Correlação (Pearson).....	246
Figura 16 – variável categórica 8 e Matriz de correlação (Pearson).....	247
Figura 17 – variável categórica 9 e Matriz de correlação (Pearson).....	248
Figura 18 – matriz de confusão normalizada.....	256

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – rodadas Anticorrupção da CICC.....	115
Quadro 2 – acompanhamento das disposições selecionadas para análise na Primeira Rodada.....	117
Quadro 3 – acompanhamento referente à implementação das disposições da Convenção selecionadas para análise na Segunda Rodada.....	120
Quadro 4 – acompanhamento referente à implementação das disposições da Convenção selecionadas para análise na Terceira Rodada.....	125
Quadro 5 – órgãos de Controle.....	128
Quadro 6 – acompanhamento dos avanços e informações/desdobramentos referentes à implementação das recomendações formuladas no relatório da Primeira Rodada de Análise.....	132
Quadro 7 – acompanhamento da implementação das disposições da Quinta Rodada e das recomendações da Segunda Rodada.....	135
Quadro 8 – recomendações não atendidas.....	140
Quadro 9 – crimes relacionados a atos corruptivos.....	159
Quadro 10 – atos normativos do CNMP que possuem como objeto a resolutividade de atuação dos membros do MP.....	170
Quadro 11 – processos em geral.....	190
Quadro 12 – processos com decisão judicial, inclusive arquivados.....	190
Quadro 13 – processos com Acordo de Não Persecução Penal – ANPP (incluindo processos arquivados).....	191
Quadro 14 – relação de variáveis.....	194
Quadro 15 – tabela de Códigos e Categorias Variáveis Categóricas.....	195
Quadro 16 – interpretação do indicador estatístico Razão de Chances:.....	206
Quadro 17 – correlação de Pearson.....	243
Quadro 18 – correlação de Pearson.....	244

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – razão de Chances estimada que relaciona o câncer de pulmão com ser fumante ou não.....	207
Tabela 2 – distribuição dos 143 processos analisados segundo o órgão responsável pela investigação.....	208
Tabela 3 – distribuição espacial dos 146 processos analisados.....	209
Tabela 4 – distribuição dos 146 processos segundo quantidade de envolvidos.....	210
Tabela 5 – perfil/ocupação dos investigados/réus nos 146 processos analisados.....	211
Tabela 6 – total de processos que envolvem crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em Geral, segundo a espécie de crime.....	211
Tabela 7 – total de processos que envolvem crimes contra as finanças públicas.....	212
Tabela 8 – total de processos que envolvem crimes contra as finanças públicas, segundo a espécie de crime.....	213
Tabela 9 – distribuição dos 146 processos analisados segundo a quantidade de diligências realizadas:.....	215
Tabela 10 – espécie de diligências realizadas nos 146 processos analisados.....	216
Tabela 11 – distribuição dos 146 processos analisados segundo a quantidade de espécie de provas/medidas realizadas durante a instrução processual.....	217
Tabela 12 – total de processos segundo a espécie de provas/medidas realizadas durante a instrução processual.....	217
Tabela 13 – distribuição dos 146 processos analisados segundo a quantidade de decisões em 1º grau:.....	218
Tabela 14 – total de processos segundo a natureza da decisão de 1º grau.....	219
Tabela 15 – total de diligências realizadas nos 81 processos com sentença condenatória:....	220
Tabela 16 – razões de absolvição observadas nos 55 processos com decisão de 1º grau absolutória.....	220
Tabela 17 – conteúdo das decisões proferidas em 2º grau nos 55 processos com decisão absolutória em 1º grau.....	221
Tabela 18 – panorama dos 55 processos com mérito condenatório no 1º grau em que houve conhecimento do recurso da defesa pelo TJ/GO.....	222
Tabela 19 – pareceres das procuradorias de justiça segundo número total de decisões em 2º grau.....	223

Tabela 20 – distribuição dos 71 processos com pareceres dos Procuradores de Justiça do MP/GO.....	223
Tabela 21 – número de processos segundo a eficácia dos instrumentos de justiça penal negocial.....	224
Tabela 22 – razões de chance estimadas obtidas de um modelo de regressão logística bivariado que relaciona o mérito condenatório em 1º grau com o número de diligências realizadas.....	225
Tabela 23 – razões de chance estimadas obtidas de um modelo de regressão logística bivariado que relaciona o mérito condenatório em 1º grau com órgão responsável pela investigação.....	225
Tabela 24 – distribuição dos 54 processos em que houve acordo, segundo o órgão de investigação.....	226
Tabela 25 – distribuição espacial dos 54 processos em que houve acordo, segundo o município.....	226
Tabela 26 – distribuição dos 54 processos com acordo, segundo a quantidade de indivíduos envolvidos.....	227
Tabela 27 – perfil dos investigados nos 54 processos.....	227
Tabela 28 – Total de processos que envolvem crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública em geral, segundo a espécie de crime.....	228
Tabela 29 – total de processos que envolvem crimes contra as finanças públicas.....	228
Tabela 30 – total de diligências realizadas em 54 processos em que houve a realização de acordo.....	229
Tabela 31 – total de processos em que houve acordo, segundo a diligência realizada.....	230
Tabela 32 – total de processos em que houve acordo, segundo atos/medidas realizadas durante a instrução processual.....	231
Tabela 33 – total de processos em que houve acordo, segundo eficácia dos instrumentos de justiça penal negocial.....	231

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 OS SISTEMAS JURÍDICOS NAS PERSPECTIVAS DO <i>COMMON LAW</i> E DO <i>CIVIL LAW</i>	20
2.1 NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE A ORIGEM, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO <i>COMMON LAW</i>	22
2.2 NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE A ORIGEM, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO <i>CIVIL LAW</i>	36
2.3 PONTOS DE CONTRASTE E DE INTERSEÇÃO ENTRE AS DUAS FAMÍLIAS.....	43
3 <i>STANDARDS</i> PROBATÓRIOS.....	50
3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS: DECISÃO JUDICIAL E SISTEMAS DE VALORAÇÃO DA PROVA.....	50
3.2 PROVA E SUA VALORAÇÃO RACIONAL.....	54
3.3 CONCEITO, FUNÇÕES E FORMULAÇÃO DOS <i>STANDARDS</i> DE PROVA NO PROCESSO.....	59
3.4 ATIVIDADE PROBATÓRIA E TEORIA DOS MODELOS DE CONSTATAÇÃO DE PROVA.....	68
3.5 POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO <i>STANDARD</i> PROBATÓRIO “ACIMA DE QUALQUER DÚVIDA RAZOÁVEL” NO PROCESSO PENAL BRASILEIRO.....	79
4 CONCEITO-CHAVE DA PESQUISA: CORRUPÇÃO.....	95
4.1 CORRUPÇÃO: UM FENÔMENO COM MÚLTIPLAS ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS.....	96
4.2 O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA CORRUPÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO.....	105
4.2.1 O Direito Internacional Anticorrupção: Fundamentos e instrumentos.....	106
4.2.1.1 <i>Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)</i>	110
4.2.1.2 <i>Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA)</i>	112
4.2.1.2.1 <i>A realidade brasileira no contexto anticorrupção na OEA</i>	116
4.2.1.3 <i>Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) – Convenção de Mérida</i>	142
4.2.1.3.1 <i>A realidade brasileira no contexto anticorrupção da UNCAC</i>	146
4.2.2 Corrupção e legislação interna.....	150

5 A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	161
5.1 A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E A POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	161
5.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	166
5.3 PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO: O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS E SEU EIXO FINALÍSTICO NA ÁREA CRIMINAL.....	177
6 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA DESENVOLVIDA.....	184
6.1 METODOLOGIA DA PESQUISA INVESTIGADA.....	185
6.2 COLETA DOS DADOS PRIMÁRIOS: POPULAÇÃO REPRESENTATIVA.....	188
6.3 PREPARAÇÃO DOS DADOS.....	192
6.4 ESTABELECIMENTO DOS ELEMENTOS DE ANÁLISE E SUAS VARIÁVEIS.....	193
6.5 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	200
6.5.1 Números e características da população obtida.....	197
6.5.1.1 Metodologia dos indicadores estatísticos.....	197
6.5.1.1.1 Proporção.....	198
6.5.1.1.2 Razão.....	198
6.5.1.1.3 Modo de Regressão Logística.....	198
6.5.1.1.4 Estimção dos parâmetros.....	204
6.5.1.1.5 Interpretação dos parâmetros.....	206
6.5.1.2 Resultado analítico envolvendo os 146 processos descritos no quadro 12.....	207
6.5.1.2.1 Órgãos responsáveis pela investigação e espaço territorial dos processos.....	207
6.5.1.2.2 Características dos sujeitos investigados/processados.....	210
6.5.1.2.3 Características dos crimes praticados.....	211
6.5.1.2.4 Diligências realizadas pelos órgãos de investigação.....	213
6.5.1.2.5 Conteúdo das decisões judiciais proferidas em 1º grau de jurisdição.....	218
6.5.1.2.6 Principais diligências investigativas que resultaram na prolação de sentença condenatória.....	219
6.5.1.2.7 Principais razões de absolvição em sede de 1º grau de jurisdição.....	220
6.5.1.2.8 Trâmite processual perante o 2º grau de jurisdição.....	221
6.5.1.2.9 Pareceres das Procuradorias de Justiça do MP/GO.....	222
6.5.1.2.10 Instrumentos de justiça penal negocial.....	223
6.5.1.2.11 Análise de associação.....	224

6.5.1.3 Resultado analítico envolvendo os 54 processos descritos no quadro 13.....	226
6.5.1.4 Análise descritiva dos 200 processos descritos nos quadros 12 e 13 – (Gráfico de Pareto).....	232
6.5.1.5 Aplicabilidade da Correlação de Pearson na pesquisa.....	243
6.5.1.6 Análise das principais correlações entre diligências e resultados processuais.....	248
6.5.1.7 Fundamentos metodológicos: Florestas Aleatórias e Validação Cruzada em análises jurídicas empíricas.....	250
6.5.1.7.1 Floresta Aleatória: conceituação, aspectos técnicos relevantes e vantagens no contexto da análise jurídica.....	251
6.5.1.7.2 Validação Cruzada: conceituação, metodologia e implicações para a pesquisa jurídica empírica.....	252
6.5.1.7.3 Aplicação das técnicas da Floresta Aleatória e da Validação Cruzada na análise dos standards probatórios.....	254
6.5.1.7.4 Análise dos resultados do modelo de Floresta Aleatória e da Validação Cruzada para os standards probatórios.....	255
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	260
REFERÊNCIAS.....	269
ANEXO.....	289

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa, inicialmente, analisar a viabilidade de se instituírem parâmetros de suficiência probatória no direito brasileiro, a partir da criação de *standards* de prova, a ser explorado especificamente em relação aos delitos de corrupção, com base em um modelo de direito processual penal de raízes romano-germânicas (sistema de *civil law*) adotado no Brasil.

Uma das questões fundamentais do processo penal refere-se à regulação do controle punitivo estatal, manifestada na decisão judicial e refletindo a valoração da prova produzida. Há uma constante tensão entre a finalidade da prova, que se consubstancia em “fundamento para a escolha racional da hipótese destinada a constituir o conteúdo da decisão final sobre o fato”, e a decisão judicial, que exprime conteúdo, necessitando, em razão disso, de um controle rígido por parte do Estado (Taruffo, 2002, p. 317).

É preciso estabelecer critérios e mecanismos de controle tanto para a produção quanto para a análise da prova pelo Estado-Juiz, com o objetivo de reduzir o risco de erro judiciário — fator que, não raramente, resulta em graves injustiças na esfera penal —, sobretudo porque a ausência de exame quanto à estrutura lógica do convencimento judicial inviabiliza o debate sobre a justificação dos fatos.

Isso porque, conforme Taruffo (2014, p. 20), “uma decisão jurídica e justa somente pode fundar-se em uma valoração apropriada, exata e veraz dos fatos relevantes ao caso”.

Também se faz necessário estabelecer regras para a admissão e produção da prova, a fim de compreender, com exatidão, quais são os requisitos, em termos de conteúdo e qualidade, para que o Estado-Juiz profira uma decisão condenatória ou absolutória.

Embora seja necessário que a dogmática jurídica nacional traduza uma preocupação sobre os fatos e a valoração da prova, essas questões são comumente estudadas sem cautelas ou relegadas à aceitação do mito de uma convicção pessoal do magistrado, de tal maneira que há uma tendência a pressupor como racionalmente justificadas determinadas decisões judiciais que trazem argumentos explanatórios sobre como foi alcançada a conclusão sobre os fatos, desconsiderando-se questões de minimização e distribuição de riscos, de estabilidade das decisões e do próprio modo como os juízes decidem (Gascón Abellán, 2022, p. 13-14).

A ausência de parâmetros para decisões acerca de questões de fato é um problema que merece ser estudado com a devida atenção, principalmente se considerarmos que o tema dos *standards* probatório é pouco explorado no Brasil, talvez em virtude de não haver “*standard* probatório legalmente previsto ou jurisprudencialmente considerado com uma formulação

clara” (Baltazar JR., 2007, p. 276), valendo-se os juízes de critérios flexíveis de prova, com espaço para a discricionariedade judicial, o que pode gerar insegurança jurídica¹.

Com origem conceitual no *common law* e considerável difusão entre espanhóis e italianos, Taruffo (2003, p. 659-677) adverte que parte dos países de *civil law*, ainda, não faz uma distinção suficientemente clara entre os modelos de *standards* probatórios. Essa relutância em enfrentar o tema possui raízes históricas e ideológicas que são tratadas no segundo capítulo do presente trabalho, com destaque para o processo de colonização e as principais influências que guiaram o desenvolvimento da estrutura jurídica adotada no Brasil.

Analisaram-se, neste capítulo, os sistemas jurídicos na perspectiva histórica do *common law* e do *civil law*, com a proposição de um estudo comparado da cultura jurídica anglo-saxã com a cultura romano-germânica, demonstrando-se cada vez mais semelhanças entre os sistemas, com a circulação de soluções e propostas entre eles.

A respeito dessa visão dos sistemas jurídicos, começou a surgir, mais recentemente, na doutrina dos países de preponderância do *civil law*, uma preocupação ainda incipiente com os *standards* probatórios no direito processual brasileiro (Peixoto, 2021. p. 25-26).

Apesar dos avanços na legislação processual que busca introduzir maior estabilidade e previsibilidade à atividade jurisdicional, as partes envolvidas na relação processual não possuem parâmetros rígidos de como agir em juízo para demonstrar o suporte fático de seu direito ao julgador. Conforme Taruffo (2014. p. 20), “uma decisão jurídica e justa somente pode fundar-se em uma valoração apropriada, exata e veraz dos fatos relevantes ao caso”.

No terceiro capítulo desta Dissertação, conferiu-se maior racionalidade às decisões judiciais por meio da noção de controle lógico-racional do juízo fático, conforme delineado pela Teoria dos *Standards* Probatórios, a qual será abordada em consonância com pesquisa empírica baseada na análise de processos criminais envolvendo delitos de corrupção.

Em relação ao embasamento teórico aplicável aos *standards* probatórios, parte-se da premissa de que o processo penal, em razão das particularidades que lhe são inerentes — especialmente pelos bens jurídicos tutelados e pelas garantias fundamentais asseguradas —, exige um nível próprio de produção de provas.

De acordo com Knijnik (2001, p. 29), o emprego dos modelos de constatação ou *standards* permite que se tragam ao debate critérios decisoriais importantes (por exemplo, o

¹ Vide, a título de exemplo, o art. 155 do Código de Processo Penal (CPP): “o juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas”. Cite-se, também, o art. 386, VII, CPP: “o juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: [...] VII – não existir prova suficiente para a condenação”.

fato de o juiz optar por um indício a outro, o entender “subjetivamente” insuficiente a prova produzida, o pretender a parte a prevalência de determinada interpretação ou inferência etc.), que, até então, não possuíam um código comum e, de certo modo, ficavam à margem de uma discussão crítica.

O *standard* probatório funciona como um balizamento que determina “o grau mínimo de prova” exigido para considerar-se provado um fato, buscando-se, com isso, controlar, de forma racional e lógica, o livre convencimento dos julgadores, bem como minimizar riscos de erros judiciários na apreciação das provas. A função dos *standards* probatórios, portanto, é permitir o controle da motivação judicial das decisões (Vázquez, 2013, p. 14).

Entretanto, para Matida e Vieira (2019, p. 222), há de se ter cautela, tanto em relação à própria definição de *standard* probatório quanto ao seu próprio uso. Não raro, se verifica a mera citação da expressão “*standard*” como suficiente para garantir fiabilidade da decisão, desconsiderando o caso concreto.

O referencial teórico foi concebido com a proposta de uma teoria racionalista da prova, um modelo segundo o qual os procedimentos de determinação dos fatos se dirigem à formulação de enunciados fáticos que serão considerados verdadeiros se os fatos que descrevem tenham ocorrido ou, caso contrário, serão falsos (Gascón Abellán, 2022. p. 80). Assim, deve haver critérios de valoração rigidamente definidos na lei, ocasião em que o juízo deva ser orientado por critérios de lógica e racionalidade, podendo ser controlado em âmbito recursal (Heidenheimer, 2007 p.64).

No quarto capítulo do trabalho, abordou-se o conceito-chave da pesquisa que é o fenômeno da “corrupção”. Para crimes dessa natureza, a delimitação de um sistema probatório de referência manifesta-se ainda mais necessária ao se estudar, por exemplo, a classificação idealizada por Heidenheimer (1970. p. 18-28), que traduz o fenômeno da corrupção de acordo com a percepção social de merecimento da reprovação, classificando-o de três formas: a) corrupção preta: quando a lei e a norma social coincidem, ou seja, há sinergia entre as percepções da sociedade com a norma jurídica vigente — a lei pune e a sociedade realmente acredita que aquele ato deve ser punido; b) corrupção branca: quando a lei tipifica determinado ato como crime, mas há uma tolerância ou mesmo discordância dessa tipificação pela sociedade; c) corrupção cinza: quando os atores sociais avaliam determinado comportamento de forma controversa.

A importância dessa classificação é substancial, pois estudos desenvolvidos por Gibbons (1989. p. 165-171) e Johnston (1989, p. 417-136) comprovaram, empiricamente, a tese de Heidenheimer, em sintonia com os estudos desenvolvidos por Peters e Welch (1978, p. 974-

984), no sentido de que a sociedade possui diferentes modos de encarar a corrupção, variando a inserção social das normas escritas conforme o caso estudado.

Dessa forma, embora haja consciência coletiva acerca da existência de um aparato de leis e normas tratando da corrupção, é importante ressaltar que o entendimento e a interpretação dessas normas por parte da população podem variar contextualmente, revelando que a corrupção constitui um fenômeno social e complexo inerente às relações pessoais individuais, institucionais e corporativas. Sobressalta-se, também, a importância de se aprofundar o estudo da sistemática dos *standards* probatórios nos delitos de corrupção, estabelecendo-se alguns balizamentos normativos relevantes para a aplicabilidade dos tipos penais.

No quarto capítulo, apresentou-se, também, o enquadramento jurídico da corrupção no direito brasileiro e a realidade do país no contexto do Direito Internacional Anticorrupção.

No quinto capítulo, analisou-se de que modo a atuação do Ministério Público (MP) brasileiro interfere no processo decisório e na avaliação das políticas públicas, uma vez que os atores do sistema de justiça operam, direta ou indiretamente, no *policy making* por meio de suas decisões, sejam elas judiciais ou extrajudiciais.

Aprofundou-se esse argumento no capítulo, ao tratar especificamente da realidade do Ministério Público do Estado de Goiás (MP/GO), com o objetivo de apurar se o modelo de gestão pública considerado pela instituição é capaz de identificar, analisar, avaliar e aprimorar, de forma sistemática, os arranjos e as ferramentas jurídicas empregados nas políticas públicas, especialmente na esfera criminal e no que se refere ao aperfeiçoamento das investigações criminais. Nessa perspectiva, buscou-se aferir se o desenho de planejamento pode servir de sustentação para o fomento de estudos relacionados aos denominados *standards* probatórios e, conseqüentemente, ao aperfeiçoamento do Direito Processual Penal.

A hipótese central do trabalho, à luz do referencial teórico, é a de que ao julgamento fático envolvendo ações penais de delitos de corrupção deverá incidir o *standard* a partir de uma valoração orientada por critérios lógicos e objetivos, controláveis intersubjetivamente.

A pesquisa teórica empreendida no presente trabalho foi realizada mediante averiguação bibliográfica de doutrina nacional e estrangeira sobre a temática. Além disso, realizou-se uma pesquisa empírica, de natureza qualitativa, desenvolvida por meio da análise de processos judiciais envolvendo crimes de corrupção que tramitam ou tramitaram perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO), considerando um marco temporal preestabelecido.

No sexto capítulo, enfoca-se o desenvolvimento do trabalho a respeito da realização de uma investigação empírica jurídico-exploratória do processamento das ações de corrupção pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO), com a finalidade de observar de que modo o

Tribunal tem avaliado a suficiência do conjunto probatório para a comprovação da hipótese fática em decisões relacionadas a delitos de corrupção.

Realizou-se uma pesquisa documental de processos de corrupção no Estado de Goiás, com coleta, válida e fidedigna, e tabulação de dados primários, conforme variáveis previamente estabelecidas.

A investigação teve como recorte temporal ações penais que tramitam ou tramitaram perante o Poder Judiciário goiano, em 1ª ou 2ª instância, entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2023. O termo inicial do lapso temporal selecionado deve-se ao ano da entrada em vigência da Resolução n. 7, de 30 de julho de 2018, do Colégio de Procuradores de Justiça do MP/GO, que disciplinou a instauração e a tramitação do Procedimento de Investigação criminal (PIC) em relação ao Ministério Público Goiano (MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás, 2018). O termo final da data de ajuizamento das ações selecionado deve-se ao ano de início da presente pesquisa empírica.

A abrangência territorial da pesquisa foi o Estado de Goiás, considerando-se os processos relativos a delitos de corrupção que tramitam ou tramitaram nesse ente federado. Esses processos foram considerados como população para fins do estudo, no período de referência.

Ressalte-se que o critério de seleção da amostra concentrou-se em ações judiciais que já possuíam, ao menos, decisão em primeiro grau de jurisdição, estivessem elas em trâmite ou arquivadas. Essa delimitação justifica-se pela necessidade de analisar a qualidade das provas produzidas e a efetividade das variáveis selecionadas, o que exige a avaliação do fluxo processual, com ênfase nas fases de investigação e instrução, que antecedem e culminam na decisão de primeiro grau.

A escolha do objeto de pesquisa decorre da vivência prática deste pesquisador, marcada por diversos desafios enfrentados na apuração de crimes de corrupção, especialmente a respeito da produção da prova. Essa experiência evidenciou a necessidade de uma teoria racionalista da prova, capaz de orientar o juízo com base em critérios de lógica e racionalidade. Por fim, apresentam-se as conclusões relativas ao trabalho, e perspectivas para estudos futuros.

2 OS SISTEMAS JURÍDICOS NAS PERSPECTIVAS DO *COMMON LAW* E DO *CIVIL LAW*

As famílias do *common law* (matriz anglo-saxônica) e romano-germânica (*civil law* ou do “direito legislado”) surgiram em circunstâncias políticas e culturais completamente distintas, o que naturalmente levou à formação de tradições jurídicas definidas por institutos e conceitos próprios a cada um desses sistemas (Marinoni, p. 12).

Embora a Inglaterra tenha feito parte do Império Romano, do século I ao V, poucos foram os vestígios deixados pela influência do Direito Romano no ordenamento jurídico inglês e nas instituições dos períodos posteriores: “a Inglaterra passou praticamente ileso à influência do direito romano” (Crocetti; Drummond, 212, p. 49).

René David (2014), em sua obra “Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo”, sistematiza um importante estudo analítico entre os dois grandes — não únicos — complexos de experiência jurídica existentes que permitem conceber, praticar e ensinar o Direito.

Com base em um estudo de direito comparado, David (2014, p.21-23) propõe, metodologicamente, grupos de famílias jurídicas, explicando que essas famílias não refletem a realidade do mundo contemporâneo, mas servem como uma ferramenta para apresentar um quadro com as principais regras, características e significados.

Nesse modelo de classificação, o autor trata das famílias de origem romano-germânica, do *common law*, bem como de famílias centradas em concepções religiosas, a exemplo do Direito muçulmano, do Direito da Índia e dos Direitos do extremo-oriental (China e Japão), além da família dos Direitos socialistas, que subsiste apenas para efeitos históricos.

Com vistas a introduzir o delineamento dos sistemas jurídicos de *common law* e de matriz romano-germânica, carream-se as lições de Radbruch (2010, p. 47), quando apresenta três significados distintos para o termo *common law*: a) no primeiro, mais específico para o Reino Unido, o *common law* é o conjunto de precedentes jurisprudenciais derivados dos antigos Tribunais Reais de Westminster, que se contrapunham aos precedentes dos Tribunais de Chancelaria, que formavam o chamado *equity law*; b) no segundo, *common law* indica o sistema jurídico típico dos países de influência inglesa, em contraposição à família romano-germânica nominada de *civil law*; c) no terceiro, *common law* expressa o conjunto de normas advindas das decisões jurisprudenciais — o *case law* —, o precedente que informa a decisão futura de outros casos concretos. Nesse sentido, ele contrapõe-se ao direito legislado produzido pelos parlamentos no *statute law*.

Em linhas gerais, o *common law* caracteriza-se como um sistema aberto, casuístico, baseado em decisões jurisprudenciais e orientado pelo precedente. A sua principal fonte é a jurisprudência², consubstanciada nesta pesquisa em um conjunto de decisões ou acórdãos uniformes — enquanto um precedente é substantivo singular, a jurisprudência é substantivo coletivo —, que reflitam o pensamento dominante de determinado tribunal ou, se possível, de todo o Poder Judiciário. Por sua vez, o sistema de *civil law* é fechado e se baseia no primado da lei, racionalmente construída para solucionar o maior número de casos possível, seguindo rumo a um movimento de dedução por meio do qual o juiz não cria o direito, mas o interpreta e aplica as normas codificadas ao caso concreto.

Denota-se, outrossim, uma diferença de método, pois “enquanto no nosso sistema a primeira leitura do advogado e do juiz é a lei escrita e, subsidiariamente a jurisprudência, na *common law* o caminho é inverso: primeiro os *cases* e, a partir da constatação de uma lacuna, vai-se à lei escrita” (Soares, 2000, p. 98).

No direito brasileiro, o que, à primeira vista, pode parecer irrelevante ou de pouca importância prática, ao ser analisado de forma mais detalhada no contexto do ordenamento jurídico e dos instrumentos disponíveis ao operador do direito, revela a circulação de soluções e propostas entre a família romano-germânica, da qual o direito brasileiro faz parte, e a família do *common law*.

Esses sistemas, inclusive, se aproximaram ainda mais com o advento do Código de Processo Civil (CPC) de 2015.

Nesta dissertação, propõe-se um estudo comparativo sistematizado³, com o objetivo de organizar e classificar os resultados isolados de forma coerente, resultado da expansão do campo científico e das rápidas transformações no contexto global (Constantinesco, 1998, p. 8).

² Conforme França, o termo jurisprudência comporta pelo menos cinco sentidos: “o primeiro, um conceito lato, capaz de abranger, de modo geral, toda ciência do direito, teórica ou prática, seja elaborada por jurisconsultos, seja por magistrados (...). O segundo ligado à etimologia do vocábulo, que vem de ‘*juris + prudentia*’, consistiria no conjunto das manifestações dos jurisconsultos (prudentes), ante questões jurídicas concretamente a eles apresentadas. Circunscrever-se-ia ao acervo dos hoje chamados ‘*pareceres*’, quer emanados de órgãos oficiais, quer de jurisperitos não investidos de funções públicas. O terceiro, o de doutrina jurídica teórica ou prática ou de dupla natureza, vale dizer, o complexo de indagações, estudos e trabalhos, gerais e especiais levados a efeito pelos juristas sem a preocupação de resolver imediatamente problemas concretos e atuais. O quarto, o de massa geral das manifestações dos juízes e tribunais sobre as lides e negócios submetidos à sua autoridade, manifestações essas que implicam uma técnica especializada e um rito próprio, imposto por lei. O quinto, finalmente, o de conjunto de pronunciamentos, por parte do mesmo Poder Judiciário, num determinado sentido, a respeito de certo objeto, de modo constante, reiterado e pacífico”. (FRANÇA, Rubens Limongi. *O direito, a lei e a jurisprudência*. São Paulo: Ed. RT, 1974. p. 145-146).

³ Nesse aspecto, a pesquisa comunga do mesmo entendimento expandido por Castro, no sentido de que “não se trata de importar conceitos ou institutos do direito estrangeiro, porque a funcionalidade dos *standards* de prova limita e compensa o risco de falibilidade institucional”. Trata-se de fenômeno que decorre diretamente do *movimento constitucionalista* para a limitação do poder (e reflete a Teoria do Direito). A sinergia comparativa entre as tradições jurídicas é meramente para apontar a mobilidade metodológica que cada qual adota para firmar

A importância do estudo se reflete na concepção de que o direito probatório no *common law* foi desenvolvido, primordialmente, pela jurisprudência, não se podendo ignorar a eficácia vinculante dos precedentes nos países daquela tradição (Damaška, 2015. p. 26-28).

Arelado a essa realidade, o tema dos *standards* probatórios teve sua origem conceitual no sistema do *common law*, com considerável difusão entre espanhóis e italianos, cujo alcance tem ganhado notoriedade, principalmente no processo penal, ao integrar um caminho argumentativo de notável relevância envolvendo a motivação das decisões judiciais, “na medida em que empresta uma calculabilidade de sobreposição jurídica à valoração judicial” (Castro, p. 109).

Reconhece-se, entretanto, que o estudo dos *standards* probatórios no sistema de *civil law* precisa ser aperfeiçoado, inclusive do ponto de vista legislativo. Com esse desiderato, propõe-se, na presente dissertação, inicialmente, uma reflexão histórica acerca dos sistemas jurídicos nas perspectivas do *common law* e do *civil law*.

2.1 NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE A ORIGEM, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO *COMMON LAW*

O sistema do *common law* — direito inglês e comum a toda Inglaterra⁴ — teve sua formação entre os anos de 1066 e 1485, iniciando-se com a conquista normanda em 1066⁵, que trouxe um “poder forte, centralizado, rico de uma experiência administrativa posta à prova no ducado da Normandia”, inclusive em relação à Administração da Justiça. Surgiu, também, nesse período, o feudalismo na Inglaterra (David, 2014, p. 358).

Em oposição aos costumes locais frutos do feudalismo, contudo, sobrevém um poder forte e centralizado do sistema de justiça e que permite aos juízes desenvolverem novos

as estruturas dos *standards*. No caso do direito brasileiro, o presente texto promove uma *estruturação advinda das fontes primárias do direito escrito* (dimensões da tutela do direito) — embora a denominação utilizada possa ser semelhante àquela adotada pela tradição da *common law*. A função política subentende o fundamento estrutural implicado pelo direito material. (CASTRO, Cássio Benvenuti de. *Standards de prova na perspectiva da tutela dos direitos*. Londrina, PR: Troth Editora, 2021. p. 109).

⁴ “A expressão ‘*common law*’ vem da característica de os casos julgados na Corte serem submetidos a um direito comum, contraposto a todos os costumes locais, de formação judicial e estranho tanto à ideia de um texto de autoridade quanto a de um direito transmitido na Universidade.” (CROCETTI, Priscila Soares; DRUMMOND, Paulo Henrique Dias. *Formação Histórica, Aspectos do Desenvolvimento e Perspectivas de Convergência das Tradições de Common Law e de Civil Law*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *A Força dos Precedentes: estudos dos cursos de mestrado e doutorado em direito processual civil da UFPR*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 53).

⁵ De acordo com Porto, é “a partir da invasão normanda que se tem os primeiros registros da expressão *common law* ou *comune ley*.” (PORTO, Sérgio Gilberto. *Sobre a Common Law, Civil Law e o Precedente Judicial*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *Estudos de Direito Processual Civil – homenagem ao Professor Egas Dirceu Moniz de Aragão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 762).

procedimentos e remédios, bem como um novo corpo de direito substantivo a ser aplicado a todos os cidadãos ingleses. Nesse modelo estabelecido, *common law* significava o direito comum a todo Reino da Inglaterra, comum justamente porque se decidia de maneira centralizada pelas Cortes Reais de Justiça de Westminster, sendo, primordialmente, um direito de natureza jurisprudencial⁶.

Segundo Crocetti e Drummond (2012, p. 52), destaca-se o termo “primordialmente”, pois o momento atribuído ao nascimento do *common law* ocorre com base no fato histórico de criação das instituições judiciais centralizadas na Inglaterra. Todavia, o direito não era criado, apenas, pelas decisões judiciais, mas também pela prática social e pelos costumes:

[...] pode-se registrar que o direito nascido neste sistema funda-se essencialmente na tradição, a ponto de forjar entre seus operadores um senso histórico que lhe rendeu a adjetivação de direito costumeiro. Como ressalva Gustav Radbruch, trata-se de um verdadeiro amor dos ingleses pela tradição [...] (Porto, 2006. p. 761-762).

O referido sistema não surgiu por meio de atos consolidados, a exemplo da codificação de leis, mas se consolidou por meio de um longo processo histórico e cultural⁷, conforme destacam Cambi e Filippo (2013, p. 217):

o *common law* reflete o dia a dia dos tribunais, com a construção paulatina de entendimentos jurisprudenciais, marcados pela influência cultural sobre os temas. Assim, a grande característica do sistema de *Common Law* reside na aplicação das regras extraídas de julgamentos a outros casos iguais ou semelhantes, o que gera estabilidade ao sistema, diante da previsibilidade das decisões oriundas do Poder Judiciário.

Concebida na observação rigorosa das formalidades, o *common law* passou, entretanto, especialmente no decurso dos séculos XIV e XV, a ter regras procedimentais rígidas, com excessos de formalismo e cada vez mais técnico, dificultando, segundo Ramires (2010, p.61),

⁶ Diante desse cenário, “a forte influência da história na consolidação do *common law*, aliada à filosofia embasada no método de análise e síntese que exigia um exame casuístico para se alcançar as soluções legais, bem como a inexistência de um direito dogmático e científico ministrado em suas universidades, fez como que o *common law* se estruturasse com base na prática cotidiana do direito, e não a partir de doutrina ou da ciência do direito como ocorreu com o *civil law*. Ou seja, o *common law*, ao contrário do *civil law*, não se originou cientificamente (do ponto de vista professoral), mas, sim, judicialmente, como prática judiciária.” (STRECK, Lênio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2013. p. 39).

⁷ Nesse sentido, Camargo afirma que: “é preciso dizer que no *common law* não existe uma regra escrita prescrevendo a necessidade de observância dos precedentes. Existe, sim, conforme célebre frase do juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, Oliver Wendell Holmes, o ‘peso da tradição de pelo menos 1000 anos’ que justifica o respeito ao que já fora decidido no passado. É, portanto, inerente à cultura do povo anglo-saxão.” (CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 557-558).

a rotina dos juízes em dar solução satisfatória aos diversos litígios que lhes eram apresentados, o que resultou em certo desprestígio ao sistema, originando um novo modelo de solução de conflitos denominado de *equity (rules of equity)*, uma espécie de recurso ao rei quando a decisão proferida pelas Cortes Reais de Justiça não satisfizesse os interesses das partes.

Como forma de corretivo para as insuficiências do *common law*⁸, aqueles que não aceitavam as decisões podiam peticionar ao rei, pedindo-lhe uma reconsideração. Esse recurso seria apreciado pelo confessor do rei, chamado *Chanceler (Cousellor)*, a quem foi dado o poder de decidir diferente do direito (tal como definido pelas decisões do *common law*), no interesse da justiça, criando-se, assim, um Tribunal paralelo ao *common law*, uma Corte de Equidade (*Court of Chancery*)⁹.

Do ponto de vista político, a *equity* foi apoiado pelos interesses absolutistas dos últimos Tudors e dos Stuarts, que buscavam apoiar-se nas máximas do direito romano e contrapor-se ao *common law*, especialmente em relação às suas limitações impostas à atividade legislativa do rei ou do Parlamento (2019, p. 171). Diante desse panorama, David (2014, p. 373) afirma que:

o direito inglês, assim, no século XVI, quase reuniu-se à família dos direitos do continente europeu, pelo triunfo da jurisdição de equidade do Chanceler e pela decadência da *common law*. Existiu o risco de serem abandonados pelos pleiteantes os tribunais da *common law* e, conseqüentemente, caírem em desuso, como três séculos antes caíram as *Hundred* e as *County Courts*, quando os Tribunais de Westminster, então com todo seu brilho, ofereciam aos seus pleiteantes uma justiça mais moderna, administrada segundo um processo superior aos processos tradicionais.

Ocorre, todavia, que a pouca influência do direito romano se limitou ao ensino universitário de Oxford e Cambridge, instituições isoladas, à época, da realidade dos altos tribunais e que encontravam sérias resistências nos meios da corte, pois não correspondiam à política dos reis ingleses, que centrava o direito nas normas adotadas nas decisões judiciais dos tribunais reais. Conforme destacam Streck e Abboud (2013, p. 22),

⁸ Hespanha destaca que “o direito medieval inglês (*common law*) — de origem normanda — era, sobretudo, um sistema muito estrito e formalizado de ações (*writs*). Um queixoso não poderia fazer valer os seus direitos se não encontrasse uma ação na qual pudesse integrar a sua pretensão (*ubi remedium ibi jus* [só se houver um remédio processual, haverá um direito])”. (HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milênio*. Coimbra: Almedina, 2019. p. 170).

⁹ De acordo com David, “o Chanceler, no século XV, torna-se cada vez mais um juiz autônomo, estatuinto em nome do rei e do Conselho, que a ele delegam a sua autoridade. Por outro lado, a sua intervenção é cada vez mais frequentemente solicitada, devido aos obstáculos que o processo e a rotina dos juízes opõem a um desenvolvimento desejável da *common law*. As suas decisões, tomadas inicialmente em consideração pela “equidade do caso particular”, tornam-se cada vez mais sistemáticas, fazendo a aplicação de doutrinas “equitativas”, que constituem adjunções ou corretivos aos princípios “jurídicos” aplicados pelos Tribunais Reais.” (DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Tradução por Hermínio A. Carvalho. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 372-373).

diferentemente da França e da Alemanha, a dominação romana não deixou rastros permanentes na Inglaterra. O *common law* inglês é fruto da atividade dos tribunais reais de justiça na Inglaterra a partir da conquista normanda.

O Direito inglês não é um Direito de Universidades, nem um direito dogmático, consiste em um direito de processualistas e de práticos. O grande jurista na Inglaterra é o juiz, oriundo da fileira dos práticos, e não o professor da Universidade, até mesmo porque, outrora, somente uma minoria de juristas estudava nas universidades, nenhum dos grandes juízes do século XIX possuía título universitário.

Diante desse contexto histórico, enquanto o século XIII marca a formação do *common law* e das Cortes de Justiça, o século XVI registra o desenvolvimento da *equity* e da Corte de Equidade, realidade que possibilitou a coexistência, por alguns séculos, de dois sistemas jurídicos distintos, que marcaram os traços característicos do direito inglês.

Não obstante, diversas circunstâncias contribuíram para que esse formato original estabelecido entre o *common law* e a *equity* não se desenvolvesse, possibilitando que os séculos seguintes assistissem a um desenvolvimento harmonioso do direito inglês, o que culminou com a sua unificação pelos *Judicature Acts*, de 1873 e de 1875.

Houve, a partir de então, o desenvolvimento de uma estrutura dualista harmônica do direito inglês, de modo que as jurisdições inglesas passaram a ter competência para aplicar as regras de *common law* ou de *equity*, diversamente do sistema originário, em que era necessário recorrer a Tribunais distintos e com soluções diversas.

O período moderno, por seu turno, foi marcado por importantes reformas estruturais no direito inglês: “entre 1873 e 1907 tomou forma o sistema judiciário britânico dos nossos dias” (Losano, 2022, p. 332). Entre 1873 e 1875, as Cortes Reais – Cortes de *common law* e Corte de *equity* – que até então existiam e atuavam de maneira independente, fundem-se para transformar profundamente a jurisdição.

O direito inglês moderno, conforme exteriorizado acima, experimentou pouca ou quase nenhuma influência do direito romano, sendo retratado como um direito histórico, sem rupturas entre o passado e o presente — a exemplo do que ocorreu durante a Revolução Francesa de 1789 —, e que não sofreu nenhuma grande reforma com o estabelecimento de uma codificação geral¹⁰ ou uma Constituição escrita¹¹. A Inglaterra nunca possuiu uma Constituição formal

¹⁰ “[...] não existe em Inglaterra nenhum código contendo o conjunto das regras jurídicas relativas a um ramo do direito, semelhante aos códigos francês, alemão etc. No entanto, a ideia de codificação aparece aí desde o século XVI e o maior defensor desta ideia é um inglês, Jeremy Bentham, que pouco antes e depois de 1800 tentou generalizar a sua aplicação. No máximo, procedeu-se a compilações (chamadas em inglês *consolidations*) das leis existentes (designadamente em 1852-1863) e a codificações de algumas matérias bem limitadas (por exemplo o *Sale of Goods Act* de 1893, espécie de código da venda; o *Bankruptcy Act* de 1914).” (GILISSEN, John. *Introdução Histórica ao Direito*. Tradução de A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Malheiros. 2.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. p. 216).

¹¹ “O *constitutional law* inglês baseia-se no costume e nos precedentes; invoca-se ainda a Magna Carta de 1215 e outros *acts* mais ou menos antigos, designadamente os *Acts of Union* da Inglaterra com a Escócia (1707), com a

enunciando solenemente os princípios, direitos e garantias sobre os quais estava fundado o seu governo e balizando o comportamento de seus cidadãos.

A constituição inglesa é considerada não escrita; essa classificação, porém, pode ser adotada se se utilizar a ideia de constituição no sentido de texto codificado, elaborado como um todo e datado e promulgado numa só ocasião. De fato, a constituição inglesa não é uma constituição no sentido técnico e moderno da palavra. Para os ingleses, a constituição é algo diverso do modelo seguido nas constituições modernas. Ela é um conjunto de regras, documentos e práticas que garantem as liberdades e os direitos fundamentais e estabelecem limites às autoridades:

os ingleses não têm Constituição escrita formal; isso não é um acaso; eles não querem ter, eles consideram as Constituições escritas uma coisa ruim, na medida em que tendem a introduzir o rigor do direito numa matéria em que tudo deve ser resolvido por métodos flexíveis, na busca de uma harmonia. A vida política do povo britânico é governada por práticas, por “convenções”, em vez de o ser por regras: há o que se faz e o que não se faz, e admite-se que tanto uma coisa como outra podem mudar um dia em função de novas circunstâncias, num meio que não será mais o mesmo (David, 2006, p. 74-75).

O ordenamento inglês consiste em um direito judiciário, refletindo, essencialmente, obra das Cortes Reais, formado, historicamente, pelas decisões dos Tribunais de Westminster (*common law*) e pelo Tribunal da Chancelaria (*equity*), cuja fonte primária é a jurisprudência¹², criada de precedente em precedente¹³, buscando, em cada caso, a solução que era razoável

Irlanda (1800), etc. Mas não existe nenhum texto reunindo o conjunto das regras do direito constitucional, semelhante à Constituição dos Estados Unidos ou à dos países europeus e outros.” (GILISSEN, John. *Introdução Histórica ao Direito*. Tradução de A. M. Hespanha e L. M. Macafista Malheiros. 2.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. p. 216).

¹² Há que se observar, contudo, que nem mesmo no sistema do *common law* a lei perde a sua importância de fonte do direito: “no *common law*, não é permitido ao magistrado negar-se a cumprir a lei. O que ocorre é que essa tradição jurídica é mais aberta e flexível quanto a essa questão, justamente em virtude da posição e da função exercida pela lei que, além de não ser considerada a principal forma de manifestação e desenvolvimento do próprio direito, atua de forma mais restrita, respeitando a terminologia jurídica e as divisões tradicionais das matérias. (...). Em virtude de assim proceder, muitas vezes, afirma-se que a decisão judicial no *common law* tem o mesmo poder da própria lei, na medida em que ambas possuem a mesma posição hierárquica na solução da controvérsia”. (STRECK, Lênio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2013. p. 34-35).

¹³ A expressão “precedente judicial” não é considerada sinônimo de decisão, jurisprudência ou súmula. De acordo com Streck e Abboud, “o termo *precedente* foi utilizado pela primeira vez em 1557. A doutrina dos precedentes consiste em teoria que alça as decisões judiciais como fonte imediata do Direito junto à equidade e legislação. Dessa maneira, a doutrina dos precedentes vincula as Cortes no julgamento dos casos análogos. (...). A doutrina dos precedentes caracteriza a evolução histórica da filosofia do *common law*, baseada na casuística e na própria dimensão histórica do fenômeno jurídico. Desse modo, a linha judicial, consistente na aplicação de uma regra ou princípio jurídico em diversos casos análogos, é evidência da existência e validade de cada regra e/ou princípio jurídico aplicado. Assim, perante a doutrina dos precedentes, as decisões não configuram meros exemplos da aplicação das regras e dos princípios, mas, sim, a prova da existência deles e de sua consequente recepção pelo Judiciário. Nessa perspectiva, o juiz tem a obrigação de encontrar o direito na análise dos casos e declará-lo.” (STRECK, Lênio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2013. p. 40-41).

consagrar. Esse modo de formação e desenvolvimento do direito inglês acarreta diversas consequências, a começar pela busca e manutenção de segurança jurídica, em que a possibilidade de decisões diferentes para casos iguais nunca foi desconsiderada e, exatamente por isto deu origem ao princípio de que os casos similares devem ser tratados da mesma maneira.

Essa realidade do direito inglês moderno — em que os juízes, de maneira pragmática e guiados pela coerência ou harmonia da razão jurídica, aplicando as máximas do direito às infinitas diversidades das questões humanas que lhes eram confrontadas¹⁴, e que consolidaram a ideia do *judge made law* — retrata a importância e a autoridade dos precedentes judiciais (*cases*)¹⁵ para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema, superando o direito consuetudinário e consolidando um direito baseado nos precedentes jurisprudenciais (*rule of precedent*).

Tavares (2012, p. 90), ao discorrer sobre o precedente judicial, explica a sua origem e delimita alguns traços inerentes a estas decisões:

o chamado precedente (cf. a doutrina do *stare decisis*) é originado do modelo *common law*, na Inglaterra, sendo uma decorrência dos pressupostos desse próprio modelo (e dos países que o adotaram, como os EUA), já que baseado está nos costumes jurisprudenciais e não na edição de atos normativos primários do Parlamento. Daí também ser conhecido como modelo judicialista. Nesse modelo o caso concreto real anterior já decidido, quando representa a decisão primeira sobre o tema (*leading case*), atua como fonte para o estabelecimento (indutivo) de diretrizes que devem servir aos demais casos a serem julgados posteriormente e que sejam similares ao primeiro já decidido. O precedente, portanto, é por decorrência, vinculante. A norma de decisão atual é introduzida a partir dos parâmetros e fundamentos fornecidos pela decisão judicial anterior e não a partir de uma decisão legislativa abstratamente cogitada.

Se o sistema de *common law* é sobretudo um direito jurisprudencial, a obrigação para o juiz de decidir segundo as regras estabelecidas pelos precedentes judiciais — o que se designa

¹⁴ Para Radbruch, o modelo anglo-saxão pode ser considerado um sistema aberto, na medida em que é possível encontrar a solução jurídica mais adequada *a posteriori*, pois as normas são elaboradas e reinterpretadas continuamente, baseadas, principalmente, na razão: “a natureza do pensamento inglês, que ganhou sábia influência, especialmente, do pensamento de Francis Bacon, pode ser caracterizada pelas palavras ‘empirismo’ ou ‘indução’. O pensamento inglês não tem a tendência de suplantar os fatos por meio da razão; ele busca a razão nas coisas, a razão é a sua ‘natureza da coisa’. Esse senso inglês para os fatos também não costuma fundamentar conclusões na expectativa de fatos futuros; ao contrário, ele deixa que os fatos venham até ele para então decidir oportunamente na sua presença. Ele não confia na fantasia nem no cálculo de situações futuras. A situação real é sempre bem diferente; ao contrário, ele espera até que a própria situação traga ou force a decisão. Ele também não se sente comprometido com a consequência, a persecução do caminho errado só porque uma vez tomou essa direção. Não se sente obrigado a elegância da linha clara para evitar um curso em zigue-zague; pelo contrário, mantém-se imparcialmente aberto a cada novo momento, as teorias de cada nova situação. Sua força reside em poder informar-se sobre cada situação e a ela adaptar-se. [...]” (RADBRUCH, Gustav. *O espírito do direito inglês e a jurisprudência anglo-americana*. Tradução de Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 34).

¹⁵ Denota-se, desde sua formação, que o *common law* mostrou natural vocação para ser um sistema de *case law*, em que o direito é constituído essencialmente pela jurisprudência (decisões reiteradas e uniformes dos juízes e tribunais sobre determinadas questões).

por Princípio do *Stare Decisis*¹⁶ — não foi, todavia, imposta por via legislativa, a não ser em 1875, ou seja, a elaboração de regras e princípios regulando o uso dos precedentes e a determinação e aceitação da sua autoridade são relativamente recentes.

Para David (2014, p. 428), o fato de o direito jurisprudencial respeitar os precedentes lógicos nem sempre possuiu o mesmo grau de certeza e segurança. Isso porque, somente após a primeira metade do século XIX, a regra do precedente se estabeleceu rigorosamente, impondo aos juízes ingleses o recurso às regras criadas pelos seus predecessores.

Nesse contexto, a doutrina dos precedentes não se confunde com a estrita doutrina do *stare decisis*, sendo considerada um marco evolutivo na história de aplicação do *common law*. Conforme Streck e Abboud (2013, p. 41-42):

A referida doutrina dos precedentes não pode ser confundida com a estrita doutrina do *stare decisis*, que surgiu no século XIX, quando a apreciação de um determinado caso passou a ser tratada como obrigatória em um tribunal no julgamento de um caso semelhante mais tarde. A doutrina do *stare decisis* origina-se da doutrina dos precedentes, contudo, ela almejava fazer com maior clareza a distinção entre a *holding* e a *dictum*. Entretanto, a doutrina dos precedentes estava mais vinculada ao costume dos juízes, e consistia em uma linha de casos em vez de apenas uma única decisão que poderia ter efeito vinculante conforme admite o *stare decisis*.

(...)

Numa palavra, o *stare decisis* pode ser conceituado como a designação dada para descrever o desenvolvimento que a doutrina dos precedentes do *common law* obteve no século XIX, tanto nas cortes da Inglaterra quanto nos Estados Unidos. Antes disso, essa doutrina não se consolidou, conforme anota Thomas Lundmark, em razão da inexistência de fonte confiável de reprodução das decisões judiciais.

Considerando a origem primordial do *common law*, que se caracteriza, por excelência, como um direito baseado em decisões judiciais, as decisões proferidas não podem ser aleatórias, desconexas, desorganizadas ou desprovidas de alinhamento.

Por essa razão, se justifica a necessidade de realçar a relevância da distinção entre *stare decisis* e *common law* para demonstrar que o *stare decisis* constitui um elemento do moderno *common law*, não se podendo afastar sua importância para o desenvolvimento do sistema. Há uma confiança nas decisões do passado, que devem inspirar a solução dos casos presentes (Ramires, 2010, p. 65). O *common law* é prioritariamente caracterizado por sua reverência à

¹⁶ “O termo *stare decisis* deriva do latim e, em sua forma original, dizia: *Stare decisis et non quieta movere*, ou seja, “mantenha aquilo que já foi decidido e não altere aquilo que já foi estabelecido”. Sua forma e concepção modernas remontam essencialmente do Direito Inglês nonocentista, sendo uma das consequências diretas das falhas procedimentais das teorias pretéritas do precedente no que toca à justificação de sua manutenção em sentido vertical – cortes superiores e inferiores — e horizontal — *intra cortes*.” (ODAHARA, Bruno Periolo. Um rápido olhar sobre o *stare decisis*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *A Força dos Precedentes: Estudos dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Processual Civil da UFPR*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 83).

sabedoria das decisões judiciais coletivas do passado, como a fonte primeira das teses aplicadas para os problemas do presente (*treat like cases alike*).

Na tradição do *common law*, pela técnica do precedente obrigatório, é necessário que a corte ou o juiz, ao decidir um caso concreto, fundamente sua decisão em uma decisão anterior ou em uma jurisprudência de tribunal superior, pois o cidadão não pode ser surpreendido por uma decisão que não poderia ter imaginado antes de praticar a conduta objeto de apreciação judicial; contudo, o precedente judicial somente estará caracterizado com a prolação de uma decisão capaz de servir como paradigma para orientação dos demais julgadores e dos cidadãos em geral, diante da sua autoridade e consistência.

Por esse motivo, não se pode afirmar que toda decisão judicial constitua um precedente. Caso a decisão não apresente as características próprias de um precedente — como o enfrentamento de uma questão de direito, a superação da simples referência à norma legal ou à invocação de outro precedente, e a demonstração de relevância que transcenda o caso concreto —, estará configurada apenas como uma decisão judicial ordinária (Zaneti JR., 2015. p. 330).

Além disso, um ordenamento jurídico que opera um sistema de precedentes judiciais precisa delimitar quais partes do precedente invocado terá o condão de vincular o seu aplicador. Para tanto, devem ser separadas duas partes fundamentais de uma decisão judicial: a *ratio decidendi* (ou razões de decidir) e a *obiter dictum* (ou dito para morrer, literalmente).

Conforme Cruz e Tucci (2012. p. 101-102), ao tratarem dos critérios de interpretação do precedente judicial:

na experiência jurídica inglesa, com a maturação necessária, a regra do precedente é aperfeiçoada, entendendo-se que não era o caso julgado em si que irrompia importante, mas, sim, a *ratio decidendi*, isto é, a tese ou o princípio de direito contido na sentença.

Chief Justice Lord Mansfield, destacado magistrado da segunda metade do século XVIII, afirmou, em sucessivos julgamentos, que: “O direito da Inglaterra seria mesmo uma estranha ciência se as decisões se fundassem apenas nos precedentes. Na verdade, os precedentes servem para iluminar os princípios e para conferir-lhes estável certeza”.

É então a partir das primeiras décadas do século XIX que vem reconhecida a eficácia vinculante do precedente judicial.

Na conhecida decisão do caso *Beamish v. Beamish*, conduzida, em 1861, pelo Lord Campbell, ficou virtualmente estabelecido que a *House of Lords* estaria obrigada a acatar a sua própria autoridade proclamada nos julgamentos: “(...) o direito declarado na *ratio decidendi*, sendo claramente vinculante para todas as cortes inferiores e todos os súditos do reino, se não fosse considerado igualmente vinculante para os *Law Lords*, a *House of Lords* se arrogaria o poder de alterar o direito e legiferar com autônoma autoridade”.

Desse modo, e por paradoxal que possa parecer, verifica-se que “a *doctrine of precedente* vem ancorada à teoria constitucional da separação dos poderes e da supremacia do Parlamento, tornando ‘heresia’ qualquer tentativa de superá-la”.

A força vinculativa do precedente, portanto, está limitada à tese ou Princípio Jurídico Indispensável à solução das questões de fato e de direito efetivamente suscitadas e decididas, sendo a *ratio decidendi* somente a proposição jurídica fundamental e necessária ao julgamento do caso precedente, ou seja, a essência da tese jurídica ou razão de decidir.

A *ratio decidendi*, no direito inglês, ou *holding*, no direito norte-americano, corresponde ao elemento considerado fundamental da decisão judicial. Embora a identificação do *holding* em cada caso seja tarefa complexa — existindo mais de sessenta técnicas já catalogadas para esse fim —, pode-se resumidamente compreendê-lo como a tese cuja ausência ou modificação implicaria a adoção de um desfecho decisório distinto. Já o *dictum* ou *obiter dictum* constituem as considerações periféricas, o que, embora mencionado na decisão, não é preponderante para julgamento do caso (Ramires, 2010. p. 68-69).

A importância de se distinguir entre a *ratio decidendi* e a *obiter dictum* é fundamental para a doutrina do *stare decisis*, a fim de se revelar o precedente jurídico que terá função imprescindível para a solução de novos casos. Conforme Taruffo (2011. p. 142):

a doutrina do precedente distingue entre *ratio decidendi*, ou seja, a regra de direito que foi posta como fundamento direto da decisão sobre os fatos específicos do caso, e *obiter dictum*, ou seja, todas aquelas afirmações e argumentações que estão contidas na motivação da sentença, mas que, mesmo podendo ser úteis para a compreensão da decisão e dos seus motivos, todavia não constituem parte integrante do fundamento jurídico da decisão. Esta distinção pode ser difícil de traçar na prática, mas é fundamental para se fazer entender como apenas por meio da referência direta aos fatos da causa é que se pode determinar qual é a razão jurídica efetiva da decisão, ou seja, a *ratio* que somente pode ter eficácia de precedente. Os *obiter dicta* não têm nenhuma eficácia e não podem ser invocados como precedentes nas decisões dos casos sucessivos, já que não condicionaram a decisão do caso anterior.

O sistema do *common law* desenvolveu diferentes técnicas para se destacar a *ratio decidendi*. A título de exemplo, Silva (1996, p. 51) apresenta duas teorias acerca do tema:

uma primeira teoria consiste no chamado teste de inversão ou Teoria de Wambaugh, segundo a qual, para determinar-se a *ratio decidendi* de um caso, deve-se pegar a suposição do que seja *ratio* e inseri-la no contexto do julgamento. Deve-se, após, acrescentar a tal proposição uma palavra que inverta o seu sentido. Caso a decisão da Corte fosse a mesma com a palavra modificada, tem-se que a proposição original, por melhor que tenha sido, não era a *ratio decidendi* do caso. (...) Outro método defendido pelo Dr. Goodhart segundo o qual a determinação passa por saber-se quais os fatos tratados pelo Tribunal como fatos materiais. Consideram-se fatos materiais (*material facts*) aqueles que são considerados imprescindíveis para que se possa decidir um caso e cuja presença caracteriza aquela situação e outras futuras.

Para Souza (2006, p. 125-126), a delimitação conceitual da *ratio decidendi* é fundamental para o estudo da teoria do precedente obrigatório, ainda que tal debate seja uma das questões mais controvertidas da doutrina que estuda o *stare decisis*:

as definições são muitas. Mas pode-se apontar, com apoio na literatura jurídica inglesa, pelo menos cinco definições mais comuns do que seja *ratio decidendi*: **a)** a regra de Direito explicitamente estabelecida pelo juiz como base de sua decisão, isto é, a resposta explícita à questão de Direito do caso; **b)** a razão explicitamente dada pelo juiz para a decisão, isto é, a justificação explícita para a resposta dada à questão do caso; **c)** a regra de Direito implícita nas razões do juiz para justificação de sua decisão, isto é, a resposta implícita à questão de Direito do caso; **d)** a razão implicitamente dada pelo juiz para decisão, isto é, a justificação implícita para a resposta dada à questão do caso; **e)** a regra na qual se fundamenta o caso ou se cita como autoridade para um posterior intérprete, isto é, a resposta dada à questão de Direito do caso.

Com base no doutrinário do *stare decisis*, percebe-se que, a cada caso submetido a julgamento, o julgador deve avaliar se há um pronunciamento judicial anterior sobre o mesmo tema, para verificar a possibilidade de realizar um processo de decomposição do precedente, não havendo espaço para aplicação automática na solução dos casos mediante a utilização desse sistema¹⁷.

A análise de aplicação do precedente pelo julgador deve ser cuidadosa e realizada com a finalidade de determinar se existem similaridades de fato e de direito para estabelecer a posição atual da Corte com relação ao caso anterior. De acordo com Camargo (2012, p. 560-561),

essa tarefa de decomposição do precedente faz parte do treinamento e da formação dos advogados e juízes que atuam no sistema anglo-saxônico, já o domínio da técnica é condição para o bom exercício de qualquer das carreiras jurídicas, afinal, como diz Teresa Arruda Alvim Wambier em seu artigo publicado nesta obra “a interpretação de um precedente, para que dele se extrai a *holding* ou a *ratio decidendi* é uma tarefa tão (ou mais!) complexa do que a de interpretar a lei.

Ao contrário do que se imagina, no sistema de precedentes judiciais, não se facilita a tarefa de julgar, pois exige-se do julgador mais que simplesmente invocar um precedente para fundamentar sua decisão. A ele incumbirá a missão de estudar a *ratio decidendi* e testar sua compatibilidade com o caso a ser julgado, para determinar se o princípio nela deduzido constitui a fundamentação da decisão ou tão somente um *dictum*, ou seja, uma observação ou opinião.

A simplicidade do *stare decisis*, portanto, é enganosa. Quando se afirma que o julgador deve avaliar se há um pronunciamento judicial anterior sobre o mesmo tema para verificar a

¹⁷ Conforme Streck e Abboud, “inexiste aplicação mecânica ou subsuntiva na solução dos casos mediante a utilização do precedente judicial. Isso porque não existe uma prévia e pronta regra jurídica apta a solucionar por efeito cascata diversos casos futuros. Pelo contrário, a própria regra jurídica (precedente) é fruto de intenso debate e atividade interpretativa, e, após ser localizado, passa-se a verificar se, na circunstância do caso concreto que ele virá solucionar, é possível utilizá-lo sem que ocorram graves distorções, por se elas ficarem caracterizadas, o precedente deverá ser afastado”. (STRECK, Lênio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2013. p. 46).

possibilidade de aplicar um precedente, simplifica-se um processo mais complexo em relação ao que, costumeiramente, ocorre na prática.

Partir da premissa de que aplicar um precedente a casos idênticos traduz-se em uma operação automatizada e simples é desconsiderar a existência de uma multidão quase infinita de precedentes relativamente análogos (os casos nunca são completamente idênticos, pois sempre há diferenças fáticas entre eles). O desafio do jurista inglês é demonstrar que o caso que se apresenta a julgamento é similar a outro, já julgado e que lhe sirva de precedente. É, afinal, analisar se seus pontos essenciais coincidem com aqueles existentes no caso em julgamento e apresentar os motivos pelos quais entendeu que o caso em análise é suficientemente igual ou desigual ao precedente invocado (Oliveira e Anderle, 2014, p. 315).

Nesse sentido, o cerne da questão é identificar o que torna um caso análogo a outro, e qual grau de similitude fática é necessário diante de um caso para que possa servir como parâmetro na aplicação e resolução de outro. Encontrando identidade substancial capaz de permitir a aplicação do precedente, o julgamento será realizado por analogia, dando ao caso concreto a mesma solução apresentada no caso paradigma (Oliveira, p. 315).

O exercício a ser realizado possui basicamente três etapas: i) exame do caso concreto, identificando-se os fatos relevantes, como o pedido e a causa de pedir; ii) análise dos precedentes invocados para se encontrar apenas o(s) pertinente(s), identificando os fatos relevantes do precedente e extraindo o significado e alcance de sua *ratio decidendi*, que deverá ser coincidente ou possuir essencial semelhança ou relevância; iii) promoção do encaixe entre o precedente e o caso presente, encontrando seu ajuste final (Rosito, 2012. p. 273).

Taruffo (2011. p. 140), ao traçar a distinção entre precedente e jurisprudência, informa que a estrutura fundamental do raciocínio que sustenta e aplica o precedente ao caso sucessivo é fundada na análise dos fatos: “se esta análise justifica a aplicação ao segundo caso da *ratio decidendi* aplicada ao primeiro, o precedente é eficaz e pode determinar a decisão do segundo caso”.

O procedimento de aplicação de precedentes envolve o agrupamento de fatos em categorias, de acordo com as próprias questões do caso, de modo que alguns fatos podem ser considerados como significantes e outros desconsiderados, por serem irrelevantes. A argumentação das partes será a de apontar ao julgador se as semelhanças e/ou diferenças encontradas entre o caso analisado e o precedente invocado são ou não relevantes.

Não se pode ignorar a dificuldade inerente à delimitação dessa distinção na prática; trata-se, contudo, de um exercício essencial para evidenciar que somente a partir da referência direta aos fatos da causa é possível identificar a razão jurídica (*ratio*) efetiva da decisão.

De acordo com Bustamante (2012, p. 270), a multiplicidade de significados que parcela da doutrina atribui à *ratio decidendi* parte do equivocado pressuposto de que há, apenas, uma *ratio decidendi* em cada decisão, e que todo o restante seria dispensável. A *ratio* não se revela um conceito puramente descritivo, mas também valorativo ou normativo em sua força, devendo ser analisada à luz da questão fático-jurídica que ela solucionou.

Nos dizeres de Nunes e Horta,

o caráter normativo da *ratio decidendi* não exime, portanto, o intérprete do precedente de nele selecionar os fatos relevantes a serem extraídos para comporem a norma que servirá de ponto de partida para casos futuros. O enunciado universal não está pronto e acabado no precedente, aguardando que alguém o aplique sem maiores dificuldades em um caso análogo. A sua elaboração depende, substancialmente, da seleção dos fatos considerados relevantes para o deslinde da controvérsia, e isto constitui tarefa dos participantes do diálogo processual, que debaterão sobre a aplicabilidade de determinado precedente com base naquilo que deve e não deve ser considerado relevante, inexistindo fórmula apriorística para resolver esta questão (Nunes; Horta, 2024).

Todavia, nenhum sistema jurídico poderia admitir a vinculação absoluta a determinado precedente judicial sem reconhecer certo grau de flexibilidade do direito, ao possibilitar que o julgador deixe de aplicar um precedente quando demonstrar a existência de diferenças relevantes entre o caso atual e aquele que originou o precedente, ou quando o fundamento que lhe dava sustentação já não se mostrar mais válido. Não se trata de hipótese em que o julgador não concorda com a sua *ratio decidendi* ou entende existirem fundamentos mais apropriados. São pressupostos distintos e que estão inseridos na lógica da doutrina do *stare decisis*.

O direito, enquanto ciência social, é dinâmico e mutável por natureza, necessitando de renovação e adaptação constante às novas condições sociais, exigindo um sistema com abertura e mobilidade (Rosito, 2012, p. 279). David ressalta que a regra dos precedentes perderia efetividade se não fosse acompanhada de uma fórmula de natureza principiológica capaz de atenuar seu rigor (David, 2006, p. 13-14).

Essa fórmula, no sistema do *common law*, apresenta técnicas argumentativas de distinção de casos que permitem o equilíbrio e a manutenção da evolução do Direito, dentre as quais se destacam o *distinguishing*¹⁸ e o *overruling*¹⁹ — técnicas que representam a espinha

¹⁸ De acordo com Portes, “entende-se por *distinguishing* a recusa à aplicação de um precedente a um caso atual em decorrência de peculiaridades deste, as quais impedem a convergência entre os fatos (fatos relevantes – *material facts*) e a conformação da fundamentação (*substantive rationale*) utilizada no caso predecessor ao caso atual.” (PORTES, Maira. Instrumentos para revogação de precedentes no sistema de *common law*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *A Força dos Precedentes: Estudos dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Processual Civil da UFPR*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 196).

¹⁹ Peixoto, assim, se manifesta quanto a essa técnica da superação: “a principal delas, para os fins deste trabalho, é o *overruling*, denominação atribuída à técnica de superação de um entendimento anterior sobre o mesmo objeto agora em julgamento; técnica que é essencial para qualquer sistema de precedentes, permitindo que o sistema

dorsal do sistema de precedentes —, a fim de se permitir que os julgadores não se considerem vinculados ao precedente que não pretendem seguir.

A aplicação dessas técnicas, com a consequente superação de um determinado precedente judicial, no entanto, exige do operador do direito elevada carga de argumentação jurídica, uma vez que, conforme sustenta Larenz, citado por Alexy (2005, p. 265), “o simples fato de que uma proposta de solução já tenha sido aplicada é uma boa razão para voltar a elegê-la”.

A atividade de decidir se uma tese vinculante do passado deve incidir, ou não, em um caso do presente conduz o julgador a percorrer determinadas fases sucessivas: primeiramente, analisa-se o caso em julgamento; posteriormente, verifica-se se há “relevante similaridade” entre o caso presente e aquele caso do passado que servirá de paradigma; em seguida, determina-se a *ratio decidendi*; por fim, decide-se se a nova situação deve, ou não, ser julgada de acordo com o precedente vinculante.

Nesse modelo, quando um precedente invocado por uma das partes para abonar ou afastar uma tese arguida no processo em julgamento não é aplicado, devido à identidade de sua *ratio decidendi* ser apenas aparente, ocorre a *distinguishing*, demandando tratamento diverso, face às suas especificidades (Mello, 2008, p. 202).

Caracteriza-se o *distinguishing*, portanto, pela existência de diferenças fáticas entre o caso que originou o precedente, *prima facie* aplicável, e o caso *sub judice*, ou a demonstração de que a *ratio* do precedente não se amolda ao caso *sub judice*, uma vez que as circunstâncias fáticas dos casos são diversas (Marinoni, 2011, p. 327).

Costa afirma que o *distinguishing* consiste na técnica utilizada para justificar a não aplicação do precedente judicial obrigatório quando há distinção entre os elementos objetivos da demanda (a que ainda será decidida e aquela que deu origem ao precedente), ou seja, quando se conclua, raciocinando por comparação, que a ambos os fatos devam ser atribuídas consequências distintas (contra-analogia) (Costa, 2015, p. 832).

Substancialmente, a questão é determinar a inaplicabilidade da *ratio* do caso anterior ao caso atual, realizando-se um exercício de analogia e contra-analogia que pode levar ao reconhecimento de que inexistente semelhança suficiente a amparar a reprodução da tese vinculante anterior.

possa evoluir. Ao contrário do que possa parecer, a superação dos precedentes, desde que utilizada com os devidos cuidados, promove o *stare decisis*, em vez de enfraquecê-lo, ao demonstrar que a existência de precedentes obrigatórios não significa impossibilidade de evolução do direito.” (PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e segurança jurídica*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 197).

O afastamento de determinado precedente, por ocasião de eventual distinção, não significa, em absoluto, considerar que a *ratio decidendi* do precedente suscitado para embasar o julgamento de novo caso é incorreta e deve ser eliminada do sistema; ou seja, não se questiona sua validade, eficácia, legitimidade ou a hierarquia do tribunal que o formou, mas afirma-se que se trata de direito não aplicável à espécie.

Por outro lado, para que o sistema funcione de maneira uniforme, nada impede que o tribunal criador do precedente ou outro a ele superior faça mais do que simplesmente distinguir os casos, pois ele pode concluir pela necessidade de cancelar a fórmula anterior e atribuir uma interpretação, total ou parcialmente, diferente da anterior.

Isso acontece quando se constata que a *ratio decidendi* teve formação equivocada, ou não mais se coaduna com as exigências do direito, em face da ocorrência de mudanças sociais, alteração do quadro fático-normativo, criação de novas tecnologias, dentre outros motivos (Rosito, 2012. p. 305).

Intitula-se essa situação de retirar a força vinculante do precedente judicial, substituindo-o por outro, reconhecendo-se a existência de uma razão jurídica para o abandono da tese anteriormente aplicada, de *overruling*.

De maneira geral, o *overruling* ocorre diante do teor de novas leis ou de alterações jurídicas ou sociais substanciais. Como afirma Wambier (2019, p. 7),

quando se detecta a necessidade de mudança, ou porque (a) se considera agora, a norma errada; ou porque (b) se considera agora a norma errada, embora ela não estivesse errada quando foi criada, ocorre o *overruling*. Esta é uma das principais técnicas, usadas no sistema de *common law*, para adaptar/corrigir/flexibilizar o direito.

No caso do *overruling*, afasta-se o precedente e declara-se que este precedente não tem mais aplicação e deve ser substituído por outra *ratio decidendi*, porque se tornou juridicamente inconsistente. Com essa técnica, busca-se a correção do ordenamento jurídico, porquanto por meio dele se revogam precedentes inapropriados e que precisam alinhar-se às exigências do direito.

Diversamente da *distinguishing*, portanto, o *overruling* ocorrerá em relação à questão de direito, não de fato — não se trata de diversidade de bases fáticas entre o caso originador do precedente e o caso em julgamento —, pois a superação consubstancia-se em uma forma de promover a estabilização jurídica das decisões judiciais no tempo, mantendo a sua validade (dimensão estática) como modo de viabilizar a elaboração de rupturas jurisdicionais em prol da continuidade do Direito (dimensão dinâmica).

A aplicação ponderada e racional de ambas as técnicas de julgamento reforçam o caráter discursivo do sistema de precedentes judiciais e evidenciam que tal sistema tem como essência a racionalidade argumentativa, e não a autoridade de Tribunais Superiores (Bustamante, 2012, p. 395). As técnicas do *distinguishing* e do *overruling* contribuem para a operabilidade do sistema de vinculação de precedentes, configurando-se em um modelo jurídico que apresente, ao mesmo tempo, estabilidade e dinamismo, sem se perder de vista o exercício harmônico dos pronunciamentos decisórios no aspecto da transição temporal.

2.2 NOÇÕES ELEMENTARES SOBRE A ORIGEM, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO *CIVIL LAW*

O Direito, como regulamentação do comportamento humano dentro da sociedade, é também um fenômeno histórico-político e normativo, ou seja, é criação da experiência em sociedade, cujas linhas são delineadas pela filosofia do momento cultural, de forma que sua evolução se orienta pelas inovações culturais, políticas e filosóficas da sociedade²⁰.

O Direito, nessa perspectiva, consiste em um produto histórico-cultural, se desenvolvendo no curso da história de valores que fundamentam e legitimam a ordem jurídica, constituindo elemento cultural de um povo e produto de sua evolução histórica.

A família romano-germânica (*civil law*), que influenciou diretamente na estrutura jurídica adotada no Brasil, apresenta uma longa história, que se desenvolve em três períodos: o primeiro, que reflete as origens do *civil law*, as quais remontam ao século XII — período em que, até o seu final, predominava na Europa um sistema jurídico de base germânica e feudal. O segundo, surgido por volta do século XIII, no qual aparece verdadeiramente o denominado “domínio da doutrina”, que perdurará por cerca de cinco séculos, até o advento das correntes do Direito Natural, sistematizado a partir do século XVIII, e que marca o terceiro período da família romano-germânica, persistindo até os dias atuais, em que há o predomínio da legislação como fonte do direito.

O *civil law* deriva do direito romano, mas com ele não deve ser confundido. Além do Direito Romano, o Direito Canônico influenciou a família romano-germânica, não somente na

²⁰ Reale afirma que o Direito é uma “realidade histórico-cultural, enquanto atual e concretamente presente à consciência em geral, em geral, tanto em seus aspectos teóricos como práticos, ou, por outras palavras, enquanto constitui o complexo de valorações e comportamentos que os homens realizam em seu viver comum, atribuindo-lhes um significado suscetível de qualificação jurídica no plano teórico, e correlatamente, o valor efetivo das ideias, normas, instituições e providências técnicas vigentes em junção daquela tomada de consciência teórica e dos fins humanos a que se destinam”. (REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias*. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 1998. p. 31).

Europa, mas também nos países aos quais a Igreja Católica enviou representantes e missões de catequização.

A aparição do sistema do *civil law* tem sua origem não em uma unidade política, mas em uma comunidade de cultura. Ele surgiu e continuou a existir, independentemente de qualquer intenção política. E David (2014, p. 40-41) complementa:

a eclosão do sistema romano-germânico, que se produz nos séculos XII e XIII, de modo algum é devida à afirmação de um poder político ou à centralização operada por uma autoridade soberana.

O sistema romano-germânico diferencia-se por isto do direito inglês, em que o desenvolvimento da *common law* está ligado ao progresso do poder real à existência de tribunais reais fortemente centralizados. No continente europeu não se observa nada disto. O sistema de direito romano-germânico vai, pelo contrário, afirmar-se, nos séculos XII e XIII, numa época em que não só a Europa não constitui uma unidade política, mas em que a própria ideia de que ela poderia ser diferente acaba por parecer quimérica: numa época em que se torna evidente que os esforços do papado ou do império não bastarão para reconstruir, num plano político, a unidade do Império Romano.

O início do estudo do direito romano foi obra exclusiva de juristas nas universidades. Os textos legais encontrados no século XII — *Corpus iuris civilis* — passaram a constituir o objeto principal de estudos e de ensino, cujo desdobramento originou a Escola dos Glosadores. Dos séculos XII, XIII²¹ até o XVII, as universidades europeias passaram a estudar o direito romano como um direito que exprime a Justiça.

A partir desses estudos, desenvolveu-se pelos professores das universidades um sistema jurídico teórico e erudito, que se aproximava mais do direito romano do que dos direitos positivos locais de sua época. Esse direito, de acordo com Glissen (1986, p. 203), apresentava algumas vantagens em relação às centenas ou mesmo milhares de direitos locais: i) era um direito escrito, em oposição à maioria dos direitos consuetudinários na época, “com todas as consequências que derivam da incerteza e da insegurança do costume”; ii) era comum a todos, tendo sido reconhecido como *ius commune* da Europa continental; iii) era mais completo que

²¹ De acordo com GLISSEN, “o período dos séculos XII e XIII é um dos mais importantes na formação dos direitos europeus. As transformações, aparentemente lentas e progressivas, conduzem a uma verdadeira revolução na concepção jurídica e também política, econômica e social. Passa-se dum sistema de direito feudal ou, no Norte e no Leste, de direito arcaico para um sistema desenvolvido e evoluído, racional e equitativo, de tendência individualista e liberal. a) Passa-se dum sistema irracional para um sistema racional de direito. Esta transformação analisa-se mais facilmente na evolução da prova; em lugar de provas irracionais entre as quais se conta a intervenção de Deus ou de outros elementos sobrenaturais para dizer quem tem razão (ordálios, julgamentos de Deus, juramentos etc.), procura-se estabelecer a verdade por meios racionais de prova (inquérito, testemunho, actos reduzidos a escrito etc.). De maneira geral, o arbítrio dá lugar à justiça. Destacou-se. (GLISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 5ª ed. Tradução de António Manuel Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986. p. 205).

os direitos locais, tornando-se, por isso, supletivo aos direitos locais; iv) era mais evoluído, pois elaborado com base num direito de uma sociedade mais desenvolvida.

Além do mais, apesar da diversidade dos graus de romanização, Glissen (1986, p. 204) destaca que alguns elementos comuns surgem ao término da Idade Média e mantêm-se até a contemporaneidade, a exemplo do uso duma terminologia comum, da exigência de que a regra do direito deveria ser abstrata e geral, da adoção do princípio de que o direito deve ser justo e razoável e da preponderância da lei como fonte do direito.

A Era dos Descobrimientos, as colonizações de vastos territórios e a imposição cultural e econômica do ocidente favoreceu a difusão do sistema romano-germânico fora da Europa, especialmente para os países da América Latina, Japão, Indonésia, África e Oriente Próximo.

Países como Espanha, Portugal, França e Holanda influenciaram, diretamente, na difusão do conhecimento jurídico para as suas colônias da América Central e Meridional. Explica David (2014, p. 77) que “as colônias espanholas, portuguesas, francesas e holandesas da América aceitaram de modo natural as concepções jurídicas típicas da família romano-germânica”.

As universidades de tipo europeu foram então criadas a partir de meados do século XVI (São Marcos de Lima e Universidade do México), com o desenvolvimento de um direito erudito e doutrinário, que começou a dar origem aos códigos estabelecidos segundo o modelo dos códigos europeus. O direito local nessas regiões foi influenciado quase que integralmente por princípios do Direito Romano, dando ensejo à elaboração de leis, códigos e constituições para serem usadas como fontes do direito.

As revoluções americana e francesa, bem como os movimentos de independência na América Latina influenciaram, especialmente, o direito público de tradição romano-germânica. Na realidade, esses eventos consistiram numa verdadeira revolução intelectual, marcada por amplo debate e novas ideias acerca da humanidade, sociedade, economia e estado. Essa evolução intelectual não influenciou apenas o direito público, mas também a forma de administração e organização do sistema jurídico e algumas regras de direito processual (Merryman; Perez-Perdomo, 2007, p. 15-16).

Em consequência desse processo de ditar e assegurar a interpretação correta da lei, assistiu-se ao avanço dos projetos de codificação, cuja finalidade era garantir a segurança jurídica de forma mais abrangente, por meio da criação de instrumentos normativos que se apresentassem como simples, claros, sistemáticos e racionais. O direito deveria ser também conhecido por todos, e a codificação faria esse papel.

A partir do século XVIII, o *civil law* tem como principal parâmetro para análise de casos e julgamentos a codificação do direito, surgindo uma estrutura jurídica de utilização das normas escritas como principal fonte do direito, ou seja, a lei passa a ser o epicentro a reger a vida e a estrutura em sociedade. Para Matias (2019, p. 58),

as codificações, compilações e consolidações de textos normativos transformaram um direito jurisprudencial em um direito escrito, sistematizado e focalizado na estipulação de direitos e obrigações em nível abstrato. A *Lex scripta* provinda da autoridade reconhecida tornou-se, pois, a fonte por excelência dos sistemas jurídicos inspirados pelo direito romano. A norma disciplinadora das relações intersubjetivas e instituidoras de garantias devia proceder, em primeiro lugar, do direito estatuído, em geral, e do direito codificado, em especial. Esse direito, com pretensão de completude e unidade, passou a ostentar prevalência em relação às normas originadas de outras fontes que não fossem a lei positivada em textos legislativos. Havendo lei escrita, o costume e a jurisprudência não poderiam resolver, sem o apoio dos textos escritos, os dissídios havidos, com a produção da norma decisória.

Esse marco de limitação da atuação do magistrado à norma positivada originada da Revolução Francesa conferiu apenas ao Legislativo o poder de criar o direito e, por conseguinte, produzir leis de maneira clara e com abrangência para regular todos os conflitos possíveis, restringindo-se a prestação jurisdicional à mera declaração da lei, como forma de manter a segurança jurídica e a previsibilidade dos julgamentos. Conforme destaca Marinoni (2009, p. 28-29),

a preocupação em desenvolver um novo direito e permitir o desabrochar de uma nova sociedade exigiu a admissão dos argumentos de Montesquieu, aceitando-se a necessidade de separação dos poderes e impondo-se, sobretudo, uma clara distinção entre as funções do Legislativo e do Judiciário. Tornou-se imprescindível limitar a atividade do Judiciário, subordinando-o de forma rígida ao parlamento, cujos habitantes deveriam representar os anseios do povo.

De acordo com Montesquieu, o “poder de julgar” deveria ser exercido por meio de uma atividade puramente intelectual, não produtiva de “direitos novos”. Essa atividade não seria limitada apenas pela legislação, mas também pela atividade executiva, que teria também o poder de executar materialmente as decisões que constituem o “poder de julgar”. Nesse sentido, o poder dos juízes ficaria limitado a afirmar o que já havia sido dito pelo Legislativo, devendo o julgamento ser apenas “um texto exato da lei”. Por isso, Montesquieu acabou concluindo que o “poder de julgar” era, de qualquer modo, um “poder nulo” (*en quelque façon, nulle*).

No século XIX, o triunfo dos ideais positivistas avança para influenciar, decisivamente, nesse processo de codificação, com a França publicando, em 1804, o Código Civil Francês (Código Napoleônico), além de mais quatro Códigos Napoleônicos (Código Penal, Código de Processo Penal, Código de Processo Civil e Código Comercial) que serviriam de referência a diversos Estados europeus. A essas normas justificava-se a vantagem de simplificar o conhecimento sobre o direito, além de torná-lo menos fragmentado e mais sistemático.

A Revolução Francesa, porém, pretendeu proibir o juiz de interpretar a lei, tornando-o mero aplicador mecanicista do texto legal, sem questionar o seu conteúdo e alcance, mas aplicá-lo às situações concretas, apresentando-se a questão ao Poder Legislativo para uma espécie de “interpretação autorizada” nas hipóteses de conflito, obscuridade ou falta de lei. O objetivo da Revolução era, do ponto de vista legal, limitar ao máximo o poder judicial, a ponto de reduzir o julgador a uma figura destituída de alma.

A lei, nesse contexto, assume a função fundamental de representar a vontade popular, impossibilitando qualquer forma de interpretação ao restringir a atividade judicial à mera declaração do texto normativo: “o racionalismo exacerbado, típico da época, fazia acreditar que a tarefa judicial poderia ser a de apenas identificar a norma aplicável para a solução do litígio” (Marinoni, 2009, p. 30). O direito passa, então, a ser concebido como uma disciplina de raciocínio lógico, em que, segundo Wambier (2009, p. 55), “lei + fatos = decisão”, ou seja, os juízes passam a exercer a função de *bouche de la loi* (boca da lei).

A segurança jurídica passava, necessariamente, por manter a figura do julgador preso à letra da lei. A tentativa de reduzir o direito e a interpretação judicial a uma estrutura estática produziu apenas uma sensação aparente de segurança jurídica e estabilidade. Isso porque o direito, assim como a sociedade, está em constante evolução e desenvolvimento, o que impacta, diretamente, o pensamento jurídico e revela a inadequação da concepção segundo a qual a simples aplicação do texto legal, consubstanciado em códigos antigos e superados, seria suficiente para resolver as complexidades do cotidiano.

Acerca dessa realidade, Marinoni (2009, p. 35) destaca que, nos países que não precisaram se iludir com essa falsa premissa de que o juiz agiria de modo estático, apenas aplicando o texto legal sem qualquer inferência interpretativa, naturalmente aceitou-se que a segurança jurídica e a previsibilidade teriam de ser buscadas em outro lugar, qual seja, “nos precedentes, ou, mais precisamente, no *stare decisis*”.

A família romano-germânica supôs que segurança jurídica e previsibilidade somente poderiam ser obtidas com a utilização da lei servindo como instrumento de uniformidade ao trabalho do julgador; no *common law*, por sua vez, conferiu-se maior flexibilidade de atuação do julgador e menor reverência ao próprio texto legal com base no sistema do *stare decisis*, considerada, primordialmente, uma doutrina judicial, o que permite afirmar que a decisão judicial no *common law* tem o mesmo poder da própria lei, na medida em que o julgador não decide determinado caso concreto com base na interpretação da lei sem lançar mão da cadeia de precedentes já existente. Para Marinoni (p. 34),

em resumo: não há como ignorar, tanto no *common law* como no *civil law*, que uma mesma norma jurídica pode gerar diversas interpretações e, por consequência, variadas decisões judiciais. Porém, o *common law*, certamente com a colaboração de um ambiente político e cultural propício, rapidamente intuiu que o juiz não poderia ser visto como mero revelador do direito costumeiro, chegando a atribuir-lhe a função de criador do direito, enquanto o *civil law* permanece presa à ideia de que o juiz simplesmente atua a vontade do direito. De modo que o *common law* pôde facilmente enxergar que a certeza jurídica apenas poderia ser obtida mediante o *stare decisis*, ao passo que o *civil law*, por ainda estar encobrindo a realidade, nos livros fala e ouve sobre a certeza jurídica na aplicação da lei, mas, em outra dimensão, sente-se atordoada diante da desconfiança da população, além de envolta num emaranhado de regras que, de forma não sistemática, tentam dar alguma segurança e previsibilidade ao jurisdicionado.

Houve, reconhecidamente, no decorrer do tempo, uma evolução no pensamento jurídico da família romano-germânica, com a não abrangência e adequação dos velhos códigos às novas realidades sociais, de maneira que a doutrina e a jurisprudência foram ganhando mais espaço na formação do direito: “o envelhecimento dos códigos atenuou, se é que não eliminou, a atitude de positivismo legislativo dominante no século XIX” (David, 2014, p. 70).

Somente a aplicação do texto legal se tornou um instrumento insuficiente para resolver os problemas que apareciam no cotidiano do Poder Judiciário, exigindo-se dos julgadores cada vez mais o uso da doutrina e da jurisprudência para a formação e evolução do direito.

No século XX, as Constituições surgiram como um instrumento necessário para resgatar a substância da lei e encontrar os instrumentos capazes de permitir a sua conformação aos princípios da justiça, retirando do texto legal o *status* de fonte suprema do direito no sistema *civil law*. Esse é o principal impacto do constitucionalismo no *civil law*.

A Constituição assume o papel de lei fundamental, com força vinculante em relação ao Estado e aos particulares, representando um corpo de regras, princípios e valores que norteiam o funcionamento do governo e da comunidade em geral. É, enfim, considerada a lei de todas as leis.

O Estado neoconstitucional surge com a nova interpretação do Direito, substituindo o que anteriormente se denominava “Estado Legislativo de Direito” pelo “Estado Constitucional de Direito”, havendo uma reaproximação substancial entre as vertentes da ética e do direito. Conforme Pereira (2006, p. 22):

essa nova realidade promoveu um severo abalo na concepção formalista que via na justiça “um poder executivo secundário”, ao qual cabia aplicar a lei mediante um raciocínio puramente lógico, consistente em subsumir os casos concretos aos comandos abstratos veiculados pelos preceitos legais. Embora seja certo que, como pontifica Otto Bachoff, “o juiz nunca correspondeu à concepção de Montesquieu de um mecanismo de pura subsunção” (...) a noção de que o juiz atua com certa dose de criatividade só veio a ser aceita de forma mais ampla após o fracasso histórico do positivismo legalista. (...) outro aspecto que veio a precipitar o esgotamento do

paradigma legalista foi a evolução da democracia e a consequente demanda da sociedade por decisões fundadas em argumentos, não mais sendo suficientes as justificações puramente estruturais ou formais.

O neoconstitucionalismo tem a primordial tarefa de promover o Estado democrático de Direito, consistente não apenas na subordinação de todo o arcabouço jurídico ao mandamento constitucional, mas também na construção de um estado constitucional regrado sob a égide de fundamentos democráticos. Nesse sentido, para Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2019, p. 53),

hoje, é possível falar em um momento de constitucionalismo que se caracteriza pela superação do Parlamento. O instante atual é marcado pela superioridade da Constituição, a que se subordinam todos os poderes por ela constituídos, garantida por mecanismos jurisdicionais de controle de constitucionalidade. A Constituição, além disso, se caracteriza pela absorção de valores morais e políticos (fenômeno por vezes designado como materialização da Constituição), sobretudo em um sistema de direitos fundamentais autoaplicáveis.

Com a não utilização do positivismo rígido, típico de regimes totalitários, o Poder Judiciário aplica as normas constitucionais de modo mais flexível, considerando-se o dinamismo social e tendo como centro axiológico da Constituição o princípio da dignidade da pessoa humana, resguardando-se os direitos de cada indivíduo. Confere-se aos juízes o poder de realizar interpretações constitucionais, inconcebível diante dos princípios clássicos do *civil law*.

A partir de uma interpretação mais extensiva das normas constitucionais de cunho substancial ou prestacional, originou-se o fenômeno da constitucionalização do Direito em seus mais diversos ramos. As Constituições Federais, dotadas de carga valorativa, figuram como o centro do sistema jurídico, isto é, como fonte principal do Direito.

Com os textos constitucionais formados por normas caracterizadas pela abertura e indeterminação semântica, com especial previsão de princípios, a aplicação direta pelo Poder Judiciário exigiu a adoção de novas técnicas hermenêuticas, juntamente à tradicional subsunção²².

²² Nesse contexto, Barroso destaca que “a superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico hão de ser inspiradas por uma teoria de justiça, mas não podem comportar voluntarismos ou personalismos, sobretudo os judiciais. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma em construção incluem-se a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre Direito e filosofia”. (BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do direito*. (O triunfo tardio do Direito

Nesse movimento de constitucionalização, a tarefa do juiz do *civil law* assemelha-se à exercida pelo juiz do *common law*, embora, segundo Marinoni, haja uma constante preocupação em negar ou obscurecer a função que o neoconstitucionalismo impôs ao juiz no *civil law*, pois não se visualiza qualquer empenho em ressaltar que o juiz, no Estado constitucional, deixou de ser um mero servo do Legislativo, desmerecendo-se, não raras vezes, a importância da existência de um sistema de precedentes no *civil law* (Marinoni, 2009, p. 40-41).

Nesse sentido, o juiz, mediante as técnicas da interpretação conforme a Constituição e da declaração parcial de nulidade sem redução de texto, exerce a interpretação da lei e a exercer a tarefa de suprir a omissão do Poder Legislativo quanto à proteção dos direitos fundamentais, efetivando, assim como no *common law*, um poder judicial com força de direito.

Denota-se, por conseguinte, que os sistemas jurídicos são dotados de características que transpassam as fronteiras dos países. Os sistemas do *common law* e do *civil law* estão interligados e inter-relacionados, de modo que um sistema influencia o outro, na medida em que eles evoluem e se aproximam cada vez mais, com o passar do tempo.

2.3 PONTOS DE CONTRASTE E DE INTERSEÇÃO ENTRE AS DUAS FAMÍLIAS

Historicamente, uma das grandes diferenças entre as duas famílias se traduz na compreensão de que o sistema do *civil law* tradicional encarava a elaboração de Códigos como necessidade, pois a fragmentação das fontes vivenciada à época (até a primeira metade do século XVII) ocasionava justamente o que o direito deveria evitar: a insegurança jurídica. E tal complexidade normativa franqueava aos juízes a interpretação como melhor lhes aprouvessem, dando azo à criação de normas no caso concreto pelos magistrados.

No sistema do *common law*, o direito desenvolveu-se com as decisões judiciais e os limites ao juiz se deram, assim, não pela centralidade dos Códigos, mas pela adoção de um sistema de precedentes vinculantes, no qual eles ficavam obrigados a respeitar as decisões anteriores: “o Judiciário no *common law* não decide o caso concreto a partir da interpretação da lei sem lançar mão da cadeia de precedentes já existente” (Streck; Abboud, 2013, p. 35).

O fundamento da Teoria dos Precedentes Obrigatórios está na necessidade de que os princípios jurídicos estabelecidos nas decisões das cortes devam permanecer vigentes e aceitos como fontes primárias de direito até que as Cortes superiores decidam de forma contrária ou caso seja publicada legislação revogando tais princípios (Vieira, 2007, p. 118).

Constitucional no Brasil). 2007. p. 4-5. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 6 de set. de 2024).

Revela-se equivocado, todavia, supor que a criação de artigos organicamente sistematizados e contidos em alguns livros chamados “códigos”, por si só, é capaz de explicar a substancial distinção entre o *common law* e o *civil law*. Não se pode caracterizar o *civil law* exclusivamente pela criação dos códigos e pela integral submissão do julgador à letra da lei, assim como o *common law* não pode ser definido por uma característica exatamente contrária.

É fato que, em todos os países que consideram o regime do *civil law*, há uma prevalência explícita do direito escrito e legislado em detrimento das demais fontes do direito. A mais marcante característica do *civil law*, aliás, consiste no posicionamento da lei como fonte primária do direito. Os países que compõem a família romano-germânica são também conhecidos como “países do direito escrito”. Essa denominação refere-se, particularmente, à lei escrita que é, em todos esses países, a fonte primária de direito, instrumento básico para expressá-lo, primeiro objeto a ser pesquisado na busca do seu conhecimento (Vieira, 2007, p. 63).

Nada obstante a prevalência do direito legislado nos países da família do *civil law*, observa-se que outros mecanismos também funcionam como fontes do direito, embora possuam um *status* normativo inferior, sendo utilizados, exclusivamente, como fonte supletiva, no caso de a legislação não solucionar a contento determinada questão. São concebidas como fontes secundárias do direito no regime do *civil law* os costumes, a jurisprudência, os princípios gerais do direito e a doutrina.

É ingênuo acreditar, porém, que o *common law* não possui produção legislativa e vários Códigos: “o que realmente varia do *civil law* para o *common law* é o significado que se atribui aos Códigos e à função que o juiz exerce ao considerá-los”. Marinoni (2009, p. 30) complementa:

no *common law*, os Códigos não tem a pretensão de fechar os espaços para o juiz pensar; portanto, não se preocupam em ter todas as regras capazes de solucionar os casos conflitivos. Isto porque, no *common law*, jamais se acreditou ou se teve a necessidade de acreditar que poderia existir um Código que eliminasse a possibilidade de o juiz interpretar a lei. Nunca se pensou em negar ao juiz do *common law* o poder de interpretar a lei. De modo que, se alguma diferença há, no que diz respeito aos Códigos, entre o *civil law* e o *common law*, tal distinção está no valor ou na ideologia subjacente à ideia de Código.

O raciocínio do jurista da família do *civil law* assenta-se em uma tarefa de interpretação das fórmulas legislativas, diversamente do que ocorre no *common law*, em que a técnica jurídica se caracteriza pelo método das distinções. O que diferencia as famílias jurídicas não é a adoção, ou não, de determinada codificação para regular as relações sociais, mas sim a ideologia subjacente a esses sistemas, a concepção de norma legislada que se adota e o entendimento

acerca do que ela representa e das funções que deve desempenhar. Nos dizeres de Streck e Abboud (2013, p. 34):

observa-se que nem mesmo no *common law* a lei perde a importância., como pode (ria) parecer. No *common law*, não é permitido ao magistrado negar-se a cumprir a lei. O que ocorre é que essa tradição jurídica é mais aberta e flexível quanto a essa questão, justamente em virtude da posição e da função exercida pela lei que, além de não ser considerada a principal forma de manifestação e desenvolvimento do próprio direito, atua de forma mais restrita, respeitando a terminologia jurídica e as divisões tradicionais das matérias.

De fato, o *common law* também tem considerável produção legislativa, inclusive Códigos; contudo, nesse sistema, a legislação escrita não é considerada fonte primária do direito: “no *common law*, os Códigos não têm a pretensão de fechar os espaços para o juiz pensar”, pois nessa tradição jurídica, a jurisprudência é fonte primária por excelência, vinculando a atuação do Poder Judiciário nas hipóteses dos precedentes obrigatórios (Marinoni, 2009, p. 30).

Obviamente “nunca se pensou em negar ao juiz do *common law* o poder de interpretar a lei”; porém, o juiz não decide o caso concreto a partir da interpretação da lei sem lançar mão da cadeia de precedentes já existente.

Denota-se, nesse contexto, que o modelo de interpretação do direito sempre foi um traço distintivo marcante dos sistemas, predominando no julgador integrante do sistema do *civil law* uma necessidade ínsita de subordinar o seu raciocínio ao conteúdo das fórmulas legislativas, partindo-se da premissa de que são as leis que regulam as relações sociais, cabendo a ele aplicar e, no máximo, adaptar as normas abstratas aos casos concretos. Há um respeito solene do juiz às proposições normativas, porquanto elaboradas pelo legislador e sistematizadas de forma racional e lógica pela dogmática jurídica, no decorrer de séculos de ciência do Direito. O direito jurisprudencial, pois, nos países que adotam o *civil law*, é, por opção histórica, reconhecidamente inferior quando em comparação com o direito legislado.

Em contrapartida, no sistema do *common law*, historicamente, sempre coube aos juízes construir, literalmente, o conteúdo das regras de direito, cuja técnica jurídica se caracteriza pelo retorno às decisões pretéritas e submetidas ao método das distinções. O julgador é livre para ditar o direito segundo o que lhe pareça a justiça no caso concreto, uma vez que a lei somente possui eficácia na medida em que reconhecida pelo precedente. Segundo Streck e Abboud (2013, p. 39):

desse modo, a forte influência da história na consolidação do *common law*, aliada à filosofia embasada no método de análise e síntese que exigia um exame casuístico para se alcançar as soluções legais, bem como a inexistência de um direito

dogmatizado e científico ministrado em suas universidades, fez com que o *common law* se estruturasse com base na prática cotidiana do direito, e não a partir de doutrina ou da ciência do direito como ocorreu no *civil law*. Ou seja, o *common law*, ao contrário do *civil law*, não se originou cientificamente (do ponto de vista professoral), mas, sim, judicialmente, como prática judiciária.

A partir da segunda metade do século XX, porém, com o paradigma do Estado Democrático de Direito e com o Neoconstitucionalismo, esse quadro passou a apresentar tendência de mudança, havendo uma perceptível aproximação entre os sistemas jurídicos anglo-saxônico e romano-germânico.

A concepção de aproximação entre os dois sistemas tem sido objeto de constante estudo da doutrina, com destaque para a importância e influência que o *common law* desempenha no mundo ocidental e, inclusive, no Brasil. Marinoni (2009, p. 39) afirma que “não há dúvida de que o *civil law* passou por um processo de transformações de direito e de jurisdição”. David (2014, p. 379) ressalta a existência de um “movimento de aproximação entre o direito inglês e o direito do continente europeu”, o qual é favorecido por uma mais definida consciência das afinidades que existem entre os países europeus ligados a certos valores da civilização ocidental.

De fato, o que à primeira vista pode parecer uma realidade completamente diversa entre os dois sistemas jurídicos, com um olhar mais centrado no próprio ordenamento jurídico brasileiro, pode-se afirmar, com segurança, que há uma circulação de soluções e propostas entre eles. Percebe-se, cada vez mais, uma semelhança entre os sistemas do *common law* e do *civil law*. Enquanto no *common law* os juízes têm buscado métodos indutivos, o inverso também é verdadeiro, considerando o leque interpretativo nos países do *civil law* e na busca por novos métodos hermenêuticos não escritos.

Esse intenso diálogo torna-se ainda mais evidente com a promulgação dos códigos do século XX, representativos da tradição do *civil law*, os quais adotaram, em sua maioria expressiva, a técnica legislativa das cláusulas gerais.²³ Essas cláusulas podem ser conceituadas como disposições de ordem pública, de caráter genérico e abstrato, cujos valores e princípios devem ser preenchidos pelo juiz, estabelecendo um comportamento normativo a ser seguido por toda a comunidade — um verdadeiro dever-ser. Consequentemente, a função dos juízes e

²³ De acordo com Martins-Costa, cláusulas gerais “constituem as janelas, pontes e avenidas dos modernos códigos civis. Isso porque conformam o meio legislativamente hábil para permitir o ingresso, no ordenamento jurídico codificado, de princípios valorativos, ainda inexpressos legislativamente, de Standards, máximas de conduta, arquétipos exemplares de comportamentos, deveres de conduta não previstos legislativamente (...)”. (MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado como um “sistema em construção”: as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 35, n. 139, p. 6-7, jul./set. 1998).

dos operadores do direito alterou-se com a inserção das cláusulas gerais na área jurídica. Consoante Cavalieri (2019, p. 59):

em síntese, há na cláusula geral uma delegação, atribuindo ao juiz a tarefa de elaborar a regra para o caso concreto, respeitando os contornos da moldura jurídica. O interprete torna-se partícipe do processo de criação do direito, complementado o trabalho do legislador ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis. A cláusula geral permite a aplicação de uma mesma regra a um indeterminado número de situações diferentes. A norma não contém solução restrita e única para as várias situações surgidas na sociedade. Ela possibilita uma aplicação segundo as peculiaridades e necessidades de cada caso concreto. Reiteradamente tem sido dito, e com absoluto acerto, que as cláusulas gerais permitem atualizar o direito se mudar a lei. Elas são uma realidade jurídica diversa das normas-regras, e seu conteúdo somente pode ser determinado na concretude do caso.

O contexto global contemporâneo, impulsionado pela globalização, caracteriza-se por uma comunicação intercultural intensa, o que tem levado o Direito a uma conformação mais compatível com as demandas sociais, e à progressiva aproximação entre os dois sistemas jurídicos, o que tem resultado em uma maior abertura de ambas as tradições, com países de tradição *common law* elaborando normas legislativas gerais, enquanto, nos sistemas filiados ao *civil law*, a jurisprudência e os precedentes passam a ter maior prestígio.

Um direito anteriormente codificado, contemporaneamente, recebe forte influência da jurisprudência, que se tornou para o *civil law* fonte de direito e o próprio direito, exigindo uma maior atividade criativa dos julgadores, ante a incessante força construtiva dos fatos.

O sistema jurídico brasileiro, baseado no *civil law*, tem se beneficiado das transformações significativas resultantes da influência do *common law*, o que pode ser entendido como uma espécie de "commonlawlização" do direito nacional. Esse processo confere crescente importância à jurisprudência e ao poder criativo dos juízes, aproximando-se, progressivamente, do modelo teórico dos precedentes.

Reconhece-se, desse modo, que há, no sistema brasileiro, uma aproximação da função do juiz ao sistema do *common law*, em que este tem função de *judge-make-law*; todavia, não se apresenta como objetivo deste trabalho de pesquisa aprofundar os fundamentos para tratar de aspectos técnicos relativos à metodologia do emprego dos precedentes no direito brasileiro.

A utilização de regras próprias do sistema de *common law* no ordenamento jurídico brasileiro, aliada à preservação de determinadas características do sistema de *civil law* — ambos se complementando e se ajustando mutuamente — proporciona um dinamismo mais amplo e eficaz na aplicação do direito às demandas sociais.

O caráter dialético que vigora nos sistemas jurídicos reforça uma atividade judicial pautada não somente na estrita observância da lei, mas também dos precedentes fixados, resguardando-se a efetiva aplicação do Direito ao caso concreto de forma plena e integral, culminando em um constante aprimoramento do sistema jurídico nacional.

Com a aproximação entre os sistemas jurídicos, emergiu-se, mais recentemente, na doutrina dos países de predominância do *civil law*, uma preocupação com os denominados *standards* probatórios — cuja origem remonta ao sistema do *common law*, com especial destaque para a função da jurisprudência como agente central no desenvolvimento e aperfeiçoamento desse conjunto de regras probatórias. De acordo com Castro, as tradições do *common law* e do direito continental têm se aproximado, principalmente com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o que facilita a plena aplicação dos *standards* probatórios ao direito brasileiro. Para o autor:

não se trata de importar conceitos ou institutos do direito estrangeiro, porque a funcionalidade dos *standards* de prova limita e compensa o risco de falibilidade institucional. Vale dizer que se trata de fenômeno que decorre diretamente do *movimento constitucionalista* para a limitação do poder (e também reflete a teoria do direito). A sinergia comparativa entre as tradições jurídicas é meramente para apontar a mobilidade metodológica que cada qual adota para firmar as *estruturas* dos *standards*. No caso do direito brasileiro, o presente texto promove uma *estruturação advinda das fontes primárias do direito escrito* (dimensões da tutela do direito) — embora a denominação utilizada possa ser semelhante àquela adotada pela tradição da *common law*. A função política subentende o fundamento estrutural implicado pelo direito material (Castro, 2021, p. 109).

Além disso, ao contrário do que se possa imaginar, os *standards* de prova não são desconhecidos pelo *civil law*. Conforme destaca Andrade (2023, p. 72-73),

os ordenamentos de matriz romano-germânica sempre trouxeram balizas para direcionar a fixação dos fatos, assim como suas doutrinas apontaram o maior peso e a convergência entre os meios de prova como critérios orientadores do julgamento. Entretanto, como afirmado por Clermont e Sherwin, nos países de *civil law*, em que muito se buscou alcançar a certeza ou a verdade no âmbito judicial, não se avançou na distinção dos critérios de suficiência ou graus de confirmação das hipóteses, tanto que um elevado nível de exigência probatória costuma ser feito não só nos processos de natureza penal, mas também nos de natureza cível. Ainda, nos casos criminais, falta clareza ou adequada sistematização dogmática quanto ao grau de suficiência da prova para tomar decisões nas diversas etapas da marcha processual.

Embora se reconheça, principalmente nos últimos anos, uma preocupação crescente de países adeptos do *civil law* sobre a questão envolvendo os *standards* probatórios, inclusive com previsão expressa na legislação de países como Itália, Espanha e Colômbia, mantém-se com um tema de pouca preocupação por parte da doutrina e jurisprudência no direito processual brasileiro (Peixoto, 2021, p. 25-26).

No próximo capítulo, destaca-se a importância do tema para o ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando a necessidade de preocupação com a qualidade das regras probatórias e a priorização de uma sistematização adequada da matéria, com base, principalmente, no direito positivado brasileiro, nas contribuições da doutrina e, supletivamente, na jurisprudência.

3 STANDARDS PROBATÓRIOS

Neste capítulo da pesquisa, busca-se, inicialmente, a exposição de noções introdutórias a respeito da decisão judicial e dos sistemas de valoração da prova, com a análise acerca da necessidade de uma Teoria Racionalista que estabeleça critérios para orientar a atividade do juiz por critérios de lógica e racionalidade.

O principal elemento a ser desenvolvido neste capítulo refere-se ao modelo de raciocínio probatório a ser adotado, abrangendo desde o juízo de admissibilidade da prova até a análise do *quantum* de prova necessário para que um enunciado fático seja considerado comprovado. A verificabilidade dos fatos precisa ocorrer com base em critérios de suficiência probatória bem definidos, adequadamente sistematizados, de modo a minimizar erros ou arbítrios em relação à questão fática e estabelecer formas mais racionais e objetivas de controle da decisão judicial.

Por conseguinte, os padrões de prova adotados viabilizam a proteção conferida aos valores preponderantes de uma sociedade, sendo objetivo dos *standards* trazer mais um elemento de controle e de aproximar as decisões à assunção de riscos.

3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS: DECISÃO JUDICIAL E SISTEMAS DE VALORAÇÃO DA PROVA

Comumente, a reconstrução histórica de fatos passados é uma preocupação do processo penal²⁴, principalmente em razão de sua função de verificar a acusação imputada a partir do lastro probatório produzido nos autos, o que permite considerar a concepção de que a prova se destina ao passado, a fatos pretéritos, gerando no julgador a convicção de certeza sobre sua efetiva ocorrência.

Não obstante, o fenômeno probatório precisa ser analisado pela ciência jurídica em face de seu caráter multifacetário, apresentando diferentes nuances conforme o prisma do qual se a observa. Do ponto de vista processual, essa ideia de reconstrução dos fatos parece superada, não se podendo criar expectativa de que o julgador será capaz de restabelecer fatos pretéritos por meio da marcha processual. O juiz não se apresenta como um historiador. Conforme Taruffo (2002, p. 317), a prova se consubstancia em “fundamento para a escolha racional da hipótese

²⁴ Para Ferrajoli, a verificação fática no processo penal, da mesma forma que em qualquer verificação histórica, é o resultado de um raciocínio dedutivo entre os fatos “provados” do passado e os fatos “probatórios” do presente. (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 105).

destinada a constituir o conteúdo da decisão final sobre o fato”, resumindo-se em um aspecto argumentativo-retórico.

Superada a primazia da Teoria da Prova Tarifada ou da certeza moral do legislador²⁵ — em que cada prova tinha um valor preestabelecido em lei, inalterável e constante, de sorte que ao juiz não era livre a avaliação, agindo bitolado pela eficácia normativa²⁶ —, houve o surgimento do princípio da íntima convicção, da certeza moral do juiz ou, para alguns, do livre convencimento, como superação do modelo anterior, com a proposição de que ao juiz não era exigível fundamentar sua decisão, tampouco obedecer a critérios de avaliação das provas.

Houve uma transição de um extremo a outro: na tentativa de superar o positivismo exacerbado, estabeleceu-se um cenário de excesso de discricionariedade e de liberdade do julgador para decidir sem apresentar os argumentos e fundamentos que sustentam a decisão.

Nesse sistema, a admissibilidade e avaliação das provas são deixadas inteiramente ao arbítrio do julgador: “a verdade jurídica reside por inteiro na consciência do juiz” (Marques, p.298). O juiz é soberano e livre para formar o seu convencimento, da forma que bem entender.

Santos (1985, p. 383) indica duas grandes deficiências desse sistema, pois, para ele, a convicção íntima do julgador ofende dois princípios fundamentais de justiça: o de que ninguém pode ser condenado sem ser ouvido (*ne inauditus condemnetur*) e o da sociabilidade do convencimento. O primeiro porque contraria o contraditório entre as partes, vital para o processo; o segundo porque a convicção não pode decorrer, simplesmente, da apreciação subjetiva da prova pelo julgador. O julgador deve expor, de forma clara, as razões de seu convencimento, de modo que os fatos e as provas submetidos à sua apreciação, caso fossem examinados de maneira imparcial por qualquer pessoa razoável, também a levariam à mesma conclusão. Evoluindo-se na concepção dos sistemas processuais, surgiu o denominado sistema do livre convencimento motivado, da livre convicção, a que muitos denominam persuasão

²⁵ Conforme Dezem, o sistema da prova legal é típico do sistema inquisitivo (em contraponto à concepção moderna de processual penal acusatório), e tem por base a ideia de que certos meios de prova possuem um valor, ou peso, pré-fixado, inalterável pelo magistrado. Não há de se falar, quanto a esse sistema, em liberdade do magistrado, estando restrita, ao máximo, sua possibilidade de atuação. (DEZEM, Guilherme Madeira. *Curso de processo penal*. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 623).

²⁶ O fundamento da adoção desse sistema por muitos ordenamentos jurídicos, segundo Coutinho, baseava-se no fato de que “muitas legislações aceitaram a previsão da possibilidade de o juiz incorrer em erro, no momento de valoração dos meios de prova utilizados, razão pela qual se fixou, na lei, uma hierarquia de valores referentes a tais meios. Veja-se, neste sentido, o sistema processual inquisitório medieval, no qual a confissão, no topo da estrutura, era considerada prova plena, a rainha das provas (*regina probationum*), tudo como fruto do tarifamento previamente estabelecido. Transferia-se o valor do julgador à lei, para evitar-se manipulações; e isso funcionava, retoricamente, como mecanismo de garantia do arguido, que estaria protegido contra os abusos decorrentes da subjetividade. Sem embargo, a história demonstrou, ao revés, como foram os fatos retorcidos, por exemplo, pela adoção irrestrita da tortura”. (COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos princípios gerais do processo penal brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito*. Curitiba. UFPR, ano 30, n. 30, p. 196, 1998).

racional, em que o juiz se afasta dos formalismos da lei, estabelecendo-se que a eficácia de cada prova para determinar os fatos seja sopesada caso a caso, seguindo critérios não predeterminados, discricionários e flexíveis, baseados, essencialmente, em pressupostos racionais (Santos, 1985, p. 384). Após a colheita da prova, e segundo uma análise racional, o juiz tira suas conclusões em conformidade com as impressões decorrentes da colheita das provas e das máximas de experiência que forem aplicáveis ao caso.

Nessa fase, os juízes possuem capacidade técnica e “podem socorrer-se do conhecimento de técnicos de outras áreas quando a prova depender de saberes alheios à sua capacitação” (Brum, 1980, p. 55).

O sistema do livre convencimento motivado, adotado pelo direito processual brasileiro²⁷ como regra, confere ampla liberdade para o juiz “quanto ao contexto probatório havido nos autos” (Dezem, 2020, p. 624). O risco de decisões arbitrárias presente no sistema da íntima convicção seria combatido pelo dever, por parte do magistrado, de fundamentar e motivar amplamente suas decisões, apesar do livre convencimento²⁸.

Desse modo, a convicção do juiz se forma, paulatinamente, a cada produção probatória, e, ao término, a valoração racional da prova deve ser expressa por meio dos fundamentos da decisão, e de um juízo de verossimilhança, baseado em um critério de análise racional e confiável que espelhe uma aplicação lógica do direito, obrigatoriamente disposta na motivação da decisão.

Outrossim, para Lima (2007, p. 720), a motivação no livre convencimento contempla o núcleo da decisão, momento em que o julgador externa o seu sentir sobre o conjunto probatório e suas razões para determinado convencimento, o que sempre deve ser feito por meio de um raciocínio lógico e técnico, onde sua deficiência geraria nulidade.

Segundo Taruffo (2002, p. 398), todavia, o uso degenerativo que às vezes se faz desse princípio pode legitimar a arbitrariedade subjetiva do juiz ou, no melhor dos casos, uma discricionariedade que não se submete a critérios e pressupostos, complementando o autor que o verdadeiro problema, por conseguinte, é determinar como o “espaço vazio” criado pelos princípios de livre apreciação é “preenchido” pela prática dos Tribunais e pelos critérios sugeridos pelos teóricos do direito.

²⁷ **Art. 155.** O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. (Redação dada pela Lei n.º 11.690, de 2008).

²⁸ O art. 155 do CPP deve ser lido em conjunto com o art. 93, IX, da CF: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.”

Assim, a liberdade do magistrado não permite que ele substitua a prova por conjecturas, ou, “por mais honesta que seja, sua opinião” (Leone, 1963, p. 158-159, citado por Lopes Júnior, 2016, p. 383). Também o juiz não pode avalizar uma decisão que reflita sua opinião pessoal, independentemente de o magistrado não estar vinculado à vontade da maioria, ou, ainda, suprimir “a dinâmica da dialeticidade do processo, cabendo a ele respeitar o tempo da acusação, da defesa, da prova e da própria maturação do ato decisório” (Lopes Júnior).

Na mesma linha, para Silva (2001, p. 804), a livre valoração da prova pelo julgador não deve também ser entendida como uma operação puramente subjetiva pela qual se chega a uma conclusão unicamente por meio de impressões ou conjecturas de difícil ou impossível objetivação, mas, primeiramente, como valoração racional e crítica, de acordo com as regras comuns da lógica, da razão, das máximas da experiência e dos conhecimentos científicos, que permitem objetivar a apreciação, requisito necessário para uma efetiva motivação da decisão.

Taruffo (2016, p. 188-189) explica que o Princípio do Livre Convencimento Motivado do Juiz evoluiu ao longo dos anos quanto ao seu conceito e limites, mas não na forma de um modelo único, mas compreendido em duas versões possíveis: há uma versão que o concebe como liberdade irrestrita ao juiz do fato, que estaria desvinculado não apenas das regras de prova legal, mas também não estaria sujeito a quaisquer critérios racionais de valoração. A decisão fática seria, portanto, fruto de uma atividade radicalmente subjetiva. Em uma segunda versão, evoluiu-se o livre convencimento para assumir uma forma de poder discricionário que não estava desvinculado das regras de racionalidade, denominado mais corretamente como persuasão racional.

Na concepção clássica atual do livre convencimento, fala-se em liberdade de convencimento condicionada a regras da lógica jurídica, da experiência, regras científicas e uma apreciação dos fatos que seja privada do conhecimento subjetivo do juiz, ou seja, contextual, voltada à análise dos elementos de juízo admitidos (Ferrer Beltrán, 2007, p. 64). Nos dizeres de Auilo (2021, p. 39-40), o convencimento judicial ocorre de modo racional, à luz dos autos e fundamentado:

é racional, pois o magistrado leva em conta as circunstâncias que envolvem a credibilidade de cada prova produzida, devendo a análise ser feita por meio das forças do intelecto (raciocínio judicial) e não por meio de impulsos ou desejos pessoais. Trata-se de limitação destinada a conter eventuais atos voltados à paixão do órgão julgador. (...)

Dá-se à luz dos autos, pois são repelidas decisões emotivas e baseadas no conhecimento dos fatos a partir de elementos externos àqueles trazidos ao conhecimento do juiz – a utilização de elementos exteriores violaria o devido processo legal (contraditório e princípio da não surpresa). O atual significado do princípio do contraditório, inclusive, impõe a vedação a decisões-surpresas, que leva em conta argumentos inesperados.

(...)

Impõe-se a *motivação* da decisão, pois assim é possível confrontar a decisão do magistrado com os requisitos da impessoalidade (racionalidade) e seu exercício intelectual com aquilo que consta dos autos do processo.

A exigência da fundamentação das escolhas feitas pelo intelecto do magistrado é, pois, um dos grandes pilares de sustentação desse sistema. Ao convencer-se, o juiz deve construir toda uma argumentação que defenda o seu ponto de vista em relação não somente aos sujeitos parciais do processo, como também perante toda a sociedade já que ali atua como Estado. A decisão judicial envolve uma atividade persuasiva do juiz sobre si próprio, sobre as partes e sobre a sociedade, e essa persuasão somente se justifica caso a fundamentação da decisão resista à crítica lógica.

(...)

Em síntese, ainda que o convencimento do juiz seja livre, ele deve (i) ser racional, (ii) resultar dos elementos constantes dos autos, (iii) vir justificado de modo a permitir o controle dos outros requisitos e ainda, em certos casos, (iv) estar de acordo com o valor da prova previamente dimensionado pela lei.

A doutrina chancela, portanto, a ideia de que o livre convencimento judicial, em verdade, não é livre, pois ele é objetivado pela razão prática, submetido à lógica do discurso e à Teoria da Argumentação, de modo que há liberdade no sentido de que o juiz aprecie as provas livremente, uma vez que na apreciação não se afaste dos fatos estabelecidos, das provas colhidas, das regras científicas, regras jurídicas, regras da lógica e regras da experiência (Knijnik, 2001, p. 17).

Em face dessa realidade, Ferrer Beltrán (2007, p. 64) defende a necessidade de uma Teoria Racionalista da Prova, na qual deve haver critérios de valoração rigidamente definidos na lei, ocasião em que o juízo deva ser orientado por critérios de lógica e racionalidade, podendo ser controlado em âmbito recursal.

Deveriam existir, portanto, “controles” ou “modelos de constatação” capazes de evitar que o livre convencimento judicial se transforme em arbítrio, com a intenção de reduzir os erros nos julgamentos e de distribuir, de forma justa, aqueles que, inevitavelmente, ocorrerão.

3.2 PROVA E SUA VALORAÇÃO RACIONAL

Quando se está diante de um modelo constitucional democrático como o vigente no Brasil, o direito à prova revela-se como um direito fundamental do cidadão, essencial à conformação do direito ao processo justo e não arbitrário, sendo impossível se dissociar a proeminência da prova do deslinde do processo, uma vez que ela serve de instrumento para viabilizar aos seus destinatários o alcance de um resultado devido.

O ensinamento das normas constitucionais e infraconstitucionais acerca da prova impede que o seu aplicador se afaste da observância do respeito aos direitos e garantias fundamentais, com exigência de que “o processo só pode fazer-se dentro de uma escrupulosa

regra moral, que rege a atividade do juiz e das partes” (Grinover; Fernandes; Gomes Filho, 2009, p. 121).

Deveras, seria contraditório que, em um processo criminal, destinado à apuração da prática de um ilícito penal, o próprio Estado se valesse de métodos violadores de direitos, comprometendo a legitimidade de todo o sistema punitivo, pois ele mesmo estaria se utilizando do ilícito penal (Gomes Filho, 1997, p. 99).

Conceber considerações sobre o que é prova, nesse contexto, revela-se fundamental para o propósito do presente trabalho, pois todo o processo está penetrado na prova, embebido nela, saturado nela. Sem ela, ele não chega ao seu objetivo: a sentença (Tornaghi, 1997. P, 272).

Para Carnelutti (2004, p. 275-276), “as provas são os objetos mediante os quais o juiz obtém as experiências que lhe servem para julgar”. A prova, desse modo, é um meio, um instrumento para conhecer um fato do passado, a verdade ou o caminho para que o juiz possa criar sua convicção sobre o caso em apreço.

Marinoni (2022, p. 72) acrescenta que a prova, em direito processual, “é todo o meio retórico, regulado pela lei, e dirigido a, dentro dos parâmetros fixados pelo direito e de critérios racionais, convencer o Estado-juiz da validade das proposições, objeto de impugnação, feitas no processo”.

Taruffo (2014, p. 20-22) defende, por sua vez, que a primordial função da prova é revelada quando esta é posta como o instrumento da busca da verdade. Ressalta-se, então, a importância da pretensão processual em se alcançar a verdade dos fatos, uma vez que, para que uma decisão judicial seja considerada justa, esta deverá, invariavelmente, ser pautada no reflexo da verdade.

Em “Uma simples verdade”, Taruffo (2016, p. 244) afirma:

os preconceitos mais difundidos, mais tradicionais e mais radicados não cessam somente porque são preconceitos; seu efeito é de manipular e esconder a realidade, certamente não de favorecer seu conhecimento. De tudo isso, e dos riscos de erro que o uso descuidado do senso comum e da experiência implica, o juiz deve estar ciente: o valor de verdade dos juízos que ele faz depende diretamente do fundamento racional e cognoscitivo das inferências de que tais juízos se derivam. Quanto mais aprofundada a análise crítica das noções que o juiz emprega, mais confiáveis as inferências probatórias que levam à confirmação das hipóteses sobre os fatos.

No mesmo sentido, Ferrajoli (2002, p. 32) afirma que, para que a justiça penal não seja arbitrária, deve ser medida “com verdade”, baseada sobre juízos penais predominantemente cognitivos (de fato) e recognitivos (de direito), sujeitos à verificação empírica. Em outras palavras, no processo penal como um todo, não se pode abdicar da busca da verdade, pois ela

se apresenta como uma referência heurística (voltada à descoberta ou investigação de fatos), tida como orientação empírica do curso da atividade probatória no processo judicial.

Todavia, a questão a ser analisada não é qual verdade o processo judicial deve buscar, mas sim o quanto ele pode e precisa se aproximar da verdade para se chegar nas decisões. Nessa perspectiva, vigora o valor heurístico da verdade, no sentido weberiano de construção típica-ideal, servindo como meio para realizar, metodicamente, a atribuição válida de um processo histórico às causas reais (Weber, 2004, p. 118).

Assim, a existência de uma distinção entre dois tipos de verdade — material, objetiva, real etc. e formal, subjetiva, processual, judicial etc. — exige uma releitura interpretativa, a fim de evitar a busca por uma falsa solução para o dilema, nos moldes do que já era apresentado por Carnelutti (1947, p. 29-30), na década de 1940. Para o autor italiano, a noção de verdade formal constitui, inequivocamente, uma metáfora. Na prática, é possível constatar que há apenas uma verdade: ou a verdade formal ou jurídica coincide com a verdade material — e, nesse caso, pode ser considerada verdade — ou dela se distancia, caracterizando-se, assim, como uma não verdade.

Há, nesse contexto, uma utopia na busca de uma dita verdade absoluta, pois nunca será possível reconstruir, inteiramente, o *iter criminis*, porquanto por parte dele se processa no mundo subjetivo, na mente do acusado, sendo inalcançável pelo julgador e pelo MP, mesmo diante da confissão. Essa impossibilidade de acesso pleno à realidade, contudo, não implica a impossibilidade de um juízo verdadeiro no âmbito processual, mas apenas no reconhecimento de que a verdade, nesse contexto, refere-se unicamente a afirmações formuladas em termos relativos.

Como na determinação do direito aplicável não há uma única resposta correta, também em relação aos fatos não há como alcançar a verdade total ou absoluta, devendo o juiz agir com pretensão de correção (Tonini, 2002, p. 50). Admite-se, no campo da prova, a busca pela solução da verdade mais provável.

Por conseguinte, na esfera processual, é necessário construir, no espírito do magistrado, uma escolha provável e fundamentada de que a verdade corresponde aos fatos alegados pela parte, formando a sua convicção por meio da análise das provas. Esta deve ser concebida como uma “verdade” que o julgador busca nas provas dos autos e que mais se aproxime dos reais acontecimentos, modelo sugerido por Popper como noção de “aproximação” ou “acercamento”, compreendida como a concepção de que não se pode repetir a verdade, mas é possível dela se aproximar. Sobre o assunto, Ferrajoli (2002, p.42) preceitua:

a verdade de uma teoria científica e, geralmente, de qualquer argumentação ou proposição empírica é sempre, em suma, uma verdade não definitiva, mas contingente, não absoluta, mas relativa ao estado dos conhecimentos e experiências levados a cabo na ordem das coisas de que se fala, de modo que, sempre, quando se afirma a “verdade” de uma ou de várias proposições, a única coisa que se diz é que estas são (plausivelmente) verdadeiras pelo que sabemos sobre elas, ou seja, em relação ao conjunto dos conhecimentos confirmados que delas possuímos. Para expressar esta relatividade da verdade, alcançada em cada ocasião, pode-se muito bem usar a noção sugerida por Popper de “aproximação” ou ‘acercamento’ da verdade objetiva, entendida como um modelo ou uma “ideia reguladora” que “somos incapazes de igualar”, mas da qual podemos nos aproximar, sob a condição, não obstante, de que não se associem a tal noção conotações desorientadoras de tipo ontológico ou espacial, mas apenas o papel de um princípio regulador que nos permita asseverar que uma tese ou uma teoria é mais plausível ou mais aproximadamente verdadeira e, portanto, preferível a outras por causa de seu maior poder de explicação e dos controles mais numerosos a que foi submetida com sucesso.

O fato de se tratar de uma verdade relativa, entretanto, não significa admitir que com ela seja compatível qualquer procedimento ou método probatório. Ao contrário, Badaró (2003, p. 37) aduz que o grau de verdade, isto é, a maior ou menor aproximação da verdade, “é determinado diretamente pela disciplina legal do procedimento probatório que se adote para a verificação dos fatos objetos do processo”.

A descoberta dos fatos não é uma busca pela certeza irretorquível e sim uma questão de satisfazer graus de convencimento, os quais podem ser expressos em termos de probabilidades. Existindo um elevado grau probabilístico da ocorrência de uma conjuntura ou evento, o juiz então encontrará a mencionada verdade relativa.

Em contrapartida, essa análise, a ser feita pelo julgador, não é tão simples. Exige-se precisar qual espécie de probabilidade a ser tomada em conta e qual deve ser o grau mínimo de probabilidade necessário para que o juiz, subjetivamente, ou seja, por meio do seu ponto de vista, afaste dúvidas e atinja a certeza.

Certeza e verdade, embora sejam conceitos relacionados, não se confundem. A prova vincula-se à verdade e à certeza, que se articulam, por sua vez, à realidade, direcionadas, entretanto, à convicção de seres humanos. O universo no qual estão inseridos tais juízos do espírito ou valorações sensíveis da mente humana precisa ser analisado tal como ele pode ser, e não como efetivamente é (Nucci, 2015. p. 18).

Distinguem-se, nesse sentido, os conceitos de “verdade” e “certeza”, inserindo-se o primeiro na conformidade da noção ideológica com a realidade, cuja crença na percepção dessa conformidade é a certeza. Com esse raciocínio, certeza e verdade nem sempre coincidem, pois, conforme Carrara (1944, p. 291), “a certeza está em nós; a verdade está nos fatos”.

Deve-se ter a devida cautela ao tratar desses conceitos no contexto probatório do processo penal, já que há risco de se vincular tais expressões a uma segurança jurídica

inexistente, no sentido de que somente a verdade real e a certeza probatória podem trazer a sensação de realização de Justiça no caso concreto.

Partindo de inferências indutivas, uma decisão judicial deve pautar-se pela racionalidade, considerando o valor de uma hipótese de probabilidade na ordem da conexão causal entre o fato aceito como provado e o conjunto dos fatos adotados como probatórios. Ferrajoli (2002, p.44-45) defende que a tarefa da investigação judicial é vencer o dilema da dúvida e prosseguir à certeza, “em favor da hipótese mais simples, dotada de maior capacidade explicativa e, sobretudo, compatível com o maior número de provas e conhecimentos adquiridos com anterioridade”.

Para Badaró (2003, p. 53), já que somente é dada ao julgador a possibilidade de perseguir uma maior aproximação possível da verdade, sucedendo a certeza apenas em termos também relativos, de uma elevadíssima probabilidade, a concepção de probabilidade lógica ou indutiva²⁹ mostra-se a mais apropriada para explicar racionalmente o raciocínio judicial na valoração da prova. Essa probabilidade lógica não permite a quantificação exata da probabilidade necessária para provar um fato, mas possibilita a definição de um nível de suporte indutivo para cada hipótese. O grau de probabilidade ou confirmação suficiente para considerá-la comprovada — isto é, para aceitá-la racionalmente como provada — deve ser previamente estabelecido.

Uma das questões fundamentais do processo penal é a regulação do controle punitivo estatal, manifestada na decisão judicial e refletindo a valoração da prova produzida. Há um constante tensionamento entre a finalidade da prova, que se consubstancia em “fundamento para a escolha racional da hipótese destinada a constituir o conteúdo da decisão final sobre o fato”, e a decisão judicial, que exprime conteúdo, necessitando, em razão disso, de um controle rígido por parte do Estado (Taruffo, 2002, p. 317).

Há, em razão disso, a necessidade de se estabelecerem critérios e mecanismos de controle, tanto em relação à produção da prova quanto à análise dessa prova pelo Estado-Juiz, para, com isso, se reduzir o erro judiciário, que culmina, não raras vezes, com o cometimento de graves injustiças. É preciso estabelecer regras de admissão e produção da prova para se saber, exatamente, o que se faz necessário, em termos de conteúdo e qualidade, para que o Estado-Juiz profira uma decisão condenatória ou absolutória.

A escolha a respeito de quais padrões de prova serão previamente estabelecidos para confirmar a hipótese fática é uma opção política, jurídica e, inclusive, moral de um determinado

²⁹ O termo refere-se ao modelo de probabilidade lógica ou indutiva desenvolvido L. Jonathan Cohen. (COHEN, L. J. *The probable and the provable*. Oxford: Clarendon Pressa, 1977).

país, a ser adotado tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário, o que denota a função simbólica dos modelos de constatação (Gascon Abellán, 2005, p. 130-131). Por essa razão, é fundamental buscar verificar *standards* que se adequem aos valores transpostos normativamente para o direito brasileiro.

Outrossim, os padrões de prova adotados viabilizam a proteção conferida aos valores preponderantes de uma sociedade porque permitem, ao lado das regras distributivas do ônus da prova, a distribuição dos riscos de erro em uma decisão fática. O objetivo dos *standards* é o de trazer mais um elemento de controle e de aproximar as decisões à assunção de riscos por uma determinada sociedade, o que, na concepção de Laudan (2005, p. 96-97), corresponde ao núcleo débil da epistemologia jurídica, que encontra seu fundamento não na redução de erros e verdade no processo, mas em uma decisão política, no sentido de que certos tipos de erros são piores, menos aceitáveis que outros.

3.3 CONCEITO, FUNÇÕES E FORMULAÇÃO DOS *STANDARDS* DE PROVA NO PROCESSO

Com base em uma teoria racionalista da prova, adota-se um modelo segundo o qual os procedimentos de determinação dos fatos se dirigem à “formulação de enunciados fáticos que, se os fatos que descrevem ocorreram, serão verdadeiros e, em caso contrário, serão falsos”, pois o juiz tem a obrigação de fundamentar, mas não há padrões, modelos, ou regras claras sobre como isso deve ser feito, papel cumprido pelos *standards of proof* nos países de *common law* (Gascón Abellán, 2022, p. 80).

É diante desse cenário que se propõem os *standards* probatórios — também denominados “padrões de prova” ou “graus de persuasão” — enquanto critérios lógicos racionais que incidirão no momento da decisão fática da atividade processual como balizas para uma valoração racional, servindo como critérios para aferir a suficiência probatória, ou seja, um mínimo probatório que deve ser superado para que se considere um fato como provado. De modo direto, eles definem “o ‘quanto de prova’ (nível de suficiência probatória ou grau de confirmação que é exigido para que uma dada hipótese fática seja considerada verdadeira, ocorrida ou provada)” (Kircher, 2018, p. 190). Pretende-se “controlar racionalmente a valoração da prova, extirpando do ambiente probatório o fantasma do livre convencimento, corolário do paradigma da subjetividade” (Streck; Raatz; Dietrich, 2017, p. 391).

O presente trabalho reage, positivamente, à possibilidade de se exercer um controle efetivo do juízo fático, proporcionando maior racionalidade e transparência a esse momento decisório a partir da adoção dos *standards* probatórios.

Laudan (2011, p. 64) conceitua o *standard* de prova como um critério que “especifica um limite mínimo para se afirmar como comprovada alguma hipótese”³⁰. Para Knijnik (2001, p. 33), os padrões de prova podem ser, a princípio, conceituados como um complexo de regras lógicas de caráter auxiliar capazes de estabelecer um espaço crítico comum para o debate acerca da convicção judicial. Badaró (2018, p. 70-71) trata dos *standards* de prova como um critério que estabelece o grau de confirmação probatória necessária para que, em um processo concreto, um juiz(a) ou uma câmara de juízes(as) possa considerar provado determinado enunciado fático. De acordo com Taruffo (2014, p. 135),

na abordagem usual ao problema de como o julgador deve determinar o valor probatório dos meios de prova, faz-se com frequência uma referência vaga e geral ao senso comum, à experiência comum, à razoabilidade ou à racionalidade, sem que se definam critérios mais precisos ou mais específicos. Isso não é muito, todavia, já que a discricionariedade do juiz não se limita e tampouco se controla por tais referências indeterminadas, restando aberta a via para percepções subjetivas e pessoais. Por vezes, entretanto, procura-se oferecer ao julgador diretrizes mais precisas – ainda que gerais e flexíveis – que guiem a valoração das provas no contexto da decisão final sobre os fatos em litígio.

Para Knijnik (2001, p. 29), o emprego dos modelos de constatação, ou *standards*, possibilita a introdução no debate — de forma regrada e inteligível — de critérios decisórios relevantes (por exemplo, a opção do juiz por um indício em detrimento de outro, a consideração subjetiva da insuficiência da prova produzida, ou a pretensão da parte pela prevalência de determinada interpretação ou inferência), os quais, até então, careciam de um código comum e, em certa medida, permaneciam à margem de uma discussão crítica.

De fato, a relevância do uso dos padrões de prova no processo penal hodiernamente justifica-se, além de outros motivos, na medida em que a lógica da eficiência e a busca por números estatísticos tem, não raras vezes, resultado em decisões rasas, embasadas no que se denomina de “heurística da satisfatoriedade”³¹, com considerável decréscimo do esforço cognitivo.

³⁰ No original: “Basically, (...) a SoP specifies a minimum threshold for asserting as proven some hypothesis”.

³¹ Rosa e Matida conceituam essa expressão como sendo “um atalho mental tomado por aquele que decide antes do momento adequado. Diz-se que emprega a satisfatoriedade exatamente aquele que decide mesmo sem ter examinado toda a informação relevante para que pudesse tomar a melhor decisão. O sujeito se contenta com menos do que poderia ter, não apura todas as opções e, com isso, antecipa a decisão”. (ROSA, Alexandre Morais da; MATIDA, Janaina. Para entender *standards* probatórios a partir do salto com vara. *Consultor Jurídico — Conjur*,

Nesse contexto, a primeira função que os *standards* de prova cumprem é heurística e justificativa, oferecendo critérios que devem ser observados no momento da valoração da prova, tendo em vista que a decisão dependerá desses parâmetros (função heurística) e que esses mesmos critérios determinam o grau de suficiência probatória a partir do qual se pode considerar uma hipótese como provada (função justificativa). Os *standards* probatórios possibilitam, ainda, o controle da correção do raciocínio probatório pelas instâncias superiores (Ferrer Beltrán, 2022, p. 191).

Busca-se permitir o controle da motivação judicial das decisões, funcionando como critérios de julgamento que permitem submeter o convencimento judicial a mais um parâmetro de racionalidade, garantindo, por meio de sua dinâmica, o diálogo e o contraditório a respeito do juízo fático. Zottis (2022, p. 29) destaca que:

a ideia de um modelo de constatação, então, parte do pressuposto de que a persuasão racional deve ser inerentemente sujeita a uma análise lógica da prova; destarte, o que se enfrenta é a necessidade de construção de um instrumento de controle do livre convencimento, para evitar a arbitrariedade do julgador na tomada de decisão.

Assim, os *standards* de prova ou modelos de constatação funcionam como um balizamento que determina “o grau mínimo de prova” exigido para considerar-se provado um fato, buscando-se, com isso, controlar, de forma racional e lógica, o livre convencimento dos julgadores, bem como minimizar riscos de erros judiciários na apreciação das provas (Vázquez, 2013, p. 14).

Tal função não deve ser confundida com o retorno ao sistema de provas tarifadas, pois este não pretende estabelecer valores sobre a prova de uma forma antecipada, mas apenas estabelecer um modelo tendente a guiar a valoração sobre o conjunto probatório no momento da tomada de decisão final.

A segunda função que os *standards* de prova cumprem é de garantia para as partes, pois apenas se conhecerem o nível de suficiência probatória exigido para determinada decisão poderão fazer escolhas racionais, antes e durante o processo, quanto à estratégia de defesa de seus interesses. Ressalta-se, ainda, que a existência de regras que determinem os *standards* de prova possibilita às partes controlar a correção das decisões, podendo argumentar equívocos na identificação do *standard* de prova aplicável e, quando identificado corretamente, na sua aplicação (Ferrer Beltrán, 2022, p. 193-197). Vázquez (2013, p. 14) defende que esses graus de

valoração sejam estabelecidos pela legislação, para que possam ser previamente conhecidos pelas partes processuais.

A exigência de uma imposição prévia de um *standard* de prova visa, principalmente, conferir às partes conhecimento a respeito do padrão probatório mínimo preciso para comprovar a veracidade de suas alegações, de modo a se proteger a segurança jurídica (Zottis, 2022, p. 30).

Como uma forma de eliminar a utilização de conceitos vagos que impedem um controle adequado da decisão, os modelos de constatação devem servir de conceitos objetivos, “formulados a partir das conexões lógicas que devem existir entre as provas disponíveis e as hipóteses fáticas concorrentes para que se possa considerá-las como provadas, mediante a utilização de conceitos objetivos” (Peixoto, 2021, p. 89).

Embora as regras distributivas do ônus da prova sejam critérios de decisão tal como os *standards*, a dinâmica deles não se confunde. A propósito, os dois institutos se completam: o *standard* probatório é anterior à do ônus da prova, pois estabelece o grau mínimo de corroboração exigido pelo direito para que uma hipótese fática seja tida como provada. Conforme Melim (2013, p. 147), não satisfeito esse grau, passa a ser necessária a incidência das regras do ônus da prova para poder decidir, pois se trata de uma regra de julgamento que incide sobre a falta de convencimento judicial, ou seja, não mais em relação à persuasão racional. Quando o julgador decide, com base nas regras atinentes, pelo ônus da prova, já não se está diante de um critério legal (Taruffo, 2016, p. 258-260).

Por fim, os *standards* de prova cumprem a função de distribuição do risco de erro entre as partes. Laudan (2011, p. 68) conceitua os *standards* probatórios como “mecanismos para distribuição de erros”, pois o grau de suficiência do contexto probatório se organiza para separar o risco do erro judiciário entre as partes do processo, conforme os valores conviventes ou aquilo que é mais importante para determinada comunidade (Castro, 2021, p. 109). Peixoto (2021, p. 26) sintetiza o raciocínio de que:

o *standard* de prova é um instrumento de distribuição dos riscos de erros sobre a decisão dos fatos, por exemplo, uma falsa condenação (falso positivo) ou uma falsa absolvição (falso negativo), na decisão condenatória penal. Cabe a cada ordenamento jurídico, a partir da valoração dos bens jurídicos em jogo, aumentar ou diminuir a exigência probatória, alterando a probabilidade dos riscos de erros. No penal, por exemplo, com o aumento do *standard* de prova, a tendência será a de dificultar a condenação dos acusados e a ocorrência da falsa condenação.

Trata-se de uma função complexa, porquanto, em vez de ter um impacto direto na distribuição dos erros, os *standards* de prova determinam para cada tipo de caso a partir de qual

grau de exigência probatória estamos dispostos a aceitar que o risco de erro recaia sobre a defesa ou sobre o autor.

Dessarte, os *standards* constituem uma reação do próprio sistema contra a sua falibilidade, na medida em que faculta modelos de controle das conjecturas do julgador e submete-as, no âmbito do contraditório, a um juízo crítico comum, garantindo a maior cientificidade da decisão jurídica (Knijnik, 2001, p. 49).

A decisão sobre qual é o *standard* mais adequado para cada tipo de processo e para cada momento processual deve ser guiada pela busca do critério que maximiza os acertos e minimiza os erros no juízo de fato, levando em conta a intensidade com que devem ser garantidos os direitos ou interesses afetados pelos erros possíveis. Quanto mais importante para a sociedade for o bem jurídico que está sendo discutido no processo, mais exigente será o padrão de prova utilizado, ou seja, o *quantum* de prova exigido será aumentado em virtude da necessidade de se proteger tal valor (Badaró, 2018, p. 71).

A definição do *standard* de prova, portanto, parte de uma escolha política e valorativa, considerando preferências sociais para a obtenção de objetivos aos quais se pretende dar primazia, como preferir um sistema que facilite que fatos sejam afirmados como provados ou outro que dificulte a sua comprovação, a fim de evitar, falsas afirmações judiciais (Badaró, 2019, p. 237).

O embasamento teórico aplicável aos *standards* probatórios no processo penal, por exemplo, ocorre em razão das particularidades que lhe são ínsitas, principalmente em razão dos bens jurídicos envolvidos e das garantias fundamentais asseguradas, exigindo-se um nível de produção de provas próprio. Segundo Badaró (2018, p. 433):

a razão de se exigir no processo penal um *standard* probatório mais elevado que no processo civil é de natureza política, e não simplesmente técnica. No processo penal, em razão da presunção de inocência, do ponto de vista probatório há um desequilíbrio estrutural entre as posições do acusado, a quem não incumbe nenhum ônus, e o acusador, sobre quem recai toda a carga probatória. Contudo, além de atribuir toda a carga da prova para a acusação, também se adota um *standard* de prova bastante elevado (...).

No processo penal, especificamente quando se discute o nível de exigência de prova para se considerar provados fatos que correspondem a crimes, prevalece o entendimento de que um *standard* adequado deve ser especialmente rígido (Badaró, 2018, p. 71-72). A razão é que a condenação criminal legitima aquela que, em tese, é a mais dura intervenção que o Estado é capaz de fazer na esfera de direitos de um cidadão: a pena privativa de liberdade. A aplicação de penas dessa natureza, além de afetar direitos fundamentais, é também capaz de gerar

consequências bastante graves e traumáticas na vida do apenado, prejudicando sua vida social, seus laços afetivos, sua carreira profissional, seus potenciais projetos de vida etc., além de ter um caráter estigmatizante como efeito colateral.

Em uma analogia com o esporte olímpico do salto com vara, Rosa e Matida (2020) afirmam que um *standard* probatório funciona como o “sarrafo no salto com vara, podendo ser posicionado mais baixo ou mais alto. A maior ou menor altura imporá, tal como no salto com vara, graus distintos de dificuldade ao jogador”. No contexto do processo penal, segundo os autores, a estratégia consiste em posicionar o sarrafo alto para a hipótese acusatória, “dificultando que hipóteses acusatórias de menor qualidade cheguem a produzir resultados (condenação de um inocente)” (Rosa; Matida, 2020).

As finalidades dos *standards* probatórios, portanto, são: a) orientar o juízo fático, isto é, balizar a verificabilidade das hipóteses fáticas a partir de critérios inteligíveis quanto ao grau de confirmação ou refutação das proposições de fato; b) estabelecer um modelo tendente a guiar a valoração da prova, a tomada da decisão fática e viabilizar o controle mais objetivo e racional do acerto dos fatos; e c) distribuir os riscos de erros entre as partes (Andrade, 2023. p. 70).

Apesar disso, Peixoto (2021, p. 26-27) ressalta que o direito positivo, a doutrina e a jurisprudência, em geral, ignoram a ausência de um critério externo, permitindo que a decisão, relativa ao preenchimento do *standard* probatório, passa a pertencer a um campo de ampla discricionariedade de cada juiz, de difícil controle intersubjetivo. O direito brasileiro reclama uma análise sistemática dos *standards*, considerando o seu conceito, formas de definição e de distribuição entre os diferentes direitos materiais, com avaliação crítica da doutrina estrangeira e, principalmente, uma sistematização da matéria a partir, especificamente, do direito positivo brasileiro.

Corroborando esse pensamento, Matida e Vieira (p. 223-224) asseveram que o mero uso de um determinado *standard* de forma automática provoca a produção de decisões subjetivas e arbitrárias, sem qualquer cuidado exigível do próprio critério, ocasionando um efeito “*anti-standard*”. Isso decorre da mera importação e aplicação descuidada da doutrina estadunidense, sem observar as peculiaridades da realidade brasileira:

o *standard* representa um tipo de estratégia normativa diferente. Ao fazerem uso de termos vagos na formulação normativa, os arquitetos dos mais diversos sistemas jurídicos objetivam garantir espaço à discricionariedade dos aplicadores. A vagueza faz com que a área de incidência do *standard* tem a capacidade de ser mais sensível em cada caso em que sua aplicação seja posta em questão. Enquanto a regra pretende garantir determinado propósito descolando-se das considerações político-morais que lhe serviram de fundamento ao momento de sua formulação, o *standard* representa

um convite permanente a reflexões sobre a realização do propósito que ele visa proteger. Não por outra razão, o *standard* “dirija prudentemente” pode excluir da punição o piloto de Fórmula 1 que no nosso exemplo conduzia a mais de 80 Km/h. Verificando a habilidade do piloto de conduzir com segurança mesmo em alta velocidade, o aplicador interpreta o caso individual como conforme ao *standard* e, por isso mesmo, livre de multa. Fica claro que o *standard* representa uma porta aberta ao exercício intelectual do aplicador sobre quais comportamentos, nos casos individuais, representam ameaça ao propósito que visa proteger. O *standard* pretende ser uma estratégia mais justa para os casos concretos, pois sempre resguarda ao agente discricionariedade para analisar o caso individual e suas especificidades tendo o propósito para o qual foi criado. Como desvantagem quando compara à regra, dado que o *standard* pretende oferecer uma pluralidade de respostas a depender das especificidades dos casos individuais, é fonte de incertezas e imprevisibilidade de casos futuros (Matida; Vieira, p. 226-227).

Para Matida e Vieira (2019, p. 222), exige-se cautela, tanto em relação à própria definição de *standard* probatório quanto ao seu próprio uso. Não raras vezes, se verifica a citação da expressão “*standard*” como suficiente para dar garantia de fiabilidade da decisão, desconsiderando o caso concreto. O uso de limites probatórios claros no processo brasileiro contribuiria para a diminuição de decisões judiciais superficiais, sem aprofundamento da análise probatória apresentada por ambas as partes ao longo da relação processual.

Nesse sentido, há, conseqüentemente, uma dupla preocupação: o estabelecimento de parâmetros mínimos para verificar a racionalidade da decisão judicial e a constatação efetiva da aplicação de tais critérios para fundamentar a decisão.

Mais do que dispor de *standards* de prova, é necessário que eles sejam formulados a partir de uma metodologia adequada, por meio de critérios intersubjetivamente controláveis, que não apelem a elementos subjetivos de quem decide. Desse modo, observa-se a relação entre *standards* de prova e a garantia de motivação das decisões judiciais.

Bayon (2010, p. 18-19) elenca quatro requisitos para a fixação de um padrão de prova minimamente satisfatório: (i) objetividade; (ii) formulação que possibilite o controle por meio de um procedimento intersubjetivamente controlável; (iii) que seja capaz de distribuir justificadamente os riscos e; (iv) que a distribuição dos riscos deve decorrer apenas da qualidade das evidências. As inferências probatórias devem ser feitas a partir delas, e não de qualquer outra coisa.

Para Ferrer Beltrán (2022, p. 193-197), sem *standards* probatórios metodologicamente bem formulados que determinem os umbrais de suficiência probatória de um modo aceitavelmente preciso e de forma subjetivamente controlável, é impossível justificar que o grau de corroboração alcançado por uma hipótese fática à luz das provas apresentadas no processo é suficiente. Dispor de *standards* de prova e exigir a justificação da decisão a partir

das provas apresentadas e dos *standards* aplicáveis são duas condições para escapar da arbitrariedade e tornar possível o devido processo legal.

Desse modo, segundo o autor, para que uma regra possa cumprir a função de um *standard* de prova, deve cumprir quatro requisitos: (i) recorrer a critérios relativos à capacidade justificativa do acervo probatório sobre as hipóteses em conflito; (ii) ser capaz de determinar um umbral a partir do qual uma hipótese será considerada provada; (iii) utilizar critérios qualitativos, próprios da probabilidade não matemática; (iv) qualquer processo judicial necessita de diversos *standards* de prova, que devem fixar umbrais de suficiência probatória distintos e progressivos (Ferrer Beltrán, 2022, p. 41).

Como primeiro requisito, exclui-se o uso de critérios que apelem a elementos subjetivos do julgador, de modo que qualquer formulação do *standard* de prova que remeta a estados mentais ou psicológicos do juiz não cumpre esse requisito. Exige-se, desse modo, que os critérios que forem utilizados no *standard* de prova para indicar o grau de exigência probatória requerido sejam relativos ao quanto o acervo probatório apoia, objetivamente, as distintas hipóteses em conflito, e não ao convencimento psicológico do julgador (Ferrer Beltrán, 2022, p. 42-49).

O segundo requisito estabelece que o *standard* de prova deve cumprir a função de definir o grau de suficiência probatória a partir do qual uma hipótese sobre os fatos deverá ser considerada provada, e os critérios que forem utilizados pelo *standard* de prova devem definir esse limite, reduzindo tanto quanto possível a inevitável vagueza que qualquer critério não matemático terá. De acordo com Ferrer Beltrán (2022, p. 50-51),

assim, resta claro, por exemplo, que o raciocínio probatório é sempre um raciocínio indutivo; também que deve respeitar as leis da lógica e da ciência, bem como que isso deve ser feito em todas as etapas do procedimento; por outro lado, nessas diferentes etapas (por exemplo, determinar a abertura do juízo oral, a adoção de medidas cautelares ou a declaração de fatos provados na sentença final) as exigências probatórias são e devem ser distintas, razão pela qual não basta dizer que essas decisões devem estar indutivamente justificadas etc.; é necessário determinar o umbral a partir do qual serão entendidas justificadas.

Tanto a doutrina inglesa como a estadunidense destacaram também o caráter impreciso e altamente vago de seus clássicos *standards* de prova para o processo civil e penal (fundamentalmente a probabilidade prevalente, a prova clara convincente e o para além de qualquer dúvida razoável). De fato, podem ser também resenhados estudos empíricos muito interessantes que mostram quão variável é a interpretação que advogados, juízes e jurados atribuem a diferentes *standards* em termos dos graus de probabilidade requeridos. E, da mesma forma, a jurisprudência do mundo anglo-saxão enfatizou esse caráter sumamente vago e impreciso.

A ausência de critérios que determinem o limite de suficiência probatória fixados em uma regra geral — *standard* de prova — torna imprevisíveis muitas decisões probatórias, que

geram consequências para as partes na tomada de decisões racionais sobre, pelo menos, quatro tipos de ações:

1) iniciar um processo judicial com base na avaliação de solidez das provas disponíveis favoráveis e contrárias a suas pretensões e a correspondente probabilidade de ganhar a demanda; 2) desenhar uma estratégia processual probatória adequada para conseguir satisfazer o (desconhecido) nível de suficiência probatória; 3) chegar a acordos com a parte contrária levando em conta as probabilidades (favoráveis ou contrárias) a ganhar o processo em sede probatória; e 4) exercer o direito ao recurso, alegando erro na valoração da prova ou na aplicação dos (inexistentes) critérios de suficiência probatória (Ferrer Beltrán, 2022, p. 98).

Na perspectiva das garantias dos destinatários da decisão, deixá-la integralmente nas mãos dos juízes e jurados é incompatível com o Estado de Direito e com o direito à prova como parte do direito ao devido processo legal.

O terceiro requisito demanda que o *standard* de prova seja formulado, recorrendo-se a critérios de probabilidade indutiva ou lógica, isto é, não matemática. Este é o modelo que melhor se aplica à estrutura geral do raciocínio probatório no momento da valoração no processo judicial, pois, embora não admita o cálculo matemático, permite a graduação e a comparação do nível de suporte indutivo com que conta cada hipótese, isto é, permite uma ordenação das hipóteses (Ferrer Beltrán, 2022, p. 109-173).

O quarto requisito para a formulação de um *standard* de prova tem relação com o fato de que todo processo judicial requer vários *standards*, que devem fixar umbrais de suficiência probatória distintos e progressivos. A questão, nesse sentido, diz respeito à relação entre os distintos *standards* de prova previstos para as diversas decisões sobre os fatos que são tomadas ao longo do processo. Concretamente, o grau de exigência probatória dos diferentes *standards* de prova, para diferentes fases do procedimento, deve seguir uma tendência ascendente:

assim, em linha de princípio, em um processo penal, por exemplo, a exigência probatória para arquivar (ou não) o caso durante a instrução deve ser inferior àquela demandada para receber a denúncia, e essa deve ser inferior àquela necessária para dar por provada a hipótese na decisão final. Em uma primeira aproximação, poder-se-ia pensar que, se não fosse assim, as decisões interlocutórias nada mais seriam do que uma antecipação da decisão final, tornando inútil todo o procedimento subsequente. Não obstante, isso é um erro.

(...)

Definitivamente, são diversas as decisões probatórias que devem ser tomadas ao longo do procedimento judicial e todas essas devem ser regidas por *standards* de prova que ofereçam garantias de controle sobre a correção da decisão. Nada impede que duas ou mais dessas decisões possam ser regidas por um mesmo *standard* e tampouco que alguma dessas tenha como critério a estimativa do cumprimento futuro do *standard* que rege outras decisões; entretanto, a tendência geral deve ser ascendente no nível de suficiência probatória requerido, seguindo a linha do tempo do processo (Ferrer Beltrán, 2022, p. 177-186).

Desenvolvidas as razões para a adoção de regras que definam *standards* de prova e os requisitos para formulá-los, na próxima seção, trata-se da atividade probatória no processo judicial e dos modelos de constatação de prova.

3.4 ATIVIDADE PROBATÓRIA E TEORIA DOS MODELOS DE CONSTATAÇÃO DE PROVA

A atividade probatória no processo judicial pode ser descrita com base em distintas perspectivas, a depender do critério que se adote e do ordenamento jurídico que se tenha como parâmetro. Ferrer Beltrán (2021, p. 61) distingue três momentos fundamentais logicamente distintos e sucessivos nesse processo de tomada de decisões: (i) a formação do conjunto de elementos de juízo sobre cuja base tomar-se-á a decisão; (ii) a valoração desses elementos; (iii) propriamente, a tomada de decisão sobre os fatos.

O primeiro momento corresponde à formação do conjunto de elementos em juízo ou provas que posteriormente serão considerados para decidir. É nesse momento que serão selecionadas as provas passíveis de valoração pelo julgador. E com o marco de um processo racional, que objetiva o acertamento da verdade, esse primeiro momento de formação do conjunto de elementos de juízo deve ter por objetivo alcançar um acervo probatório o mais rico e fiável possível, vigorando o princípio epistemológico de que quanto mais completa e confiável for a informação sobre os fatos de que dispõe o processo, maior será a probabilidade de acerto na decisão. Esse conjunto de elementos de julgamento consiste, apenas, nas provas apresentadas e admitidas no processo, sendo vedado ao julgador levar em conta informações ou elementos de julgamento que possui “privadamente” ou que foram excluídos do processo, por exemplo, por serem ilícitos (Ferrer Beltrán, 2021, p. 62-66).

A fase de valoração das provas consiste na avaliação ao apoio empírico que um conjunto de elementos aporta a uma determinada hipótese e a outras concorrentes. Essa fase inclui a valoração individual da fiabilidade de cada uma das provas admitidas no processo, bem como a análise conjunta dessas provas para avaliar o quanto sustentam cada hipótese fática. Além disso, essa fase deve governar-se por regras epistemológicas, isto é, deve submeter-se aos controles de racionalidade geral (Ferrer Beltrán, 2021, p. 67-70).

Todavia, um conjunto de provas, por maior e relevante que seja, não permitirá obter certezas racionais sobre a verdade de uma hipótese, de modo que, no processo judicial, estaremos sempre a falar de um raciocínio probabilístico. Por isso, a valoração da prova nunca bastará para tomar uma decisão sobre fatos. Para isso, é necessário dispor de critérios que

determinem se o grau de corroboração alcançado é, ou não, suficiente para considerar provadas todas ou algumas hipóteses oferecidas.

Por fim, há o momento de decisão sobre os fatos, em que o julgador deve decidir e fundamentar quais hipóteses podem ser consideradas provadas e quais hipóteses, por outro lado, não alcançam essa consideração, com base nas regras processuais que regulamentam a decisão — presunções, ônus e os *standards* de prova — e nas conclusões sobre o grau de corroboração probatória alcançado (Ferrer Beltrán, 2021, p. 70-72).

Portanto, os *standards* de prova são regras que determinam o grau de confirmação que uma hipótese deve atingir, a partir das provas, para poder ser dada como provada e têm como função distribuir o risco de erro entre as partes. Em relação à evidência, a escolha de um ou de outro *standard* é propriamente jurídica, realizando-se em atenção aos valores em jogo em cada tipo de processo.

Identifica-se, em geral, a existência de vários tipos de *standards* probatórios, sendo, em ordem crescente, quanto ao grau de exigência de corroboração factual, três os principais (Haack, 2014, p. 16): (i) preponderância da prova (*preponderance of the evidence*); (ii) prova clara e convincente (*clear and convincing evidence*); e (iii) prova acima da dúvida razoável (*beyond a reasonable doubt*)³² (Lopes Júnior; Rosa, 2019).

A decisão sobre qual é o *standard* mais adequado para cada tipo de processo e para cada momento processual é “nitidamente política, mas uma vez tomada, a epistemológica jurídica deve proporcionar os instrumentos para que possamos formulá-lo de modo preciso” (Ferrer Beltrán, 2013, p. 20), devendo ser guiada pela busca do critério que maximiza os acertos e minimiza os erros no juízo de fato, levando em conta a intensidade com que devem ser garantidos os direitos ou interesses afetados pelos erros possíveis. Os dois principais erros possíveis são “considerar provado um fato que é falso” (erro 1) e “considerar não provado um fato que é verdadeiro” (erro 2). Se os interesses afetados pelo erro merecem mais proteção do

³² Há outros parâmetros de constatação além dos quatro mencionados nesse estudo. Baltazar Júnior exemplifica alguns deles, tais como o da “*mínima atividade probatória*” do Tribunal Constitucional espanhol, que tem como aspectos básicos: **a**) a eliminação do convencimento judicial baseado em meras suspeitas, pressentimentos, intuições, convicções pessoais do julgador, conjecturas ou impressões; **b**) procura-se exigir uma prova que elimine a existência de dúvidas racionais, segundo um critério qualitativo. O autor menciona também o do “*alto grau de verossimilhança sem dúvidas concretas*”, de construção jurisprudencial germânica, que consiste na exigência de que haja um grau de verossimilhança acerca da prova dos fatos, afastadas dúvidas concretas. São impertinentes, nesse sentido, dúvidas meramente abstratas ou que pudessem ser adotadas por outro juiz. (BALTAZAR JR., José Paulo. *Standards probatórios no processo penal*. Revista AJUFERGS, v. 4, p. 168-169, 2007). Por sua vez, Danilo Knijnik considera haver diferentes standards de prova que condicionam os provimentos liminares, a exemplo do *fumus boni juris* e o da prova inequívoca. (KNIJNIK, Danilo. *A prova nos Juízos Cível, Penal e Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 47).

que os afetados pelo erro 2, o *standard* deverá ser mais exigente (Knijnik, 2007, p. 45). E quanto mais exigente o *standard*, mais racional será a decisão (Gascon Abellán, 2005, p. 130).

Surge, nesse sentido, a contribuição da epistemologia, especialmente a jurídica, a qual desenvolve um estudo relativo ao direito probatório, a fim de sugerir modelos de constatação com base em uma análise política e cultural do país, indicar uma interpretação objetiva aos *standards* já delimitados pelo Poder Legislativo ou Judiciário e, também, criticar determinado *standard* por não ter justificativa racional em relação aos riscos de erros ao qual se propõe. A relação entre a epistemologia e os *standards* está justamente em sua aptidão para fornecer o suporte para o desenvolvimento de um modelo de constatação objetivo (García, 2016, p. 181).

Não se revela tarefa fácil, entretanto, precisar o significado exato de cada expressão que compõe o *standard* de prova, inclusive é uma das grandes polêmicas que circundam esse tema no sistema do *common law*, mas é possível utilizá-los com base em uma perspectiva lógico-comparativa entre o grau de força que cada um expressa. Segundo Badaró (2018, p. 73):

a confirmação que um meio de prova ou um conjunto de provas confere a uma determinada afirmação fática deve ser compreendida como algo gradual, ou seja, a prova pode gerar mais ou menos suporte para uma hipótese. Além disso, tendo em vista que não é possível trabalhar com um conceito absoluto de verdade, mas sim com graus de probabilidade de que um enunciado fático seja verdadeiro, é comum a tendência em procurar definir o *standard* probatório em termos quantitativos ou percentuais.

A Teoria dos Modelos de Constatação indica, desse modo, a existência de uma escala de graus de probabilidade de que o fato alegado pela parte tenha efetivamente ocorrido da forma como trazido por ela aos autos. De um lado, nos litígios civis, em geral, as lides são resolvidas de acordo com o modelo da preponderância ou da prevalência da prova (também denominado de probabilidade prevalente, balanço das probabilidades ou, ainda, maior peso da prova), e é conhecido no sistema de *common law* como “*preponderance of evidence*”, cujo significado é que o julgador deve escolher a hipótese que se mostrar “mais provável” com base nos meios de prova disponíveis. Consiste na noção de que “os fatos são mais prováveis do que não” (*more likely than not*).

Esse modelo tem a força de um grau mínimo de prova e o *quantum* de prova é idêntico para o autor e para o réu, pois é pressuposto do processo civil, em regra, uma relação jurídica equilibrada e estruturalmente igualitária. Se fosse quantificado em termos numéricos, ele equivaleria a uma probabilidade superior a 50% (Laudan, 2011, p. 56).

Parte-se da premissa de que, para a sociedade, “a avaliação dos interesses em jogo é neutra” (Costa, 2013, p. 368). A análise final consiste em considerar como provado o que é

mais provável do que não, sobretudo nas causas em que as partes forem substancialmente iguais. A parte deve buscar alcançar patamar de prova tendente a confirmar a hipótese fática que sustenta, caso contrário, poderá ter de suportar resultado desfavorável. De acordo com Taruffo (2014, p. 135),

esse *standard* estabelece que, quando sobre um fato existirem provas conflitantes, o julgador deverá <<sopesar>> as probabilidades relativas às diferentes versões dos fatos e fazer uma escolha em favor da afirmação que lhe parecer relativamente <<mais provável>>, com base nos meios de prova disponíveis. Tal *standard* é objetivamente racional, uma vez que seria irracional permitir ao julgador escolher a versão dos fatos mais debilmente sustentada pelos meios de prova: é claro que a versão relativamente <<mais forte>> deve prevalecer sobre a relativamente <<mais fraca>>. Ademais, podem-se elencar outras várias razões em favor desse *standard*, como, por exemplo, sua capacidade de minimizar erros prováveis na tomada das decisões, bem como de fazer cumprir o princípio da igualdade das partes no processo civil.

Não obstante, Taruffo (2014, p. 135-136) conduz algumas críticas a esse modelo de valoração:

alguns problemas podem surgir na aplicação do *standard* da probabilidade preponderante: por exemplo, pode-se constatar que se todas as versões dos fatos possuírem um baixo nível de apoio probatório, escolher a relativamente mais provável pode não ser suficiente para se estabelecer que tal versão é “verdadeira”. Portanto, sustenta-se que para que um enunciado seja escolhido como a versão relativamente melhor não basta que seja mais provável que todas as outras versões, mas também que seja “mais provável que sua negação”: *i.e.*, que uma versão positiva do fato seja, em si mesma, mais provável que a sua versão negativa simétrica. Uma preocupação similar conduz os sistemas de *common law* a sustentar que o *standard* da preponderância da prova possa ser demasiadamente débil quando interesses individuais importantes estão em jogo. Em tais casos, é possível aplicar o *standard* mais rigoroso, qual seja, da “prova clara e convincente” ou da “prova clara, precisa e indubitável”. Apesar dessas dificuldades, parece que o *standard* da preponderância da prova é uma racionalização adequada do princípio da livre apreciação da prova, tanto nos sistemas de *common law*, quanto nos de *civil law*.

Além do modelo da prevalência da prova, em algumas hipóteses específicas de ações de natureza civil, em que são discutidas questões que ultrapassam interesses meramente patrimoniais e que podem trazer a uma das partes sanções graves que se aproximam do processo penal ou, inclusive, a perda/conflito de interesses de grande relevância para as partes (cite-se, a título de exemplo, destituição do poder familiar, anulação de testamento e aplicação de sanção por ato de improbidade administrativa), a simetria da relação processual e do custo do erro leva à aplicação do *standard* denominado ‘prova clara e convincente’ (*clear and convincing evidence*), identificado com um juízo equivalente ao ‘muito mais provável do que não’, superior à mera preponderância, mas menos exigente que a prova além da dúvida razoável” (Costa, 2013, p. 368).

Esse modelo de constatação traz também a ideia de que há graus diversos de convencimento no processo civil, e o enunciado fático da parte requerente deve receber um grau maior de confirmação probatória, ou seja, o módulo de constatação da prova clara e convincente indica que a força de confirmação deve se basear em uma alta probabilidade, algo igual ou acima de 75%, possuindo esse modelo um caráter intermediário, situado entre o da preponderância de provas e o da prova além da dúvida razoável, exigindo da parte demandante a apresentação de provas mais fortes (Andrade, 2023, p. 157).

Por fim, o *standard* da “prova além da dúvida razoável” (*beyond a reasonable doubt* (BARD) no sistema de *common law*) determina que, para ser considerada provada, a hipótese precisa ter uma probabilidade bastante elevada de ocorrência e, além disso, as demais hipóteses alternativas não podem ser aceitáveis. Veda-se que há qualquer dúvida razoável em relação à versão que se pretende afirmar como provada. Com efeito, esse modelo de constatação exige um altíssimo grau de confirmação (probabilidade elevadíssima), que pode ser indicado na fração de 80%, 90% ou até 99% (Mendes, 2020, p. 113).

Esse *standard* probatório é utilizado nos países de tradição *common law* desde o século XVIII, tendo recebido o *status* constitucional pela Suprema Corte dos EUA na decisão do caso *In re Winship*. Na hipótese, havia sido aplicada uma medida à adolescente por prática de furto, com base na preponderância de prova, como exigia a lei local. A Suprema Corte entendeu que, assim como para os adultos, deveria ter sido exigida a prova acima de dúvida razoável, em razão do devido processo substantivo, assim constitucionalizando a questão (Baltazar JR, 2007, p. 166-167) e determinando que os jurados fossem obrigatoriamente instruídos a aplicar o *BARD*, com pena de revogação da sentença condenatória³³.

De fato, no processo penal, especificamente quando se discute o nível de exigência de prova para se considerar provados fatos que correspondem a crimes, prevalece o entendimento de que um *standard* adequado deve ser especialmente rígido (quase certeza – forte convicção). A razão é que a condenação criminal legitima aquela que, em tese, é a mais dura intervenção que o Estado é capaz de fazer na esfera de direitos de um cidadão: a pena privativa de liberdade. Exige-se, desse modo, uma prova forte, que reafirme a presunção de inocência e sirva de escudo para o acusado. De acordo com Streck (2017, p. 409-411), as diferenças entre os *standards* de

³³ No original: “Specifically, the Supreme Court found, by a creative act of interpretation – the standard of proof in criminal trials – that the US Constitution required that all criminal juries were to be instructed a jury thereby became automatic grounds for reversing a conviction”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law*. An Essay in Legal Epistemology. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 34).

prova no processo civil e no processo penal podem ser verificadas por meio do seguinte exemplo:

no primeiro caso pensa-se na situação em que um condutor de veículo automotor colide na traseira de outro; no segundo caso, pensa-se no condutor de um veículo que se nega a prestar o teste do bafômetro. Imagine, agora, que nos autos de ambos os processos constam apenas essas informações: no caso do ilícito civil apenas a informação de que o réu colidiu na traseira do veículo do autor, sem que haja qualquer outra prova de quem foi o culpado pelo abalroamento; no segundo caso, a mesma situação, vale dizer, não há nenhuma prova de que o condutor estava embriagado, constando apenas a sua negativa em prestar o teste do bafômetro.

Com base em tais exemplos, pode-se perceber a incidência da questão envolvendo os *standards* probatórios. No primeiro caso é admissível considerar que aquele que colidiu atrás foi o culpado do acidente na medida em que a tradição diz que usualmente aquele que colide atrás de qualquer veículo é o motorista que não atentou como deveria para o trânsito. Somado a isso, ainda que essa valoração da prova não seja capaz de excluir outras causas, existe a necessidade de que uma decisão seja prolatada. Existe a proibição do *non liquet* e o juiz não pode quedar-se em inércia. Assim, o patrimônio do condutor não é um bem tão pesado quanto a liberdade de alguém e, portanto, ainda que outras causas do acidente não estejam excluídas, o juiz deve, em princípio, julgar no sentido de considerar culpado o condutor que colidiu atrás, tendo em vista o *standard* da preponderância de provas.

(...)

Por outro lado, vê-se a situação do condutor que se nega a prestar o teste do bafômetro. A simples negativa de prestar tal teste não tem o condão de excluir outras causas, da mesma forma que no caso do abalroamento no ilícito civil. Entretanto, aqui se aplica o *standard* da prova além da dúvida razoável. Trata-se de um *standard* mais pesado, uma vez que o direito à liberdade está em jogo, de forma que o julgador não poderá condenar o réu. A CHD dirá que a tradição legal que, não podendo ser excluídas outras hipóteses, presume-se que o réu é inocente e, portanto, tal prova é insuficiente para uma condenação. Assim que *deve* ser.

Segundo Ferrer Beltrán (2021, p. 71), no processo penal, ainda que a fase da valoração da prova tenha sido confirmada, não significa que ela deverá ser considerada como provada, pois o *standard* de prova no processo penal exige a comprovação da culpa, e uma comprovação que seja além da dúvida razoável, devendo, portanto, superar não somente a versão contrária, mas também o princípio da presunção de inocência, que se constitui como uma regra de juízo fático e de avaliação probatória da sentença (Ferrer Beltrán, 2021, p. 71). Essa regra incide, justamente, no momento de se valorar a prova produzida e de se indicar se as exigências do *standard* foram ou não atingidas. Uma vez que se conclui que as provas existentes não são suficientes para afastar a dúvida sobre determinado enunciado fático, essa incerteza deve pender em favor do réu. Ou seja, a hipótese acusatória deve ser considerada não provada.

A concepção de que a condenação pressupõe prova “além da dúvida razoável” se pauta pela premissa de que as decisões judiciais e a valoração da prova envolvem juízos de probabilidade e que, assim, alcançar uma certeza absoluta é algo inviável (Ferrer Beltrán, 2017, p. 60-65). Ao se reconhecer que a certeza absoluta é inviável no processo decisório, a adoção

de modelos de constatação a partir de juízos de probabilidade limita a valoração em casos de excessos de rigidez para a declaração de fatos como provados.

Contudo, há inúmeras críticas que afirmam a inutilidade do conceito de “além de qualquer dúvida razoável”, em razão da falta de definição clara de seu conteúdo, pois tal *standard* probatório não estabelece um critério preciso de decisão, sendo baseada em um conceito, essencialmente, *soft* de como a *reasonableness* da dúvida pode impedir a condenação, mesmo havendo provas da culpabilidade do acusado (Nieva Fenoll, 2019, p. 219-253).

Laudan (2011, p. 35) afirma que “a Suprema Corte na última geração acarretou uma desconexão entre o *standard* de prova e as ideias filosóficas que originalmente assentavam suas premissas e sua coerência”³⁴. O autor, inclusive, faz um interessante apanhado de vários conceitos utilizados pelos Tribunais norte-americanos, tecendo críticas a cada um deles.

O primeiro *standard* é conceituado como “aquela segurança de crença apropriada para a tomada de decisões importante na vida de alguém” (*BARD as That Security of Belief Appropriate to Important Decisions on One’s Life*) (Laudan, 2011, p. 36-37). Uma instrução dessa natureza foi transmitida aos jurados do Quinto Circuito Federal: “prova além de qualquer dúvida razoável, portanto, é a prova de um caráter tão convincente que você estaria disposto a confiar e agir de acordo com ela sem hesitar nos assuntos mais importantes de sua vida”³⁵. A crítica do autor está relacionada ao fato de que, na vida ordinária, em muitos momentos, são tomadas decisões num contexto de incerteza, de hesitações, ou seja, as pessoas atuam a despeito da existência de uma dúvida razoável³⁶.

A segunda definição de prova “acima de toda dúvida razoável” trazida por Laudan (2011, p. 37-38) é no sentido de não hesitação de uma pessoa prudente para agir ou não nos seus assuntos pessoais mais relevantes (*BARD as the Sort of Doubt That Would Make a Prudent Person Hesitate to Act*). O autor menciona a seguinte instrução do Segundo Circuito Federal que reflete essa ideia:

³⁴ No original: “the Supreme Court in the last generation has effected a disconnect between the standard of proof (BARD) and the philosophical ideas that originally provided its grounding and coherence”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 35).

³⁵ No original: “proof beyond reasonable doubt, therefore, is proof of such a convincing character that you would be willing to rely and act upon it without hesitation in the most important of your own affairs”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 36).

³⁶ No original: “in our ordinary lives, even sizable doubts cause little or no hesitancy to act. Many, perhaps most, of the important life decisions are taken under conditions of significant uncertainty, Where doubt is not only rational but rampant”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 36).

o grau de certeza necessário para condenar é exclusivo do direito penal. Não achamos que as pessoas costumeiramente tomem decisões privadas de acordo com esse padrão, nem mesmo que seja possível fazê-lo. Na verdade, suspeitamos que se esse padrão fosse obrigatório em assuntos privados, o resultado seria uma inércia massiva. Os indivíduos podem frequentemente ter o luxo de desfazer erros privados; um veredito de culpa é frequentemente irrevogável (Laudan, 2011, p. 37)³⁷ (tradução nossa)

Para além da crítica já mencionada na primeira definição, Laudan (2011, p. 37-38) acrescenta que, em muitas situações, indivíduos demonstram inquietação e preocupação diante de decisões relevantes, mesmo quando o curso de ação a ser seguido está plenamente claro e isento de dúvidas. Ilustra essa observação com o exemplo de uma esposa que, embora seja constantemente maltratada pelo marido, não opta pela separação — hipótese em que não subsistiriam dúvidas quanto ao fato de que a permanência na situação atual contraria seus próprios interesses³⁸.

A terceira definição de prova “acima de toda dúvida razoável” é afirmar que ela é uma convicção estável na culpabilidade do acusado (*BARD as na Abiding Conviction of Guilt*) (Laudan, 2011, p. 38), formulação que pode ser encontrada nas instruções dirigidas ao júri nas cortes do Estado da Califórnia:

a dúvida razoável é definida da seguinte forma: Não é uma mera dúvida possível; porque tudo relacionado a assuntos humanos, e que dependa de evidências morais, está aberto a alguma comparação e consideração de todas as evidências, deixando a mente dos jurados naquela condição em que eles não podem dizer que sentem uma convicção duradoura, uma certeza moral, da verdade da acusação (Laudan, 2011, p. 38)³⁹. (Tradução nossa).

A interpretação sobre uma “convicção duradoura” é compreendida como uma crença que é sustentada “firmemente e sem dúvidas” a respeito da culpabilidade do réu, reclamando que seja uma convicção que possa se prolongar no tempo, que não seja transitória ou fugaz,

³⁷ No original: “*the degree of certainty required to convict is unique to the criminal law. We do not think that people customarily make private decisions according to this standard nor may it even be possible to do so. Indeed, we suspect that were this standard mandatory in private affairs the result would be massive inertia. Individuals may often have the luxury of undoing private mistakes; a verdict of guilt is frequently irrevocable*”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 37).

³⁸ No original: “*many people, confronted by major life decisions, fidget and fret even when it is wholly clear and beyond doubt what course of action they should take. A battered wife, knowing perfectly well that her husband will continue beating her when money is short in the household, will nonetheless often hesitate about extricating herself from the situation*”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 37-38).

³⁹ No original: “*reasonable doubt is defined as follows: It is not a mere possible doubt; because everything relating to human affairs, and depending on moral evidence, is open to some comparison and consideration of all evidence, leaves the minds of the jurors in that condition that they cannot say they feel an abiding conviction, to a moral certainty, of the truth of the charge*”. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 38).

surgindo de uma reflexão cuidadosa sobre a prova e de inferências prudentes dela derivadas. O grande problema dessa definição é o apelo ao simples estado subjetivo dos jurados, pois uma convicção firme não tem, necessariamente, qualquer conexão com as provas disponíveis. Isso faria possível, por exemplo, a condenação de um acusado com base em crenças irracionais, como o simples fato de o acusado possuir uma tatuagem (Laudan, 2011, p. 39).

Um quarto conceito afirma que a prova “acima de toda dúvida razoável” é aquela dúvida para a qual é possível oferecer alguma razão (*Reasonable Doubt as a Doubt for Which a Reason Could Be Given*) (Laudan, 2011, p. 40-44), ou seja, sobre esse viés, a dúvida deve ser “verdadeira”, “lógica”, “substancial” ou “real”. Embora seja uma interpretação que se mostra um tanto quanto óbvia, no sentido de que ela vem acompanhada da exigência de que eventual dúvida seja fundamentada nas provas disponíveis, há diversas decisões das cortes de apelação rejeitando essa forma de definição. No caso *Pennsylvania v. Dauphinee*, por exemplo, o tribunal ponderou que, para ser “razoável”, a dúvida deve ser substancial e não fantasiosa, mas não é essencial que um jurado seja capaz de dar “alguma razão adequada para considerá-la” (Laudan, 2011, p. 41)⁴⁰.

Para Laudan (2011, p. 41-42), embora essa seja uma perspectiva bastante razoável e compatível com a presunção de inocência e a atribuição integral do ônus da prova à acusação — que exige que os jurados possam manifestar suas dúvidas, seja aos colegas ou a si mesmos —, o problema dessa abordagem está em sugerir que o jurado pode ter uma dúvida razoável, mas não conseguir expressá-la. Isso cria uma pressão, pois o jurado é intimidado pela concepção de que deve justificar sua dúvida, como se fosse obrigado a apresentar uma razão concreta para absolver.

O quinto e último conceito de prova “acima de toda dúvida razoável” é o que o compreende como uma alta probabilidade (*BARD as High Probability*) (Laudan, 2011, p. 44-47), relacionando-o a probabilidades numéricas, cuja visão é inspirada na abordagem encontrada no modelo de preponderância da prova do processo civil, em que o julgador de fato deve favorecer o autor em vez do réu se o caso do autor for mais provável do que não, ou seja, se tiver uma probabilidade maior que 0,5.

O padrão criminal deve ser maior do que o padrão civil, então as probabilidades relevantes teriam de ser muito maiores para condenação (0,9 ou 0,95 são estimativas não

⁴⁰ No original: “In order to be “reasonable”, the doubt must be substancial as opposed to fanciful, but it is not essential that a juror be able to give “som proper reason for entertaining it”; it may exist without his being able to formulate any reason for it...”. LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 41.

oficiais comumente citadas) (Laudan, 2011, p. 44). Essa concepção está associada com a questão da fiabilidade da justiça e tem forte aceitação no âmbito da doutrina, embora encontre vozes que rechaçam a definição de *standards* probatórios por meio de probabilidade numéricas.

Nos anos 80, revertendo uma condenação em um julgamento em que o juiz havia definido BARD em linguagem probabilística, uma corte de apelações em Massachusetts insistiu “que a ideia de dúvida razoável não é suscetível de quantificação; é inerentemente qualitativa” (Laudan, 2011, p. 44-45). A Corte Suprema de Nevada caminhou no mesmo sentido: “a ideia de dúvida razoável é inerentemente qualitativa. Qualquer tentativa de quantificá-la pode diminuir inadmissivelmente o ônus da prova da acusação, e provavelmente confundirá em vez de esclarecer” (Laudan, 2011, p. 45).

Andrade, contudo, observa que tais críticas ao conceito de prova “acima de toda dúvida razoável” baseado na probabilidade ignora o fato de que esse modelo de constatação, assim retratado, reforça o nível muito elevado de confirmação dos fatos que é exigido para que se admita a condenação do réu. Segundo o autor,

pesquisas empíricas coordenadas por Kagehiro e Stanton indicaram que os jurados reagem melhor aos números. Nos testes em que foram instruídos apenas mediante o uso das três expressões consagradas supracitadas, a proporção entre os casos decididos contra ou a favor de cada uma das partes não apresentou grandes variações em função do grau de convicção que se pedia aos jurados que aplicassem, sendo as diferenças praticamente nulas entre as aplicações dos *standards preponderance of the evidence* e *clear and convincing evidence*. Os resultados apontaram que tais instruções não eram rigorosamente seguidas, pois o sentido das decisões indicou que os jurados aplicaram na maioria dos casos algo próximo do critério intermediário.

De outro lado, os testes de Kagehiro revelaram que, quando se pediu aos jurados que aplicassem graus de convicção de 51%, 71% e 91%, os vereditos favoráveis aos demandantes diminuíram significativamente à medida que o *standard* da prova se tornou mais rigoroso. Noutras palavras, definições jurídicas quantificadas em termos de probabilidade transmitiram mais precisão e rigor quanto ao grau de convicção exigido do julgador (Andrade, 2023, p. 175-176).

Os defensores dessa vertente conceitual afirmam que, diante da impossibilidade de se alcançar a certeza ou a verdade absoluta no juízo fático, por mais concretas que sejam as provas produzidas em determinado feito, trabalhar no terreno da probabilidade pode ser uma solução viável. O passado é irrepetível, e, portanto, sua reconstrução obriga que o convencimento judicial seja interpretado por meio da dúvida. Dessa maneira, partindo de inferências indutivas, uma decisão judicial deve estar orientada pela racionalidade, considerando o valor de uma hipótese de probabilidade na ordem da conexão causal entre o fato aceito como provado e o conjunto dos fatos adotados como probatórios.

Diante da imprecisão e das divergências conceituais de prova “acima de toda dúvida razoável”, algumas cortes americanas — pelo menos 10 Estados — sugeriram aos juízes que

simplesmente não oferecessem qualquer instrução sobre o *standard* probatório aos jurados, pois a definição de “dúvida razoável” seria autoevidente (Laudan, 2011, p. 35). No Estado de Oklahoma, por exemplo, se um juiz oferece a um júri qualquer explicação sobre o que é dúvida razoável, isso é motivo automático para reverter uma condenação (Laudan, 2011, p. 47-48).

A própria Suprema Corte (Estados Unidos da América, 1990) norte-americana tem contribuído para trazer ainda mais confusão ao tema. Em 1990, julgando o caso *Cage v Louisiana*⁴¹, a Suprema Corte entendeu que as instruções transmitidas aos jurados não refletiram, corretamente, o conceito de dúvida razoável. Na fase de culpa do seu julgamento, o júri foi instruído que a culpa deve ser encontrada além de uma dúvida razoável, que a dúvida razoável era “aquela dúvida que daria origem a uma incerteza grave” e “uma dúvida substancial real”, e que o que era necessário era uma “certeza moral”. Para a Suprema Corte, as palavras “substancial” e “grave” sugerem um grau maior de dúvida do que o exigido para absolvição sob o padrão de dúvida razoável. Quando essas declarações são consideradas com a referência à certeza “moral”, em vez de probatória, um jurado razoável, tomando a acusação como um todo, poderia ter interpretado a instrução para permitir uma constatação de culpa com base em um grau de prova abaixo do exigido pela cláusula do devido processo.

A Suprema Corte (Estados Unidos da América, 1994) norte-americana também já afirmou que, embora o *standard* “acima de qualquer dúvida razoável” seja um elemento essencial do devido processo legal, a Constituição não proíbe, tampouco exige que as cortes definam o seu conceito, permitindo que os juízes se recusem a defini-lo no julgamento, bastando apenas que façam menção ao *standard* em si.

⁴¹ De acordo com a orientação do julgado no caso *Cage v Louisiana*, 498 U.S. 39 (1990): “se você tiver uma dúvida razoável quanto a qualquer fato ou elemento necessário para constituir a culpa do réu, é seu dever dar a ele o benefício dessa dúvida e retornar um veredito de inocente. Mesmo quando a evidência demonstra uma probabilidade de culpa, se não se estabelece tal culpa além de uma dúvida razoável, você deve absolver o acusado. Essa dúvida, no entanto, deve ser razoável; ou seja, uma que seja fundada em uma base substancial real e tangível e não em mero capricho e conjectura. Deve ser uma dúvida que daria origem a uma grave incerteza, levantada em sua mente por razões do caráter insatisfatório da evidência ou falta dela. Uma dúvida razoável não é uma mera dúvida possível. É uma dúvida substancial real. É uma dúvida que um homem razoável pode seriamente entreter. O que é necessário não é uma certeza absoluta ou matemática, mas uma certeza moral.” (tradução nossa). No original: “If you entertain a reasonable doubt as to any fact or element necessary to constitute the defendant's guilt, it is your duty to give him the benefit of that doubt and return a verdict of not guilty. Even where the evidence demonstrates a probability of guilt, if it does not establish such guilt beyond a reasonable doubt, you must acquit the accused. This doubt, however, must be a reasonable one; that is one that is founded upon a real tangible substantial basis and not upon mere caprice and conjecture. It must be such doubt as would give rise to a grave uncertainty, raised in your mind by reasons of the unsatisfactory character of the evidence or lack thereof. A reasonable doubt is not a mere possible doubt. It is an actual substantial doubt. It is a doubt that a reasonable man can seriously entertain. What is required is not an absolute or mathematical certainty, but a moral certainty”. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Supreme Court. Cage v. Louisiana*, 498 U.S. 39 (1990). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/498/39/>. Acesso em: 16 mar. 2025).

Destarte, a Suprema Corte optou por não definir o modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável”, assim como também evitou elaborar instruções que deveriam ser informadas aos jurados. Essa ausência de padronização de concepções, a diversidade de significados e a falta de coerência e estabilidade acarretam significativas incertezas na utilização do conceito desse *standard* pelo sistema de justiça norte-americano. Para Laudan:

se os juízes não conseguem chegar a um acordo entre si sobre essa noção crucial, e está claro que não conseguem, é um ato perigoso de autoengano (ou pior) sugerir que os jurados leigos, completamente desinformados sobre o direito, tenham algum entendimento comum e compartilhado dessa doutrina.

(...)

Como os jurados podem aplicar racionalmente um padrão de prova à evidência quando eles têm interpretações tão divergentes desse padrão e quando tantos tribunais se recusam a esclarecê-lo para eles? Se os juízes não podem dizer aos jurados mais do que um veredito de culpa exige o BARD, é provável — dados números como os que acabamos de citar — que quase todo júri conterà jurados que trazem interpretações inapropriadas desse padrão para a mesa. Em tais circunstâncias, deixar de esclarecer o significado do BARD para os jurados é inconcebível.

É difícil resistir à conclusão de que o que realmente impulsiona a crescente relutância em definir o BARD não é tanto a ficção de que seu significado é claro para todos. Em vez disso, é a preocupação do judiciário de que a coexistência de definições conflitantes do BARD - do tipo que apareceria vividamente se os juízes fossem livres para explicar o BARD aos jurados - traria ao conhecimento público o fato de que nenhum sentido unívoco pode ser atribuído à frase "além de uma dúvida razoável". Em vez de admitir esse fato e fazer algo para remediá-lo, muitos tribunais - especialmente no nível federal - parecem dispostos a encobrir as diferenças reais que existem, fingindo que a concepção não requer mais explicações ou esclarecimentos. Um sistema fundado na ideia de que a justiça pode ser garantida simplesmente fazendo com que o juiz, com uma piscadela e um aceno, diga aos jurados, "você já sabem o que significa dúvida razoável", precisa urgentemente de uma revisão (Laudan, 2011, p. 49-50)⁴². (tradução nossa)

Assim, evidencia-se o cenário de confusões e imprecisões quanto à definição do modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável”, aspecto que se destaca em razão do caráter subjetivo das definições apresentadas (Badaró, 2019, p. 250). A subjetividade do *standard*

⁴² No original: “if judges cannot agree among themselves about this crucial notion, and it is clear that they cannot, it is a dangerous act of self-deception (or worse) to suggest that lay jurors, completely unschooled in the law, will have some common, shared understanding of this doctrine. (...). How can jurors rationally apply a standard of proof to the evidence when they have such divergent interpretations of that standard and when so many courts you refuse to clarify it for them? If judges can tell jurors no more than that a guilt verdict require BARD, it is likely - given numbers such as those just cited - that almost every jury will contain jurors who bring inappropriate construals of that standard to the table. In such circumstances, failure to clarify the meaning of BARD to jurors is unconscionable. It is difficult to resist the conclusion that what really drives the growing reluctance to define BARD is not so much the fiction that its meaning is clear to all. It is instead the judiciary’s worry that the coexistence of conflicting definitions of BARD - of the sort that would vividly show up if judges were free to explain BARD to jurors - would bring to public notice the fact that no univocal sense can be attached to the phrase “beyond a reasonable doubt”. Rather than concede that fact and do something to remedy it, many courts - especially at the federal level - seem disposed to paper over the real differences that exist by pretending that the conception requires no further explication or clarification. A system founded on the idea that justice can be secured simple by having the judge, with a wink and a nod, tell jurors, “you already know what reasonable doubt means”, is in urgent need of overhaul. (LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 49-50).

resulta no afastamento do processo ao fim almejado da busca da verdade em seu ideal de correspondência, aproximando-se, ao contrário, das concepções subjetivas de verdade, as quais consideram a formação do convencimento do julgador como objetivo principal do processo (Nardelli; Mascarenhas, 2016, p . 57).

Para Badaró, a crítica ao caráter subjetivista é adequada, principalmente quando se considera que a fórmula “acima de qualquer dúvida razoável” não “satisfaz a necessidade de padrões objetivos ou, ao menos intersubjetivamente controláveis, não impedindo que a decisão seja resultado de mera subjetividade do julgador” (2019, p. 250).

Laudan, inclusive, apresenta uma crítica ao subjetivismo e à falta de método para aplicação e verificação do *standard*, uma vez que o filtro enfatiza o estado mental do julgador, quando deveria centrar-se na estrutura da prova apresentada para retratar a culpabilidade do réu. Para o autor:

a questão principal não é se os jurados, individual e coletivamente, foram convencidos pela acusação. A questão é se as evidências que eles viram e ouviram devem ser convincentes em termos do nível de suporte oferecido à hipótese da acusação de que o réu é culpado. O ponto-chave é que a questão: "Quão fortemente as evidências apoiam a teoria da culpa?" é uma questão objetiva sobre relações lógicas entre eventos, não meramente ou principalmente uma questão sobre o estado subjetivo das mentes dos jurados. A questão no julgamento não deve ser se, como uma questão de fato contingente, os doze jurados estão todos totalmente convencidos da culpa do acusado. Em vez disso, deve ser: Essas evidências apoiam fortemente a teoria de que o réu é culpado? Em outras palavras: uma pessoa racional e sensata confrontada com essas evidências descobriria que elas constituem um caso convincente de culpa? Para que os jurados possam responder a essas perguntas, é de pouca ou nenhuma utilidade dizer a eles que devem estar firmemente convencidos ou ter uma convicção permanente de culpa. Em vez disso, eles devem ser capazes de dizer a si mesmos e uns aos outros precisamente por que a evidência em mãos aponta ou não inequivocamente para a culpa do acusado. Fazer isso requer que eles tomem uma série de decisões sobre se a evidência apoia cada alegação-chave da teoria da acusação no grau necessário (Laudan, 2003, p . 320-321) ⁴³.

⁴³ No original: “The principal question is not whether the jurors, individually and collectively are convinced by the prosecution. The issue is whether the evidence they have seen and heard should be convincing in terms of the level of support it offers to the prosecution’s hypothesis that the defendant is guilty. The key point is that the question: ‘How strongly does the evidence support the theory of guilt?’ is an objective question about logical relations between events, not merely or primarily a question about the subjective state of the jurors’ minds. The issue at trial should not be whether, as a contingent matter of fact, the twelve jurors are all fully convinced of the guilt of the accused. Instead, it should be: Does this evidence strongly support the theory that the defendant is guilty? Putting it differently: Would a rational and a sobermind person confronted with this evidence find that it made a compelling case for guilt? For jurors to be able to answer such questions, it is of little or no avail to tell them that they must be firmly convinced or have an abiding conviction of guilt. Rather, they must be able to say to themselves and to one another precisely why the evidence to hand does or does not point unambiguously to the guilt of the accused. Doing so requires them to make a whole series of decisions about whether the evidence supports each key claim of the prosecution’s theory to the requisite degree”. (LAUDAN, Larry. *Is reasonable doubt reasonable?* Legal Theory. n. 9. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 320-321).

Gascón Abellán (2005, p. 129) compartilha com Laudan o entendimento a respeito da necessidade de se estabelecer modelo de constatação de forma objetiva e controlável, aduzindo que a construção do *standard* deve observar dois parâmetros essenciais: (i) decidir qual o grau de probabilidade ou certeza se requer para aceitar uma hipótese como verdadeira; (ii) deve-se formular objetivamente o *standard*, ou seja, formular os critérios objetivos que indicam quando se alcança esse grau de probabilidade ou certeza exigido.

Para Ferrer Beltrán (2021, p. 84-86), a partir de uma concepção racionalista, entende-se que a decisão deve se basear em um método de corroboração das hipóteses fáticas, fundamentado nas provas produzidas, e não em aspectos subjetivos do julgador. O essencial é verificar se a proposição fática está suficientemente corroborada — e não refutada por hipóteses contrárias ou diversas — para ser considerada provada. Desse modo, o processo de valoração serve para verificar se as hipóteses fáticas que constituem o *thema probandum* estão ou não confirmadas pelas provas, e não para gerar uma crença no julgador.

No próximo subitem da pesquisa, busca-se questionar se há possíveis contribuições da fórmula “acima de qualquer dúvida razoável” em sua implementação no modelo brasileiro, a partir de uma análise das características do nosso sistema processual, em que há julgamento predominante por juízes técnicos, com dever de motivação das decisões.

3.5 POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO *STANDARD* PROBATÓRIO “ACIMA DE QUALQUER DÚVIDA RAZOÁVEL” NO PROCESSO PENAL BRASILEIRO

Conforme tratado no subitem anterior, a respeito do processo penal, o *standard* aplicável nos países que consideram o sistema de *commom law*, desde o século XVIII, é o da prova *beyond a reasonable doubt*. Nos países de tradição românico-germânica, em contrapartida, não houve grande dedicação em estabelecer mecanismos de controle da apreciação das provas pelos juízes e critérios legais de suficiência probatória ao longo dos últimos dois séculos.

Com origem conceitual no *common law* e considerável difusão entre espanhóis e italianos, Taruffo (2003, p. 659-677) adverte que parte dos países de *civil law* ainda não faz uma distinção suficientemente entre os diferentes modelos de *standards* probatórios, não havendo tanta preocupação doutrinária em retratar o “quanto de prova” é necessário para se reputar provada uma proposição fática.

No Brasil, o *standard* probatório da prova “acima de qualquer dúvida razoável” não possui regramento expresso, exigindo-se “apenas a motivação de fato e de direito das decisões, sem, contudo, exigir qual o modelo de confirmação fático utilizado pelo julgador para ser

considerando provado tal fato, havendo ampla discricionabilidade judicial” (Palma, 2017, p. 305).

Contudo, nos últimos anos, os *standards* de prova passaram a ser objeto de reflexão no Brasil, a exemplo dos trabalhos desenvolvidos por Danilo Knijnik, Gustavo Badaró (2019, p. 161-185) e José Paulo Baltazar Júnior, ocasião em que os juízes e tribunais passaram a se utilizar da expressão e a doutrina elaborou importantes estudos sobre a temática.

Nesse subitem da pesquisa, a partir da experiência norte-americana e da concepção racionalista de valoração da prova, buscar-se-á a sistematização dos critérios de suficiência probatória existentes no ordenamento jurídico-penal brasileiro, com o intuito de verificar possíveis contribuições do modelo — “acima de qualquer dúvida razoável” — a partir de sua implementação no direito brasileiro.

Certamente, as maiores críticas ao modelo norte-americano de *standard* de prova “acima de qualquer dúvida razoável” estão relacionadas à excessiva subjetividade que permeia a formação do convencimento do julgador, pois a subjetividade do modelo de constatação proposto implica o afastamento do processo ao fim almejado da busca da verdade em seu ideal de correspondência, ficando mais próximo das concepções subjetivas de verdade, as quais se destinam a gerar uma crença no julgador. Embora o convencimento psicológico do juiz seja necessário, não é suficiente. Isso porque tal pensamento deve-se basear em critérios racionais e objetivos, para que seja possível controlá-la.

Além do mais, não se pode desconsiderar que o sistema norte-americano assenta-se em um sistema de julgamento por jurados, não havendo imposição de um dever de motivação acerca da decisão condenatória. Sendo assim, os jurados, após se deterem sobre as provas apresentadas pela acusação e defesa, devem decidir por condenar ou absolver o acusado.

Conforme já mencionado, a Suprema Corte optou por não definir o modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável”, tampouco elaborou instruções destinadas a orientar os jurados. Ademais, os juízes presidentes não demonstram esforço em esclarecer aos jurados quais tipos de inferência ou que categorias de evidência seriam suficientes para justificar a formação de uma crença na culpabilidade do réu. Essa postura compromete a compreensão do raciocínio que fundamenta a decisão dos jurados.

Partindo de uma teoria racionalista e de um modelo de constatação definido a partir de critérios objetivos, é possível se pensar em importantes contribuições ao sistema brasileiro, pois, conforme explicita Nardelli (2018, p. 291-292), os *standards* de prova, quando corretamente formulados, podem servir tanto como um “critério de decisão capaz de orientar o

raciocínio do julgador quanto como um método lógico hábil a indicar a estrutura a ser seguida quando da justificação da decisão, possibilitando um controle mais claro de seus fundamentos”.

Para Lagier (2020, p. 91), um *standard* de prova ideal deveria ser objetivo e preciso, capaz de indicar uma suficiência probatória sem remeter a estados mentais. Contudo, não é possível eliminar totalmente a discricionariedade judicial. Dessa forma, os *standards* não têm a finalidade de eliminar, totalmente, o subjetivismo, mas sim diminuí-lo no momento da constatação da suficiência da prova.

Vasconcellos (2020, p. 1-26), por sua vez, afirma que, em um sistema racional de valoração, os *standards* probatórios não servem para definir quais e quantas provas serão admitidas, mas sim para afirmar critérios para aceitar algo como comprovado. Para ele, a aplicação de um *standard* rigoroso, como o além da dúvida razoável, “ocasiona que exista uma segurança no sentido de que serão evitados ao máximo casos em que se considere como provados fatos que, em realidade, não ocorreram”.

No Brasil, o raciocínio que cerca a valoração da prova passou a considerar uma garantia de motivação das decisões judiciais, prevista atualmente no inciso IX, do art. 93, da CF/88. O CPP, em seu art. 381, incisos III e IV, também determina como condição da sentença o assinalamento “dos motivos de fato e de direito em que se fundar a decisão”, assim como “dos artigos de lei aplicados”.

Nesse cenário, a diferença fundamental entre os sistemas norte-americano e brasileiro refere-se ao dever de motivação imposto, constitucionalmente, a qualquer decisão judicial. Enquanto, no primeiro, “não há possibilidade de verificar como efetivamente decidiu os jurados e se eles respeitaram as instruções dadas pelos juízes”⁴⁴; no ordenamento brasileiro, a sentença condenatória precisa ser devidamente motivada, com base em critérios técnicos e objetivos, e pode ser submetida ao controle por via recursal.

Essa motivação no direito brasileiro constitui exigência inerente ao próprio exercício da função jurisdicional. A exposição de motivos do CPP dispõe que:

nunca é demais, porém, advertir que o livre convencimento não quer dizer puro capricho de opinião ou mero arbítrio na apreciação das provas. O juiz está livre de preconceitos legais na aferição das provas, mas não pode abstrair-se ou alhear-se ao conteúdo. Não estará ele dispensado de motivar a sua sentença. E precisamente nisso reside a suficiente garantia do direito das partes e do interesse social (Brasil, 1941).

⁴⁴ No original: “no hay posibilidad alguna de verificar como han decidido los jurados y si éstos han respetado o no las instrucciones dadas por los jueces”. (TARUFFO, Michele. Tres observaciones sobre “Por qué un estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar”, de Larry Laudan. *Doxa*, n. 28, p. 120, 2005. Disponível: <https://doxa.ua.es/article/view/2005-n28-tres-observaciones-sobre-por-que-un-estandar-de-prueba->. Acesso em: 14 mar. 2025).

Assim, em sistemas de *civil law*, a fixação de *standards* de prova pode resultar em mecanismo eficaz para o estabelecimento de regras lógicas de caráter auxiliar capazes de ensejar o controle da convicção judicial objeto de uma determinada decisão. Segundo Taruffo, em um contexto teórico-normativo, a adoção desse modelo pode funcionar pelos seguintes motivos:

a) o juiz é um jurista profissional de carreira, que pode receber preparação teórica suficiente e ser levado a entender o que se pretende quando uma avaliação da evidência é necessária de acordo com o padrão BARD ou de acordo com qualquer outro padrão considerado apropriado; b) Como não há júri nesses sistemas jurídicos, é o próprio juiz que deve aplicar o padrão de prova em suas decisões. A decisão é, portanto, tomada por um juiz “profissionalizado”, habituado a exercer a atividade de avaliação de provas e eventualmente capacitado para enfrentar e resolver as dificuldades lógicas e epistemológicas que essa atividade acarreta. O julgador de fato, portanto, não é qualquer cidadão ingênuo e sem instrução, incapaz de entender instruções complicadas e, portanto, “condenado” a decidir com base em suas próprias impressões subjetivas, mas sim um “técnico” especialista que pode ser obrigado a aplicar critérios de avaliação sofisticados; c) Por último, mas não menos importante, o juiz de *civil law* é obrigado, inclusive por normas constitucionais, a oferecer uma motivação detalhada, racional e “objetiva” para suas próprias decisões. Esta obrigação afeta particularmente as decisões sobre questões de fato e a avaliação de provas. Em outras palavras, o juiz é obrigado a “objetivar” sua própria decisão sobre os fatos, indicando os critérios seguidos e argumentando as razões pelas quais considerou determinado fato provado ou não. É especialmente por meio da obrigação de justificar decisões com base em fatos que os sistemas de *civil law* buscam impedir que decisões sejam tomadas com base no critério subjetivo do juiz e, em vez disso, garantir que sejam baseadas em argumentos justificativos que permitam o controle intersubjetivo da base da decisão (Taruffo, 2005, p. 121)⁴⁵.

Desse modo, em sistemas de *civil law*, a assimilação o modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável”, como *standard* de prova, pode resultar em “mecanismo mais garantista do que em sua própria criação nos sistemas de *common law*” (Igartua Salaverría,

⁴⁵ No original: “a) *él juez es un jurista profesional, de carrera, al que podría darse una preparación teórica suficiente y hacerle entender qué se pretende cuando se exige una valoración de la prueba según el estándar del BARD o según cualquier otro estándar que se considere adecuado*; b) *dado que no existe el jurado en esos ordenamientos, es el propio juez el que debe aplicar el estándar de prueba en sus decisiones. La decisión se toma, pues, por un juez “profesionalizado”, habituado a desarrollar la actividad de valoración de la prueba y posiblemente entrenado para afrontar y resolver las dificultades lógicas e epistemológicas que esta actividad implica. El “trier of fact”, por tanto, no es un ciudadano cualquiera, ingenuo e inculto, incapaz de comprender instrucciones complicadas y, por ello, “condenado” a decidir según propias impresiones subjetivas, sino un “técnico” experto, al que se puede exigir que aplique criterios de valoración sofisticados*; c) *Last but not least, el juez del civil law está obligado, incluso por normas constitucionales, a ofrecer una motivación detallada, racional y “objetiva” de sus propias decisiones. Esta obligación afecta de forma particular a las decisiones de las cuestiones de hecho y a la valoración de la prueba. En otros términos, el juez está obligado a “objetivar” su propia decisión sobre los hechos, indicando los criterios seguidos y argumentando las razones por las que ha considerado que un determinado hecho estaba probados o no probado. Es especialmente a través de la obligación de motivar las decisiones sobre los hechos que los ordenamientos de civil law pretenden evitar que las decisiones sean tomadas según el arbitrio subjetivo del juez, y conseguir, en cambio, que se funden en argumentaciones justificativas tales que permitan un control intersubjetivo de la fundamentación de la decisión.* (TARUFFO, Michele. Tres observaciones sobre “Por qué un estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar”, de Larry Laudan. *Doxa*, n. 28, p. 121, 2005. Disponível em: <https://doxa.ua.es/article/view/2005-n28-tres-observaciones-sobre-por-que-un-estandar-de-prueba->. Acesso em: 3 mar. 2025).

2005, p. 143). Além disso, é um contrassenso não se exigir a menção, na sentença, à suficiência probatória, considerando que o modelo atual está inserido em um contexto caracterizado pela exigência de justificação e controle das decisões judiciais.

No modelo brasileiro, todavia, com a inexistência expressa de uma “corroboração exigida pelo direito, passa a ser possível que cada juiz fixe seus próprios estândares, a partir de seus próprios valores e concepções do direito” (Peixoto, 2021, p. 26), marcada por ampla discricionariedade e subjetivismo.

Atualmente, tem sido ampla a utilização de *standards* probatórios nas decisões proferidas pelo Poder Judiciário, o que, embora se revele positivo, *prima facie*, não constitui, contudo, a realidade que se observa. Não raras vezes, o modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável” tem sido referenciado de forma esvaziada, sem a devida interpretação do conceito, como sinônimo de “certeza” no processo penal. O centro da decisão judicial não está na forma como o julgador fundamenta seu ato, mas em como constrói o raciocínio que sustenta essa decisão.

O processo de valoração da prova não pode, meramente, apostar em intuições, deduções e subjetivismos. Contudo, a postura de alguns julgadores revela desprezo por critérios substantivos e exaltação da ficcionalização das respostas. Na prática forense, observa-se, no processo de construção da racionalização da prova, a formulação de respostas antes de perguntas. Assim, é possível, inclusive, falar que os juízos, de fato, têm cuidado, na verdade, de “deduções” porque constroem, artificialmente, as premissas (Streck, 2017).

Para Matida e Vieira (2019, p. 232-233), esse *standard* não cumpre sua esperada função de dificultar condenações e racionalizar as decisões judiciais porque, em vez de enfatizar a prova, a desloca para o que o juiz deve ter em mente no momento da decisão. (certeza moral e ausência de dúvidas razoáveis). Assim, os autores defendem que o *standard*, além de não ajudar no estabelecimento de critérios para se considerar provada determinada hipótese fática, permite que, disfarçadamente, se profiram decisões subjetivistas com base na íntima convicção.

Em seu raciocínio, integralmente aplicável à realidade brasileira, Ferrajoli (2002, p. 439) explica que o processo penal se identifica com a garantia da liberdade do cidadão, mediante a garantia da verdade — não uma verdade caída do céu, mas atingida mediante provas e debatida — contra o abuso e o erro. Por esse motivo, somente se for aplicado conforme sua disposição característica e originária, o modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável” pode ser empregado e, assim, tem muito a acrescentar ao direito brasileiro, na medida em que introduz uma visão mais epistêmica acerca da valoração da prova.

Ferrer Beltrán (2021, p . 209) destaca que, *ab initio*, o julgador deve evitar vincular a prova às suas crenças, convicções ou dúvidas acerca dos fatos. O grau de confirmação de uma hipótese não depende das crenças pessoais do julgador, a não ser das previsões verdadeiras que podem ser formuladas com base nas hipóteses e nas dificuldades da verificação de tais previsões a partir do confronto com as hipóteses contrárias. Em seguida, o autor pontua que a formulação do *standard* tem que ser suficientemente precisa, possibilitando um controle intersubjetivo de sua aplicação. Esses seriam critérios técnicos. Acrescenta, ainda, um requisito que pode ser interpretado como expressão de preferências políticas compartilhadas com a sociedade, qual seja, que a decisão deve dar preferência por erros negativos frente aos positivos para dar conta dos valores sociais garantistas. Dessa forma, deve preferir por um número de absolvições falsas em detrimento de uma condenação falsa.

No sentido das considerações expostas, Ferrer Beltrán (2021, p . 210) apresenta uma fórmula objetiva capaz de representar, adequadamente, o processo de raciocínio a ser adotado para o cumprimento do *standard* penal: (i) as hipóteses devem ser capazes de explicar os dados disponíveis, integrando-os de forma coerente e as previsões de novos dados que a hipótese permite formular devem ter sido confirmadas; (ii) todas as demais hipóteses explicativas plausíveis dos mesmos dados que sejam compatíveis com a inocência do réu devem ter sido refutadas, excluindo meras hipóteses *ad hoc*. Uma formulação nesses termos é hábil a funcionar como critério de controle racional do ato de valoração da prova.

Em relação ao item (ii), o autor considera como hipóteses meramente *ad hoc* a alegação genérica da defesa de que qualquer prova contundente que surja contra seu constituído seja deliberadamente obra de um complô. Seria possível refutar a hipótese do complô? Ela é empiricamente contestável? Não é possível pela experiência, então excepcionalmente não se exigiria a refutação (Ferrer Beltrán, 2021, p . 212-213).

Gascón Abellán (2010, p. 156) reforça que “não basta que as provas disponíveis proporcionem um alto grau de apoio à hipótese; é necessário, além disso, que permitam excluir hipóteses alternativas”, e a punição somente se revela legítima quando se atingem níveis elevadíssimos de probabilidade de o crime ter ocorrido, de o réu ser o seu autor ou partícipe, e de não militar em favor dele nenhuma causa que exclua sua responsabilidade penal.

Segundo Taruffo⁴⁶, atuando *ex ante* e *ex post* sobre o processo de raciocínio do julgador, há a necessidade de se ter, além do Princípio da Motivação sobre o direito aplicado (controle

⁴⁶ **No original:** *junto al control ex ante que se asegura mediante la contradicción hay también una posibilidad de control ex post que puede ejercerse a través de la motivación de la sentencia. Es conocido, en realidad, que también la motivación es objeto de una garantía específica, algunas veces formulada por normas constitucionales,*

ex ante), a observância do Princípio da Motivação do juízo sobre os fatos, em que, ao se verificarem os fundamentos da sentença em momento posterior à sua prolação, seja possível analisar, em que medida, os fatos demonstram a tese jurídica que ampara o *decisum* (controle *ex post*).

A respeito da realidade brasileira, autores como Vasconcellos (2020, p. 1-26) reconhecem a imprecisão do *standard* de prova “acima de qualquer dúvida razoável” e o risco de que ele se torne um mero argumento retórico em sua aplicação prática. Reconhece, também, a necessidade de se afastar uma visão subjetivista, que justifica a comprovação dos fatos no convencimento pessoal do julgador.

O autor, entretanto, investe na possibilidade de aprimorar esse padrão de prova de forma a superar sua imprecisão, “a partir de uma definição mais precisa de seu conteúdo, orientada pelos parâmetros da valoração racional da prova” (Vasconcellos, 2020, p. 16). Assim, busca reduzir ao máximo possível a margem de subjetivismo, especialmente com base na controlabilidade da decisão. Em suma, o autor propõe a adoção de alguns parâmetros que precisam ser atendidos para sua previsão normativa: (i) a exigência de que a acusação (em regra, o Ministério Público) seja capaz de comprovar todos os elementos de sua hipótese incriminatória de modo consistentes, com base nas provas lícitamente produzidas em contraditório, ou seja, “a hipótese acusatória deve ser capaz de explicar de modo coerente e íntegro todos os elementos fáticos comprovados no processo de um modo individual e específico, apresentado critérios confirmatórios disponíveis” (Vasconcellos, 2020, p. 17). A hipótese é confirmada quando há umnexo causal lógico entre ela e a(s) prova(s), o qual faz com que a existência desta(s) constitua razão para aceitar a primeira, pois o grau de confirmação de uma hipótese depende do nível de apoio que ela tem na prova dos autos, da conexão que se possa estabelecer entre uma e outra; (ii) após comprovar consistentemente a hipótese incriminatória, devem-se afastar eventuais explicações alternativas para os fatos provados, ou seja, a tese incriminatória precisa resistir a qualquer dúvida razoável: “trata-se de uma verificação de falseabilidade da hipótese incriminatória, em que se deve analisar a

*y que su principal función consiste en hacer posible un posterior control sobre las razones presentadas por el juez como fundamento de la decisión. Es también habitualmente aceptada la tesis de que la motivación no puede considerarse como una explicación del procedimiento lógico o psicológico con el que el juez ha llegado a la decisión; es, más bien, la exposición de un razonamiento justificativo mediante el que el juez muestra que la decisión se funda sobre bases racionales idóneas para hacerla aceptable'. La motivación es, pues, una justificación racional elaborada ex post respecto de la decisión, cuyo objetivo es, en todo caso, permitir el control sobre la racionalidad de la propia decisión. Estos principios generales son válidos también en referencia a la valoración de las pruebas y al juicio sobre el hecho. No cabe duda, en realidad, de que también la motivación sobre los hechos es necesaria, como la motivación sobre el derecho aplicado, precisamente como garantía de racionalidad y de controlabilidad de la valoración de las pruebas. (TARUFFO, Michele. *La prueba de los hechos*. Traducción de Jordi Ferrer Beltrán. 2. ed. Madrid: Trotta, 2002. p. 435).*

plausibilidade das hipóteses alternativas” (Vasconcellos, 2020, p. 18). Uma vez confirmada, a hipótese acusatória deve ser submetida ao teste da refutação com a hipótese de inocência. Como consequência, a corroboração de uma hipótese não depende somente da fé e da convicção que o juiz empresta a certas provas, mas, principalmente, da confirmação delas e de quanto umas se sobrepujam em relação às outras quando postas em confronto.

Vasconcellos estabelece critérios para definir o que é a “dúvida razoável”, compreendendo-a como a hipótese alternativa à tese incriminatória que se mostra logicamente possível e amparada pelo lastro probatório do processo:

a categoria “dúvida razoável” deve ser definida a partir de critérios objetivos e racionais, superando uma visão subjetivista que se foca simplesmente no convencimento obtido pelo julgador. Primeiro, deve partir da imposição do ônus da prova à acusação, sobre todos os elementos da hipótese incriminatória, relevantes penal ou processualmente ao processo, devendo ser ela capaz de explicar de modo coerente e íntegro os fatos comprovados no processo com a apresentação de critérios confirmatórios disponíveis. Então, após comprovar consistentemente a hipótese incriminatória, deve-se afastar eventuais explicações alternativas para os fatos provados, ou seja, a tese incriminatória deve resistir a qualquer dúvida razoável. A dúvida razoável pode ser definida como a hipótese alternativa à tese incriminatória que se mostre logicamente possível e amparada pelo lastro probatório do processo (Vasconcellos, 2020, p. 20).

Desse modo, “dúvida razoável” não se vincula, unicamente, ao aspecto psicológico do juiz, da crença ou convicção que possa ter sobre determinada proposição fática do processo, mas, principalmente, da caução que ela recebe na prova dos autos, quando submetida à confirmação e refutação. No processo de valoração, o juiz deve ponderar as provas e as contraprovas, submetendo-as a um exame atomístico e posteriormente holístico, de modo a considerar cada prova isoladamente num primeiro instante, e, posteriormente, todas em seu conjunto, segundo a tese e a antítese, buscando extrair uma conclusão lógico-racional que propenda à aceitação da hipótese mais provável.

Por fim, Vasconcellos (2020, p. 18-19) sugere a adição de artigos ao CPP de forma a esclarecer a aplicabilidade do *standard*:

Art. XX. Toda pessoa é presumidamente inocente até que se prove a sua culpa em definitivo, de modo que incumbe ao acusador provar todos os elementos de cada hipótese fática tipificada penalmente, autorizando-se a condenação somente se houver prova além da dúvida razoável de materialidade e autoria do crime.

§1º A hipótese acusatória deve ser capaz de explicar de modo coerente e íntegro todos os elementos fáticos comprovados no processo, apresentando critérios confirmatórios disponíveis.

§2º Considera-se dúvida razoável a hipótese alternativa à tese incriminatória que se mostre logicamente possível e amparada pelo lastro probatório do processo.

§3º A sentença ou acórdão deve apresentar motivação fática consistente, a partir de critérios objetivos e racionais, indicando elementos probatórios que justifiquem cada

afirmação fática e analisando eventuais hipóteses alternativas de potencial dúvida razoável.

Tal proposição está em consonância com Reyes Molina (2012, p. 213) que, considerando o caráter normativo dos *standards* probatórios, afirma que cabe ao próprio legislador a fixação dos modelos de constatação de cada ordenamento jurídico, considerando que é atribuição do “Poder Legislativo a incumbência primordial de traduzir a adequada distribuição dos riscos de erros de cada país na legislação”.

Peixoto (2021, p. 74) discorre que esse raciocínio é importante no contexto do *civil law*, “em que há prevalência do direito legislado”, como Chile, Colômbia e Itália. Por outro lado, nos países que consideram o sistema do *common law*, a tarefa de fixar os *standards* cabe ao Poder Judiciário. Isso não significa, no entanto, que a ausência da atuação do Poder Legislativo mantém o ordenamento jurídico livre de qualquer espécie de *standard*, pois se trata de um requisito necessário do procedimento probatório, justificando que “tanto a doutrina quanto as decisões judiciais devem debater a temática e, com o tempo, uma posição dominante acaba por prevalecer” (Peixoto, 2021, p. 75).

No mesmo sentido, Taruffo também entende que é possível e conveniente que os países de *civil law* adotem um *standard* de prova para guiar o julgamento do mérito da causa penal:

muito provavelmente, faz sentido conceder — para processos criminais — um padrão como o do BARD. Naturalmente, dada a diversidade de sistemas processuais, seria ingênuo pensar em uma transposição pura e simples - para sistemas de direito civil - das fórmulas que foram desenvolvidas na jurisprudência americana. Acredito, no entanto, que uma reflexão cuidadosa e aprofundada sobre a teoria da prova judicial e sua avaliação correspondente seria necessária para desenvolver um padrão que possa ser aplicado pelo juiz de direito civil. Nesse sentido, a referência ao BARD americano pode ter um valor inquestionável ao afirmar um princípio ético e político e ao orientar a direção em que a análise deve ser realizada. Assim, faz sentido em nossos sistemas jurídicos proclamar o princípio de que a avaliação das provas não pode ser deixada ao critério subjetivo do juiz — seja ele juridicamente qualificado ou leigo — e que, em processos criminais, é necessário que essa avaliação seja realizada de acordo com padrões particularmente elevados, de modo a minimizar o risco de condenação de uma pessoa inocente⁴⁷.

⁴⁷ No original: “*con toda probabilidad, tiene sentido conceder — para el proceso penal — un estándar como el del BARD. Naturalmente, dada la diversidad de los sistemas procesales, sería ingenuo pensar en una pura y simple transposición — a los sistemas de *civil law* — de las fórmulas que han sido elaborados en la jurisprudencia estadounidense. Creo, en cambio, que sería necesaria una cuidadosa y profunda reflexión acerca de la teoría de la prueba judicial, y su correspondiente valoración, para elaborar un estándar que pueda ser aplicado por el juez del *civil law*. En esta dirección, la referencia al BARD estadounidense puede tener un indudable valor de enunciación de un principio ético y político, y de guía para la dirección en que debería realizarse el análisis. Así, en efecto, tiene sentido también en nuestros ordenamientos proclamar el principio según el cual la valoración de la prueba no puede ser dejada al arbitrio subjetivo del juez — togado o lego — y que en el proceso penal es necesario que esa valoración se realice siguiendo estándares especialmente elevados, de modo que se minimice el riesgo de la condena de un inocente*”. TARUFFO, Michele. Tres observaciones sobre “Por qué un estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar”, de Larry Laudan. *Doxa*, n. 28, p. 122, 2005. Disponível:

A regulamentação dos *standards* probatórios pela legislação brasileira revela-se de fundamental importância para se traçarem critérios lógicos e objetivos no processo penal, pois a adoção de *standard* objetivo ou controlado, intersubjetivamente, está relacionada com o conteúdo do direito fundamental à prova, devendo ser garantido às partes o direito de ter prévia ciência do *standard* aplicável e de que o magistrado se oriente por esse *standard* quando for averiguar se está suficientemente corroborada ou não uma hipótese, e também que justifique, racionalmente, sua conclusão na motivação, visto que não adiantaria assegurar todos os demais aspectos do direito à prova se o julgador pudesse considerar as hipóteses fáticas suficientemente provadas de maneira totalmente arbitrária.

A garantia da presunção de inocência pressupõe a determinação legal da culpa do acusado com base em procedimento válido, compreendido não somente em face do respeito às garantias fundamentais, mas no atendimento a garantias epistêmicas capazes de afiançar a racionalidade do juízo de fato desenvolvido. O *standard* probatório estabelece o método de raciocínio a ser aplicado para que se possa dizer superada a presunção de inocência do acusado.

A presunção de inocência, portanto, é um pilar da conformação do direito processual penal desse sistema jurídico, segundo o qual todo o cidadão se presume inocente enquanto essa presunção não for afastada por meios de provas, carreadas pela acusação, a quem cabe provar a culpa e afastar os argumentos em sentido contrário que não sejam ilógicos e improváveis.

No processo penal, há, por isso, uma relação direta entre a presunção de inocência e o *in dubio pro reo*, considerado hoje como projeção ou manifestação da presunção de inocência⁴⁸, e o *standard* probatório. Somente um *standard* bastante rígido (elevado) é compatível com esse princípio, pois a predileção pela liberdade é a escolha política que norteia o processo penal

<https://doxa.ua.es/article/view/2005-n28-tres-observaciones-sobre-por-que-un-estandar-de-prueba->. Acesso em: 14 mar. 2025.

⁴⁸ “Pensamos que, ao consagrar constitucional e convencionalmente a presunção de inocência, fez o legislador uma escolha processual importante. A presunção de inocência (...) é concebida como norma (ou regra) de tratamento, norma probatória e norma de juízo, na classificação de Zanoide de Moraes. O *in dubio pro reo* é uma manifestação da presunção de inocência enquanto regra probatória e também como regra para o juiz, no sentido de que não só não incumbe ao réu nenhuma carga probatória, mas também no sentido de que para condená-lo é preciso prova robusta e que supere a dúvida razoável. Na dúvida, a absolvição se impõe. E essa opção também é fruto de uma determinada escolha no tema da gestão do erro judiciário: na dúvida, preferimos absolver o responsável do que condenar um inocente. Portanto, ao consagrar a presunção de inocência e seu subprincípio *in dubio pro reo*, a Constituição e a Convenção Americana sinalizam claramente na adoção do *standard* probatório “além da dúvida razoável”, que, somente se preenchido, autoriza um juízo condenatório. É claro que isso não imuniza o sistema do risco do decisionismo, mas é um importantíssimo mecanismo de controle e redução de danos”. (LOPES JÚNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Moraes da. Sobre o uso do *standard* probatório no processo penal. *Consultor Jurídico — Conjur*, São Paulo, 26 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-26/limite-penal-uso-standard-probatorio-processo-penal/>. Acesso em: 14 mar. 2025).

democrático. Assim, no gerenciamento dos erros, deve-se pretender que haja mais culpados absolvidos do que inocentes condenados (Badaró, 2018, p. 71-72).

Para Andrade (2023, p. 263), o *standard* de prova “acima de qualquer dúvida razoável” harmoniza-se com o Princípio da Presunção de Inocência, “na medida em que dirige ao julgador e ao órgão de acusação uma regra que, se não é a ideal, serve de critério de suficiência probatória para condenação no processo penal”. Ferrer Beltrán (2018, p. 173-174), a respeito do assunto, enfatiza:

a presunção de inocência como regra de julgamento, expressão do *in dubio pro reo*, **a)** nada nos diz sobre o grau de dúvida racional admissível, isto é, sobre o *standard* de prova que deverá ser utilizado no processo penal, mas **b)** sim pressupõe que se disponha de um *standard* de prova cuja aplicação seja intersubjetivamente controlável, para tornar viável a função de garantia da presunção de inocência.

Além disso, a norma de tratamento de presunção de inocência deve incidir nos diversos momentos das fases do processo penal, inclusive naqueles relativos à valorização da prova produzida, e indicar se as exigências do *standard* foram ou não atingidas. Ao determinar a lei, explícita ou implicitamente, o *standard* probatório necessário para imposição de uma condenação, estabelece, *ipso facto*, o grau de suficiência probatória que a acusação deve atingir para que a presunção de inocência seja vencida.

Uma vez que se conclui que as provas existentes não são suficientes para afastar a dúvida sobre determinado enunciado fático, essa incerteza deve pender em favor do réu. Ou seja, a hipótese acusatória deve ser considerada não provada. O artigo 386, VII, do CPP, estabelece, inclusive, que o réu deve ser absolvido se “não existir prova suficiente para a condenação”. Isto é, se a prova produzida nos autos não confirma a hipótese acusatória no grau exigido pelo *standard*, deve-se absolver, porque o prejuízo por uma condenação injusta é maior do que o prejuízo por uma absolvição injusta.

Para Ferrer Beltrán (2018, p. 156-157):

tem-se sustentado, reiteradamente, quase como um lugar-comum, que a presunção de inocência tem um papel determinante como princípio informador de todo processo penal. Assim, o Tribunal Constitucional declarou que a presunção de inocência “serve de base a todo procedimento criminal e condiciona a sua estrutura, constituindo um dos princípios cardiais do direito penal contemporâneo, em sua faceta substantiva e formal. Nesse sentido, a presunção de inocência atuaria como limite ao poder legislativo e como critério condicionador das interpretações das normas vigentes” (STC 109/1986, F. J. 10).

Parece, pois, que a interpretação jurisprudencial constitucional do art. 24.2 da Constituição Espanhola extrai destas duas normas de obrigação direcionadas aos poderes públicos estatais: por um lado, uma norma cujo destinatário é o legislador ordinário e que se impõe regular de determinado modo o processo penal. Por outro, uma norma direcionada aos juízes e tribunais lhes obrigando a selecionar

interpretações dos dispositivos processuais que sejam compatíveis com a presunção de inocência”.

Todavia, “assim como não é qualquer prova que cumpre o papel de corroborar a hipótese acusatória e ensejar a convicção acerca da culpabilidade do agente (...), não é qualquer dúvida fática que tem o condão de levar à absolvição” (Andrade, 2023, p. 258). No mesmo sentido, Moraes afirma (2010, p. 475) que:

(...) a dúvida impeditiva da decisão desfavorável não poderá ser qualquer dúvida, ou seja, a dúvida advinda de mera possibilidade de os fatos terem ocorrido de forma diversa. Deverá ser uma dúvida baseada na racionalidade (dúvida razoável) e que somente poderá ser afastada se as provas incriminadoras apresentarem um alto grau de probabilidade fática (e não mera possibilidade) para todos os aspectos que se relacionarem com a conduta do indivíduo e sua criminalização.

(...)

O julgador precisará convencer, por meio de uma racionalidade a ser integralmente exposta, como foi possível superar aquela dúvida inerente àquele ponto sem prova incriminadora direta. Tornando a dúvida superável por argumentos racionais, estará colocando sua decisão além de qualquer dúvida razoável (“beyond reasonable doubt”), ou seja, ela estará limitada à dúvida teórica, sempre possível em qualquer caso. Somente após dar cabo a essa tarefa argumentativa, poderá decidir desfavoravelmente ao imputado.

Desse modo, não se pode deixar de reconhecer uma compatibilidade do *standard* probatório anglo-saxão *beyond a reasonable doubt* com o Princípio da Presunção de Inocência, inclusive no direito brasileiro. A dúvida fundada prevista na legislação processual brasileira é exatamente a dúvida razoável a que se refere o *standard* anglo-saxão.

Observa-se que o Princípio da Presunção de Inocência é escopo do direito processual penal dos países anglo-saxões — assim como no direito brasileiro —, e que, no seu modelo jurídico, o *standard beyond a reasonable doubt* e a presunção de inocência encontram-se intimamente ligados.

O *standard* anglo-saxão *beyond a reasonable doubt* concretiza o Princípio da Presunção da Inocência e orienta o processo penal anglo-saxão em sua totalidade, sendo exigido do Estado um elevado padrão na concepção de uma certeza acerca da culpabilidade, e o *standard* funciona como uma garantia do acusado, um controle sobre a motivação judicial das decisões.

Para que seja satisfeita a constatação da prova *beyond a reasonable doubt*, ao final do processo judicial, deve existir uma elevadíssima probabilidade de verossimilhança dos fatos narrados na denúncia, o que revela uma garantia ao réu, por exigir o enfrentamento e a superação de todas as alegações ou explicações alternativas plausíveis de inocência e que constituam dúvidas relevantes capazes de obstar a condenação.

Conforme Ibáñez (2009, p. 91), “decidir jurisdicionalmente conforme a presunção de inocência, em rigor, equivale a entender que somente se condenará quando não existir nenhuma dúvida razoável acerca da realização do delito e da identidade do autor”.

Esse modelo probatório constitui mais uma proteção ao réu no processo criminal. O *standard beyond a reasonable doubt* estabelece parâmetro mais rigoroso para que se produza uma condenação e sua função primordial é permitir o controle da motivação do juízo de fato. Assim, caso seja utilizado, o critério impõe a necessidade de fundamentação das decisões com um grau mais elevado de certeza alcançável, submetido ao contraditório. Consequentemente, exerce-se um controle mais rigoroso sobre essa fundamentação — que, embora pouco discutido pela doutrina e jurisprudência brasileiras, é essencial, já que muito se fala sobre a exigência de fundamentação, mas pouco se debate sobre o grau de suficiência que ela deve apresentar. O *standard beyond a reasonable doubt* é o modelo adotado pelo Tribunal Penal Internacional por determinação expressa do Estatuto de Roma (2002) e, em seu art. 66, 3, estabelece que, “para proferir sentença condenatória, o Tribunal deve estar convencido de que o acusado é culpado, além de qualquer dúvida razoável”. O referido Estatuto foi promulgado pelo Decreto Presidencial n. 4.388/2002.

Nesse contexto, a adoção do *standard* de prova *beyond a reasonable doubt* é compatível com o sistema jurídico brasileiro, especialmente em relação ao processo penal. Embora o CPP não estabeleça, expressamente, um modelo de *standard*, ele determina, especificamente, no art. 386, VI, que o juiz absolva o réu quando houver “fundada dúvida” sobre a existência de “circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena”, e, no inciso VII do mesmo dispositivo, a absolvição é devida quando “não existir prova suficiente para a condenação”, ou seja, quando não for produzida prova além da dúvida razoável⁴⁹.

Justamente por se tratar de uma escolha política, a definição do *standard* de prova, nos países que consideram o Princípio da Presunção de Inocência como uma das máximas do processo penal, a exemplo do Brasil, quanto mais preciso, claro e coerente for o critério

⁴⁹ Nessa mesma linha: DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *As lógicas das provas no processo: prova direta, indícios e presunções*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 273; ANDRADE, Flávio da Silva. *Standards de Prova no Processo Penal*. 3ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023; REIS, André Wagner Melgaço. *Desmistificando alguns dogmas do processo penal (Verdade real, certeza absoluta e in dubio pro reo)*. Em defesa de um novo paradigma: a Probabilidade e o *Standard* de prova para condenação no processo penal (*Standard beyond a reasonable doubt* – Além da dúvida razoável). *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, Ano XIV – n. 84, Jun-Jul 2018, p. 91-92; LOPES JÚNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Moraes da. *Sobre o uso do standard probatório no processo penal*. *Consultor Jurídico — Conjur*, São Paulo, 26 de Julho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-26/limite-penal-uso-standard-probatorio-processo-penal/>. Acesso em: 25 mar. 2025; ZOTTIS, Rafael. *Standards de prova e dúvida razoável no processo penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 82-83.

orientativo, maior será o grau de efetividade do princípio basilar, sobretudo porque é graças àquele que se pode exercer o controle intersubjetivo das decisões sobre os fatos.

Dessa maneira, portanto, não há qualquer óbice à adoção do *standard* de prova *beyond a reasonable doubt* no processo penal brasileiro. A aplicabilidade desse *standard* introduz uma visão mais epistêmica em relação à livre valoração das provas, prefixando critérios que possibilitam uma decisão racional sobre os fatos.

4 CONCEITO-CHAVE DA PESQUISA: CORRUPÇÃO

Explora-se, neste capítulo, um tema central da pesquisa, com o objetivo de revisar a forma como esse conceito foi abordado e identificar as premissas assumidas para sua utilização.

Busca-se, assim, conceber que as agendas de combate à corrupção consideram esse fenômeno como complexo e de natureza multidisciplinar, objeto de estudo por diversos ramos da ciência, como a sociologia, a economia e especialmente o direito, já que as práticas corruptivas afetam, inevitavelmente, o desenvolvimento econômico, reconhecido como um direito humano, consagrado na Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986 (Said, 2013, p. 15-27).

É possível, desse modo, fomentar o desenvolvimento de uma agenda de combate à corrupção como forma de fomentar a própria proteção dos direitos humanos, pois, em vez de constituir um estímulo ao desenvolvimento econômico, o fenômeno se apresenta como um fator que eleva os custos estatais e provoca distorções no planejamento e na aplicação dos recursos financeiros voltados a políticas públicas prioritárias.

Trata-se de um problema complexo e que tem chamado a atenção da comunidade internacional, uma vez que a sua ocorrência prejudica, diretamente, os programas e os investimentos direcionados para a educação, a geração de emprego e renda e a diminuição das desigualdades sociais, para que se consiga um desenvolvimento sustentável voltado à erradicação da pobreza, à proteção do planeta e à garantia de prosperidade para todos, conforme consubstanciado no Objetivo 16.5 da Agenda 2030 da ONU (2024) sobre Desenvolvimento Sustentável (ODS), que dispõe sobre a redução substancial da corrupção e suborno em todas as suas formas.

O objetivo do primeiro item é apresentar a corrupção como um fenômeno multifacetado e, portanto, possível de ser abordado de diversas perspectivas. Sem a pretensão de exaurir o tema ou de traçar definições últimas, convém, de forma a não comprometer a presente pesquisa, esclarecer o conceito de corrupção que ora será utilizado.

No item seguinte 4.2, o intuito é tratar do enquadramento jurídico da corrupção no direito brasileiro em relação à sua disciplina no plano internacional. O estudo da corrupção não deve se restringir à determinada localidade ou desarticulada do panorama internacional, tendo em vista que se apresenta como um problema que não se circunscreve aos limites geográficos dos Estados (Buteler, 2013, p. 23-43).

Por se tratar de um fenômeno global que provoca prejuízos aos Estados em escala mundial, seu estudo deve incluir o contexto normativo internacional, considerando que ele eleva

os custos estatais e gera distorções no planejamento e na alocação dos recursos financeiros destinados a políticas públicas prioritárias.

Por essa razão, serão apresentados e estudados documentos internacionais que visam compelir os Estados a controlarem a corrupção, tal como a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) — Convenção de Mérida —, tratando-se, portanto, de normas *hard law*.

Por fim, no último item deste capítulo, o fenômeno corruptivo será analisado em consonância com a legislação interna, realçando que o Brasil possui em seu ordenamento jurídico diversas normas de combate à fraude e à corrupção, tanto de natureza administrativa quanto penal, e que se revela essencial combater com eficiência as práticas corruptas e criar uma consciência de combate à impunidade.

4.1 CORRUPÇÃO: UM FENÔMENO COM MÚLTIPLAS ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS

Até o início da década de 1980, as pesquisas científicas acerca do fenômeno da corrupção eram desenvolvidas, basicamente, nas áreas da sociologia, do direito penal, da história e da ciência política. A corrupção, por essa abordagem, estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, cujos efeitos seriam indiferentes para a economia e, em algumas situações, até benéficos⁵⁰ (Buteler, 2013, p. 23-43), a exemplo da Teoria da Graxa sobre Rodas⁵¹, pois a corrupção poderia contribuir para a eficiência do sistema como forma de dar dinamismo às operações no mercado econômico.

De acordo com Fabián Caparrós (2004, p. 229), a escola funcionalista norte-americana defendia a utilização do suborno como “lubrificante” necessário ao desenvolvimento de certos

⁵⁰ Um dos primeiros estudiosos a tratar o tema academicamente foi Leff, que, em 1964, prescreveu a corrupção como um restolho congênito da atividade política e inerente à própria natureza humana, razão pela qual não pode ser combatida. Nesse contexto, a corrupção seria um meio suficiente para ultrapassar as barreiras burocráticas estatais e impedir os regulamentos ineficientes, facilitando, assim, o desenvolvimento econômico e a superação da má gestão de políticas públicas. (LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, v. 8, n. 3, p. 8-21, 1964). Vide, também, nesse sentido: SCOTT, James. Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, v. 63, n. 4, 1969.

⁵¹ Nathaniel Leff acredita que a corrupção poderia atuar como uma “graxa sobre rodas” no mercado econômico para incrementar a qualidade dos investimentos, quando, por exemplo, as despesas públicas são ineficientes. Nessa perspectiva, o autor aponta os efeitos benéficos da corrupção, que seriam mais intensos em um ambiente no qual as instituições públicas funcionam mal e o excesso de burocracia representa um obstáculo à eficiência das empresas. (LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, v. 8, n. 3, p. 8-21, 1964).

negócios, sendo responsável pela celeridade na tramitação de certos processos, ou mesmo como fonte de incremento da remuneração dos funcionários públicos.

Essa abordagem, ao tratar a corrupção como funcional ao desenvolvimento político e econômico, foi hegemônica até a década de 1970. A partir da década de 1980, novas pesquisas científicas acerca da corrupção revelaram os reais efeitos econômicos que dela decorrem, desviando-se, gradativamente, para uma leitura mais preocupada em pressupostos econômicos para a análise da política. Os economistas, de modo geral, partiram da perspectiva dos custos e dos benefícios da corrupção, mas com uma mudança importante nessa premissa: a constatação de que a fraude e o desvio de recursos públicos devem ser combatidos em razão dos maléficos efeitos econômicos que produzem, gerando altos custos pagos pelos cidadãos e que emperram o desenvolvimento (Mauro, 1994).

A corrupção funciona mais como “areia” do que como “graxa” nas engrenagens da economia: “diversos estudos mostram que há uma correlação negativa entre corrupção e crescimento” (Praça, 2024, p. 13), cujo resultado acarreta altos custos para a saúde econômica, havendo correlação negativa entre corrupção e a parcela do PIB revertida para investimentos públicos.

O combate à corrupção, a partir dessa corrente teórica, sofreu impulso fundamental, especialmente quando a discussão acerca da necessidade de combatê-la desconsidera o campo da ética, da sociologia e do direito e ganha o terreno da economia e das finanças internacionais, destacando-se, nesse período, a publicação da obra de Rose-Ackerman, denominada *Corruption: a study in political economy*.

A autora entende, ao contrário do preconizado pelos adeptos da Teoria da Graxa, que os efeitos da corrupção sobre a economia são patogênicos e maculam, em médio e em longo prazos, as instituições estatais, e, por consequência, as estruturas sociais edificadas (Rose-Ackerman, 1978, p. 65).

A corrupção afeta os investimentos e emperra o desenvolvimento econômico ao introduzir um sistema de cobrança de propinas no interior dos órgãos burocráticos, que maximizam os custos da corrupção para os cidadãos: “a corrupção tem custos de eficiência em função do desperdício e da má distribuição que em geral a acompanham” (Kitgaard, 1999).

Conforme Rose-Ackerman (1999), a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. A corrupção está correlacionada ao

comportamento *rent-seeking*⁵², mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida em um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais.

Kaufmann (1997, p. 114-131), em pesquisa que considerou os dados de levantamento de nível corporativo do Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial e do Relatório Mundial de Desenvolvimento do Banco Mundial, constatou que, em vez de lubrificar o comércio, mais corrupção significa ainda mais burocracia. Segundo Kaufmann, em países com altos níveis de corrupção, os gestores empresariais despendem muito tempo interagindo com funcionários corruptos, quando deveriam estar empenhados em desenvolver atividades produtivas que incrementassem a economia.

Nessa abordagem da corrupção, o problema exigiria um conjunto de reformas nos sistemas econômico e político que reduzisse o tamanho das burocracias públicas, os monopólios estatais e ampliasse os mecanismos de controle por meio da criação de agências especializadas no combate à corrupção, com atuação em controle interno e externo. As reformas devem reduzir os incentivos à corrupção, por um conjunto de mudanças institucionais que diminuam o papel do Estado na sociedade e proporcionem a transparência como recurso prioritário nos arranjos institucionais edificadas (Rose-Ackerman, 1999).

Os postulados dos economistas a respeito do problema da corrupção apontaram que a corrupção representa custos maiores que eventuais benefícios ao desenvolvimento, possuindo impacto negativo no crescimento econômico, na renda *per capita*, no nível de investimentos, no comércio internacional e, inclusive, no controle da inflação. Contudo, a abordagem metodológica ao problema da corrupção revela-se estreita à medida que parte de um postulado reducionista do conceito de corrupção. Ao atrelar a corrupção às práticas econômicas, aborda-se a corrupção apenas em relação aos aspectos monetários relacionados ao seu conceito, desprezando-se os custos políticos graves e que envolvem legitimidade, cultura, valores e moralidade.

Além dos danos causados ao sistema econômico, notadamente ao livre mercado e à livre iniciativa, a corrupção se apresenta como de alto risco para a segurança humana (*human*

⁵² O termo “caçar renda” foi introduzido na Economia em 1974, por Anne O. KRUEGER, em um artigo publicado na *American Economic Review*, com o título *The Political Economy the Rent Seeking Society*. Este artigo descreve a expressão “caçar renda” como o comportamento de um agente econômico que visa transferir renda por meio da égide do Estado, o que leva ao desperdício de recursos produtivos. (KRUEGER, A. O. (1974). *The Political Economy of the Rent Seeking Society. American Economic Review*, 64, p. 291-303. A literatura sobre o tema, contudo, data a partir da publicação do artigo *The Welfare Costs Tariffs, Monopolies, and Theft*, de autoria de Gordon TULLOCK, no *Western Economic Journal*, em 1967 (TULLOCK, G. (1967). *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal*, 5, p. 224-232).

security), que, segundo o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), está inserida “nos terrenos da ideia da segurança do emprego, do ingresso, da saúde, do meio ambiente, da segurança relativa aos delitos e da violência comum” (Furtado, 2015, p. 25-26), atingindo, diretamente, a efetividade dos direitos fundamentais e a promoção dos direitos humanos.

Os processos de democratização ocorridos ao término da década de 1980 e início da década de 1990 influenciaram, diretamente, para que diversos países emergentes participassem de reformas em suas legislações e em suas formas de organização judiciária e administrativa, de modo a compatibilizar as suas realidades aos processos de integração ocorridos na Europa nesse período. Há diversos documentos internacionais visando compelir os Estados a controlarem a corrupção, tal como a Convenção de Mérida, da Organização das Nações Unidas (ONU), tratando-se, portanto, de normas *hard law*. De acordo com Lucas Rocha Furtado (2015, p. 25-26):

no plano internacional, o aumento da preocupação de organizações internacionais – especialmente dos organismos financeiros internacionais como o Internacional Financial Institutions (IFI) – foi fortemente influenciado pelas crises financeiras ocorridas no México, na Rússia e na Ásia durante a década de 1990. A constatação de que os efeitos dessas crises não afetavam apenas as economias de cada um dos países, mas de que as finanças globais eram fortemente influenciadas levou referidas IFI a estimularem políticas de transparência e de *accountability* em seus países membros. As políticas de prevenção e de combate à fraude e à corrupção em projetos financiados pelo BIRD podem ser mencionadas como exemplo desse novo fenômeno. A proliferação de iniciativas internacionais sobre a corrupção pode ser igualmente apontada como resultado do processo de conscientização da importância que o tema assume na agenda internacional. Eis alguns exemplos:

- **1988** – É aprovada a Convenção de Viena nas Nações Unidas (ONU) sobre tráfico de drogas;
- **1989** – Ocorre a implantação do Grupo de Ação Financeira (GAFI);
- **1990** – É aprovado o Convênio de Estrasburgo (Conselho da Europa) sobre confisco e lavagem de capitais;
- **1991** – No âmbito da União Europeia é editada a Diretiva 91/308/CEE, que estabelece os sujeitos obrigados a indicar a origem dos recursos financeiros;
- **1995** – É implantado o Grupo Egmont – unidade de inteligência financeira;
- **1996** – É aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) a Convenção Interamericana contra a Corrupção;
- **1997** – É aprovada a Convenção sobre Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais no âmbito da Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE);
- **1997** – É aprovado o Convênio relativa à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados Participantes da União Europeia, aprovado pelo Conselho da União Europeia;
- **1998** – É criado por uma resolução do Comitê de Ministros do Conselho da Europa o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO);
- **1999** – É aprovado o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu;
- **1999** – É aprovado o Convênio de Direito Civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu;

- **2000** – É aprovada a Convenção de Palermo (ONU) sobre Delinquência Organizada Transnacional;
- **2003** – É aprovada a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana;
- **2003** – É aprovada a Convenção de Mérida (ONU) sobre corrupção.

Na esfera não governamental, Furtado (2015, p. 26) destaca o trabalho desenvolvido, desde 1993, pela Transparência Internacional (TI), entidade sem fins lucrativos anticorrupção sediada em Berlim e com atuação a nível internacional.

Compreende-se, portanto, que o conceito de corrupção não se reduz, apenas, aos aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político. Como fenômeno político, o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (Filgueiras, 2010, p. 12).

Dessa forma, a corrupção não representa, apenas, custo econômico, mas também a degeneração de regras e procedimentos fundamentais da democracia. A respeito da representação política, a corrupção ocorre não apenas pela malversação de recursos econômicos públicos, mas também pela degeneração institucional e pelo desrespeito às regras estruturadoras da vida pública (Filgueiras; Avritzer, 2010, p. 12), apresentando-se como um fator que contribui para a violação de direitos humanos.

Contudo, definir ou conceituar o fenômeno da corrupção não constitui tarefa fácil. A impossibilidade de se obter uma significação unívoca e precisa sobre a corrupção conduz à dificuldade de conceituação e formulação de uma teoria sobre o tema. Miranda (2018, p. 238) afirma que “uma das dificuldades de se estudar a corrupção diz respeito à sua definição”, pois o conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos, com diferentes abordagens e um número grande de práticas. Tal situação, por si só, justifica uma pesquisa sobre o assunto.

Não há consenso doutrinário envolvendo o conceito do termo “corrupção”, inclusive, se observada numa abordagem histórica, é possível identificar que essa conceituação sofreu constantes variações ao longo do tempo. Não obstante, há consenso de que o termo “corrupção” exige uma abordagem multidisciplinar, seja na ciência política, na economia, na sociologia ou no direito, cada uma delas traz suas definições próprias sobre o fenômeno.

A corrupção pode se manifestar de várias maneiras. Conforme Kitgaard (1995, p. 252):

a corrupção é o uso indevido das esferas oficiais para a obtenção de resultados não oficiais, para vantagens pessoais ou benefício de uma empresa ou partido político. Ela pode ocorrer dentro de organizações públicas ou privadas, pode dizer respeito a atitudes omissas ou outras que pedem uma comissão, pode ser interna a uma organização ou envolver seus clientes. De maneira análoga a outros problemas sociais tais como a poluição ou uma epidemia, a corrupção admite gradações. Ela se encontra presente em quase todas as partes e seu alcance e dano social vai diferir de caso para caso.

Zaffaroni (1990, p. 371) trata o fenômeno como uma espécie de troca, reforçando o seu caráter econômico:

por corrupção deve-se entender a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtêm incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da primeira pessoa em benefício da segunda.

Uma das formas de corrupção que os tratados internacionais de combate à corrupção têm em comum é o suborno de funcionários públicos. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a corrupção pode ser definida como “abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto” (Santos; Paiva; Ramalho, 2013, p. 28). O Banco Mundial também aborda o termo de maneira ampla, com foco no setor público e refletindo a definição tradicional de corrupção como um ganho privado do funcionário público (Spalding , 2012).

A literatura refere-se a três elementos essenciais ao tratar dos microfundamentos da corrupção: agente público; desvio de normas e ganhos pessoais. A corrupção, nesse contexto, seria qualquer ação em que o agente público, quebrando regras institucionais, se beneficia privadamente.

Estudiosos renomados em relação ao tema como Klitgaard (1994, p. 11) e Rose-Ackerman (2002, p. 60), todavia, defendem que o fenômeno pode envolver a ação ilícita tanto de agentes públicos quanto privados, que agem na busca de interesses ou benefícios pessoais. Esse conceito oferece melhor amparo à sociedade, mas apresenta uma dificuldade: a ampliação conceitual do fenômeno corruptivo, que traz o risco de punição a toda e qualquer situação em que agentes públicos ou privados ajam em benefício próprio.

Diante desse risco, destaca-se o conceito proposto por Miranda (2018, p. 246-256). Ao apresentar uma unificação do conceito de corrupção com base na chamada “metodologia dos conceitos”, o autor identifica, inicialmente, quatro categorias que costumam congregam os conceitos existentes: a primeira é centrada no *ofício público* (que identifica a corrupção quando há algum desvio por parte de agente público dos deveres do cargo em busca de recompensas para si ou para terceiros); a segunda é centrada no *mercado* (considerando que a posição pública é utilizada pelo ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal); a terceira é centrada na ideia de *bem público* (sendo considerada como corrupta uma prática que afronta o interesse comum) e a quarta é baseada na *opinião pública* (o conceito de corrupção tem dimensões definíveis bem reconhecidas pelo público).

Por meio da mediação entre oito critérios com vistas à qualidade (coerência, operacionalização, validade, utilidade de campo, ressonância, extensão contextual, parcimônia e utilidade analítica), o autor (Miranda, 2018, p. 256) apresenta o seguinte conceito:

corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido.

Verifica-se que a aceção do termo “corrupção”, proposto pelo autor, fundamentado na “metodologia dos conceitos”, aborda não apenas atos corruptivos envolvendo agentes públicos, mas também a corrupção privada, a exemplo da espionagem industrial e comercial.

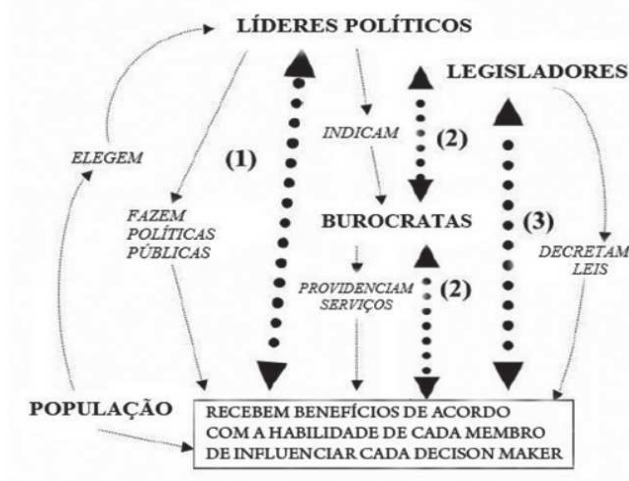
Miranda, no entanto, propõe duas advertências: (i) o conceito de corrupção exclui qualquer percepção moral sobre o assunto, devendo-se observar o fenômeno à luz da legalidade/ilegalidade; (ii) o ato de corromper alguém envolve, pelo menos, uma troca entre pessoas (corruptor e corrompido): “não podemos, portanto, tomar como corrupção nem nepotismo nem peculato”, embora se reconheça que ambas as condutas podem ser consideradas crimes, não há como classificá-las como ato de corrupção, pois não há necessidade de troca – a base da corrupção — para que eles ocorram. Segundo o autor (Miranda, 2018, p. 261):

nesse sentido, nosso conceito resolve o problema de homonimidade entre os conceitos anteriores, pois abrange um número maior de práticas, bem como resolve o problema de sinonimidade quando exclui nepotismo e peculato como corrupção, e também exclui os aspectos morais do termo. Acreditamos ter com este conceito um balanceamento adequado entre intensidade e extensão.

Apesar da dificuldade de trazer um conceito específico sobre o tema, principalmente considerando a extensa produção científica sobre a matéria, Jain defende que parece haver um núcleo incontroverso: a corrupção se refere a um ato em que a função pública é indevidamente utilizada para ganho pessoal⁵³. De acordo com o autor, há três tipos de corrupção que podem ser identificadas em sociedades democráticas e que se resumem nas seguintes relações demonstradas nas setas e nas linhas pontilhadas, conforme a figura 1.

⁵³ De acordo com o autor, “*although it is difficult to agree on precise definition, there is some consensus that corruption refers to acts in which the power of public office is used personal gain in manner that contravenes the rules of the game*” (JAIN, Arwind K. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, v. 15, n. 1, p 71-121, 2001. p. 73).

Figura 1 – relações corruptas numa sociedade democrática



Fonte: JAIN, Arvind. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n. 1, p. 74, 2001.

Para Jain (Miranda, 2018, p. 259), a *grande corrupção* (relação 1) “geralmente se refere aos atos da elite política pelos quais eles abusam do poder para criar políticas econômicas que os beneficiem”. A título de exemplo, é possível extrair da realidade brasileira a corriqueira situação em que um gestor público de determinado Ente da Federação recebe propina para beneficiar uma determinada pessoa jurídica em um procedimento licitatório. A *corrupção burocrática* ou *pequena corrupção* (relação 2) “se refere aos atos de corrupção dos burocratas ao lidar tanto com seus superiores (a elite política) ou com o público”. Cite-se a hipótese em que alguém paga propina a um servidor público para agilizar determinada solicitação administrativa de seu interesse. Por sua vez, a *corrupção legislativa* (relação 3) “diz respeito a como o voto dos legisladores é influenciado”, envolvendo práticas corruptivas como compra de votos ou aprovação de atos normativos para beneficiar determinado grupo de interesses. Um exemplo de corrupção legislativa ocorre quando um parlamentar recebe vantagens pessoais (viagens, estadias em hotéis etc.) para votar a favor de determinado segmento que possui interesse na regulamentação de um produto ou serviço a ser explorado.

Filgueiras (2010, p. 13), por sua vez, reconhece que o conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política. Contudo, por se tratar de conceito normativamente dependente, ele estabelece que o critério para se definir se essa ação é considerada uma prática corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público. Para o autor, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público:

a introdução da categoria “público” permite, dessa forma, uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção nas sociedades democráticas. Em primeiro lugar, porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais de uma ordem democrática. Em segundo lugar, porque permite transcender a ideia, por si restrita, de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno. Em terceiro lugar, porque assume que o efeito da corrupção esteja não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo. Em quarto lugar, porque permite absorver a ideia de que o controle da corrupção envolve uma concepção mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de accountability. Em quinto lugar, porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos.

Essa digressão metodológica sobre o conceito de corrupção é fundamental para o problema de pesquisa proposto nesta dissertação, pois problematiza a questão do controle com base na categoria “público”. Entretanto, esses elementos conceituais não são suficientes para a captura integral do fenômeno.

Para que aconteça o *ato de corrupção*, deve haver um desrespeito a um *sistema normativo* que sirva de *referência*, causado por comportamentos ou ações que busquem influenciar ou introduzir algum tipo de decisão ou ação que favoreça um indivíduo de forma política, judicial, econômica, setorial ou grupo social, em detrimento de interesses coletivos ou públicos. Em seus relevantes escritos, Jorge Francisco Malen Seña (2017, p. 43) destaca que,

[h]averá corrupção se, em primeiro lugar, a intenção dos corruptos é obter um benefício irregular, não permitido pelas regras do sistema. Em segundo lugar, a pretensão de conseguir alguma vantagem na corrupção se manifesta através da violação de um dever institucional por parte dos corruptos. Em terceiro lugar, a corrupção se mostra como uma deslealdade à instituição a qual se pertence ou na qual se presta serviços. A consciência dessa deslealdade faz com que, em quinto lugar, os atos de corrupção tendam a ocultar-se, isto é, sejam cometidos em segredo ou num contexto de discrição.

Observa-se relevante o destaque dado por Malen Seña ao dispor que a intenção dos corruptos é obter um benefício irregular, não permitido pelas regras do sistema. De fato, um ato de corrupção nem sempre corresponde a uma ação penalmente antijurídica, pois a legalidade ou ilegalidade desse ato dependerá do tratamento oferecido pelo sistema punitivo às regras do sistema normativo de referência.

Na próxima seção, apresenta-se uma tipologia do controle da corrupção com base nos aspectos já sustentados, tratando do enquadramento jurídico do fenômeno do direito brasileiro, com destaque para os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, bem como da legislação interna que regulamenta o tema.

4.2 O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA CORRUPÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

O estudo do tema do combate à corrupção na atualidade não pode ficar restrito à análise dos diplomas normativos internos, pois, principalmente nas últimas décadas, a atenção e o destaque do combate à corrupção, em nível internacional, têm-se expandido fortemente, com foco em quatro objetivos: prevenir, detectar, punir e eliminar a corrupção.

Considerando-se que o fenômeno da corrupção possui esfera global, torna-se difícil a atuação isolada de um único Estado objetivando-se seu controle, razão pela qual tanto a normatização quanto a cooperação internacional tornaram-se ferramentas importantes nessa tarefa, principalmente a respeito da responsabilidade e da transparência (Ramina, 2008, p. 43).

Para a consecução dessa proposta, de internacionalização da prevenção e repressão às práticas corruptivas, a Organização das Nações Unidas (ONU), em âmbito global, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), com uma atuação regional, juntamente a organizações não governamentais situadas em distintos países, vêm participando, em conjunto com os Estados, na elaboração de instrumentos normativos e práticas que diminuam os níveis de corrupção (Ramina, p. 43-44).

Nesse contexto, a legislação brasileira que trata do combate à corrupção deve buscar estrita consonância com os balizamentos propostos nas diretrizes internacionais, que preconizam os deveres dos Estados Parte em adotar medidas eficazes de ordem legislativa e administrativa visando promover a integridade, prevenir, detectar e punir a corrupção dos seus agentes públicos.

A título de exemplo, a Lei n.º 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, foi editada em cumprimento ao compromisso internacional perante a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em sua estrutura, foi inspirada na FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*), legislação norte-americana.

A norma brasileira estabelece, na seara administrativa e civil, a responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e prevê a realização do acordo de leniência, fortalecendo mecanismos de apuração administrativa e prevendo, quando insuficiente a resolução extrajudicial, a adoção de medidas judiciais cíveis para a reparação do dano ao erário e aplicação de sanções aos investigados.

O intuito dessa seção é buscar compreender a real razão de o Brasil ter a responsabilidade de adotar novas normas jurídicas internas, consagrando as determinações coletivas internacionais. Para isso, primeiramente serão apresentados os principais dispositivos

normativos internacionais atinentes à corrupção, para que, em seguida, se possam apresentar as medidas domésticas de prevenção e combate ao fenômeno multinacional.

4.2.1 O Direito Internacional Anticorrupção: Fundamentos e instrumentos

O Brasil é signatário de três convenções internacionais de combate à corrupção: (i) a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE) — ratificada pelo Decreto Legislativo n.º 125/2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 3.678/2000; (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA) — ratificada pelo Decreto Legislativo n.º 152/2002, com reserva ao artigo XI, parágrafo 1º, inciso “c”, e promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 4.410/2002; e (iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) — também conhecida como Convenção de Mérida —, ratificada pelo Decreto Legislativo n.º 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 5.687/2006. Tais instrumentos normativos direcionam o Brasil a alinhar o ordenamento jurídico interno às previsões internacionais.

Todavia, é preciso, primeiramente, enfrentar a patente divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da aceitação da prevalência do direito internacional na ordem interna brasileira, conforme asseveram Mazzuoli e Bichara (2017, p. 18):

os estados, ao aplicarem o direito internacional, admitem a sua superioridade sobre as normas internas, tanto formalmente no que tange aos tratados em vigor em seu território quanto pelo reconhecimento tácito de uma ordem superior baseada na ética e em valores supremos. Na prática, contudo, constata-se que o respeito ao princípio elementar da preeminência do direito internacional na ordem interna não é uniformemente aceito pelo Poder Judiciário de diversos Estados, entre eles o Brasil. Há um problema crônico, sobretudo no Brasil, de aceitação da prevalência do direito internacional sobre o direito interno que deve ser dissipado, especialmente no momento atual de inserção cada vez maior do país no cenário internacional.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, alguns tratados e convenções internacionais, posteriormente à promulgação, possuem natureza de norma constitucional. Para isso, no entanto, é necessário que preencham dois requisitos: (i) o tratado ou convenção internacional deve tratar sobre direitos humanos; (ii) depois de assinado pelo Brasil, o tratado ou convenção internacional deve ter sido aprovado, em cada Casa do Congresso Nacional (Câmara e Senado), em dois turnos de votação, por 3/5 dos votos dos respectivos membros.

Acrescenta-se a essa previsão constitucional o julgamento do Recurso Extraordinário n. 466.343/SP pelo STF, que fixou a tese de que os tratados e convenções de direitos humanos, aprovados por maioria simples, têm *status* supralegal, isto é, está hierarquicamente acima da

legislação ordinária, mas abaixo da Constituição Federal. É o caso, por exemplo, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que foi incorporada ao Direito brasileiro antes da EC 45/2004 e, portanto, tem *status* supralegal.

O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão (STF. Plenário. RE 349703, Rel. p/ ac. Min. Gilmar Mendes, DJ 5/6/2009).

Em resumo, atualmente no Brasil, os tratados e convenções internacionais possuem três níveis hierárquicos distintos: (i) os de direitos humanos, se aprovados por três quintos dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado, em dois turnos de votação, passam a ser considerados equivalentes às emendas constitucionais (art. 5º, § 3º, da Constituição Federal); (ii) os de direitos humanos aprovados pelo procedimento ordinário (art. 47 da Constituição Federal) possuem *status* supralegal; e (iii) os demais ingressam no ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária.

Em relação às convenções internacionais de combate à corrupção ratificadas pelo Brasil, autores como Mathehew Murray e Andrew Spalding (2015) defendem o conceito de que o direito de viver em um ambiente livre de corrupção, embora ainda não consagrado como um direito humano fundamental e inalienável, deve figurar como tal. Eles apresentam, em síntese, os seguintes argumentos: (i) o direito de estar livre da corrupção oficial encontra amplo apoio na Teoria dos Direitos Fundamentais de John Locke. A liberdade da corrupção funciona como um primeiro princípio de governança, e, embora essa liberdade ainda não seja denominada um direito humano, a filosofia e a história produziram o equivalente funcional: uma obrigação fundamental que os governos devem a cada indivíduo em virtude de ser humano, que supera outras considerações políticas e cuja violação é uma grave afronta à justiça; (ii) considerar a corrupção uma violação de direitos humanos dá às leis internacionais e nacionais maior peso normativo, aumentando sua importância na política pública. As implicações práticas dessa categorização seriam imediatas na legislação de qualquer país, pois todo o arcabouço normativo de combate à corrupção passaria a ser interpretado e aplicado a partir de um novo contexto; (iii) reconhecer um direito humano universal de estar livre de corrupção efetivamente contraria a objeção mais ouvida às iniciativas internacionais anticorrupção: que a corrupção é cultural. Como os direitos humanos são universais, não seria mais válida a afirmação de que algumas culturas são mais corruptas do que outras; (iv) o objetivo principal das convenções internacionais anticorrupção é preventivo — criar padrões mais altos de conduta oficial que facilitem a boa governança, o crescimento econômico e a segurança nacional. Da mesma forma,

instrumentos legais que estabelecem direitos humanos foram expandidos para incluir o direito de desfrutar da posse da propriedade e de garantir educação e saúde. Mas como o direito internacional pode promover as condições necessárias para manter a boa governança e proteger os direitos humanos acordados? Todas essas convenções sugerem que a prevenção da corrupção oficial é uma pré-condição essencial para cumprir essas metas, ou seja, é impossível implementar outros direitos humanos fundamentais sem tratar da corrupção.

Na esfera internacional, o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (*United Nations Office Of The High Commissioner For Human Rights*, 2006) já consignou que a corrupção impacta os direitos humanos de vários modos, pois as consequências de se ter um governo corrupto são múltiplas e afetam a todos os direitos humanos. Além de se reconhecer a importância de combater a corrupção em suas várias formas (pequenas e grandes), bem como suas motivações (necessidade e ganância) e ímpeto (oferta e demanda), destacou-se que as medidas anticorrupção devem ser eficazes sem comprometer os direitos humanos.

Em sede regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) demonstra preocupação com as ameaças trazidas pela corrupção. Nesse sentido, em 2017, a Comissão publicou a Resolução n. 1/2017, sobre os “Direitos Humanos e a Luta Contra a Impunidade e a Corrupção”, em que afirmou que a luta contra a corrupção está indissociavelmente ligada ao exercício e gozo dos direitos humanos e o estabelecimento de mecanismos eficazes para erradicar a corrupção é uma obrigação urgente para conseguir acesso eficaz para uma justiça independente e imparcial, e para garantir os direitos humanos.

No ano de 2018, a CIDH editou a Resolução n. 01/2018, sobre “Corrupção e Direitos Humanos”, defendendo que a corrupção é um fenômeno complexo que afeta os direitos humanos em sua integralidade — civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais —, assim como o direito ao desenvolvimento; que enfraquece a governabilidade e as instituições democráticas, fomenta a impunidade, mina o Estado de Direito e exacerba a desigualdade. No mesmo documento, a Comissão recomendou que os Estados promovam uma resposta efetiva à corrupção, a partir do enfoque da promoção e proteção dos direitos humanos.

Essa orientação foi recentemente reafirmada com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Ramírez Escobar e Outros vs. Guatemala*, em que a Corte, pela primeira vez, tratou com razoável profundidade a relação entre corrupção e violações de direitos humanos, condenando, de forma contundente, os atos de corrupção e os danos por eles causados. No caso, a Corte registrou que o objetivo dos agentes públicos envolvidos no processo notoriamente ilegal de adoção internacional dos irmãos guatemaltecos Osmín e J.R. Ramírez foi o enriquecimento próprio, em prejuízo da observância dos direitos das crianças..

Destacaram-se na decisão os efeitos nocivos da corrupção para o gozo e fruição efetivos dos direitos humanos, reconhecendo que a corrupção tolheu o direito das crianças e dos pais biológicos de usufruírem da sua liberdade de uma vida familiar, violando o direito dos menores e descumprindo a obrigação do Estado enquanto protetor e garantidor.

Na mesma linha, a CIDH publicou, em 2019, um informativo intitulado “Corrupção e Direitos Humanos”⁵⁴, no qual a Comissão apresenta uma análise do fenômeno da corrupção do ponto de vista dos direitos humanos e à luz dos padrões interamericanos. O relatório alerta que a corrupção, além de impactar, diretamente, no cumprimento das obrigações dos Estados em alocar o máximo dos seus recursos disponíveis em questões de direitos humanos, ainda afeta pessoas em situação de pobreza, que, devido à sua condição de vulnerabilidade, sofrem agravamento nas consequências do fenômeno. O documento destaca, ainda, que os Estados devem considerar que a busca pela efetividade nas investigações de casos de corrupção deve ser praticada com pleno respeito pelos direitos humanos.

Nessa perspectiva, a concretização dos direitos humanos fundamentais depende da disponibilidade de recursos públicos e do adequado planejamento e da execução de políticas públicas. É urgente, portanto, reconhecer a categorização das convenções internacionais de combate à corrupção ratificadas pelo Brasil como normas de *status* supralegal, ou seja, que não foram aprovadas com o quórum qualificado das emendas constitucionais, mas que, por estarem relacionadas à proteção de um direito humano universal, fundamental e inalienável, possuem base normativa mais consistente para se tornarem importantes *standards* de controle de convencionalidade das normas infraconstitucionais de combate à corrupção.

Os objetivos almejados pelas convenções em foco — prevenção, detecção e o combate à corrupção — necessitam do estabelecimento e do aperfeiçoamento de uma legislação compatível com a Constituição Federal e com as convenções internacionais de combate à corrupção em vigor no Estado brasileiro.

Não obstante parte considerável das disposições das convenções internacionais aludidas acima sejam programáticas⁵⁵, há algumas que são desde logo aplicáveis, refletindo como padrões (*standards*) que são incorporados a título de norma no ordenamento jurídico brasileiro

⁵⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. OEA. Informe Anual de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021 (2019). Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/033A.pdf>. Acesso em: 7 out. 2024.

⁵⁵ São muito comuns, realmente, expressões como “os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas destinadas a criar, manter e fortalecer normas...”; “os Estados adotarão medidas para” ou “cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para ...”.

e, invariavelmente, influenciam (ou constroem, quando não implementados) a adoção de medidas de prevenção e combate à corrupção.

O momento atual exige a criação de uma regulamentação interna adequada às transformações sociais, pois reduzir a corrupção é uma medida que se impõe para que as políticas públicas necessárias para a implementação dos direitos humanos possam apresentar os resultados que delas se esperam. Muito além da internacionalização do direito no plano das normas, deve haver uma busca de valores comuns e, logicamente, um olhar sobre o que vem sendo realizado no âmbito internacional contra a corrupção revela-se importante para que possamos verificar qual o tratamento que lhe é concedido.

4.2.1.1 Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (Brasil, 1997) foi um dos primeiros instrumentos multilaterais de combate à corrupção, porém com alcance limitado a um tipo de corrupção e à realidade europeia. Mais tarde esse instrumento ampliou o seu alcance, inclusive geográfico, tanto em razão das pessoas atingidas quanto em razão dos tipos de corrupção abrangidos (Cloots; Ryngaet; Wounters, 2012). Nos dizeres de Leal e Notari (2015, p. 192):

a convenção da OCDE representa, por isso, um avanço importante no esforço concentrado a nível internacional no sentido de passar a considerar a corrupção um crime, tendo como objetivo acabar com o suborno como forma de obter contratos internacionais e reforçando os esforços anticorrupção, também, em níveis nacionais, com elevados padrões de controle e fomentando a participação da sociedade civil organizada.

Apesar de não ser membro da OCDE, o Brasil aprovou e ratificou a Convenção, e, em atendimento às suas disposições, foi editada a Lei n. 10.467, de 11 de junho de 2002, para se introduzir, no Código Penal, o Capítulo II-A, no Título XI, denominado “dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, contendo os artigos 337-B, 337-C e 337-D, que tipificam os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional, bem como apresenta o conceito de funcionário público estrangeiro.

As disposições acrescentadas ao Código Penal, à vista disso, inovam no que diz respeito à responsabilização dos particulares, corruptores de funcionários públicos estrangeiros, uma vez

que se trata de hipótese de responsabilização que, anteriormente às modificações introduzidas no Código Penal, não existiam.

Em relação aos agentes públicos que, eventualmente, possam ser corrompidos em transações internacionais, a responsabilização se dará nos termos da legislação brasileira, que define, dentre outros, os crimes de peculato, corrupção passiva, concussão, prevaricação, tráfico de influência, advocacia administrativa etc., independentemente de quem seja o corruptor — pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira.

A partir da Convenção da OCDE, também se deu início a um processo de expansão do direito penal, especialmente acerca da tipificação de condutas acessórias ao crime de corrupção, a exemplo das relacionadas à lavagem de dinheiro. A Convenção instituiu o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI), do qual o Brasil é integrante, e que se consolidou como o principal órgão do sistema internacional de combate à lavagem de dinheiro. Seu objetivo é definir *standards* a serem seguidos pelos países na prevenção e repressão a essa prática, além de monitorar o grau de adesão dos Estados às diretrizes estabelecidas. O monitoramento e acompanhamento do cumprimento da Convenção vêm sendo, efetivamente, realizados por meio de um mecanismo previamente estabelecido e que garante a busca, pelos países signatários, da realização dos objetivos do acordo. Todos os países são submetidos a uma avaliação periódica, feita pela própria OCDE, em conjunto com dois outros Estados-parte, e eventual avaliação negativa pode redundar em sanções econômicas.

A Convenção já emitiu em três rodadas de avaliações, um total de 93 recomendações ao Brasil, 72 encontram-se cumpridas; 1 parcialmente cumprida; 14 em acompanhamento; e 6 não cumpridas:

Figura 2 – recomendações da OCDE



Fonte: BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel de Recomendações Internacionais*. Disponível em: <https://centralpainéis.cgu.gov.br/visualizar/recomendacoesinternacionais>. Acesso em: 14 set. 2024.

4.2.1.2 Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA)

No bloco regional, a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) visou promover o fortalecimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção. A finalidade última da Convenção da OEA e dos acordos semelhantes é a efetiva implementação de legislação respectiva pelos Estados Partes e a aplicação das sanções previstas, da forma mais uniforme possível. Trata-se de um instrumento que visa à tipificação de um amplo elenco de atos corruptos, incluindo a corrupção passiva e ativa, doméstica e transnacional.

Embora tenha sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em momento posterior à Convenção da OCDE, a Convenção da OEA foi o primeiro instrumento jurídico internacional voltado especificamente ao combate à corrupção. Sua adoção refletiu o reconhecimento da dimensão transnacional do fenômeno e da necessidade de um mecanismo que promovesse e facilitasse a cooperação entre os países para enfrentá-lo.

A Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (CICC) insere-se na lógica das iniciativas governamentais para combater a corrupção e que podem ser divididas em ações de prevenção e ações para tipificar o delito. Com relação às medidas preventivas, o Artigo III prevê uma série de medidas que incluem, dentre outras: (i) a criação, manutenção e fortalecimento de normas de conduta para o correto desempenho das funções públicas; (ii) o fortalecimento de mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção; (iii) a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção; (iv) a criação e o fortalecimento de órgãos de controle que tenham por competência o desenvolvimento de mecanismos adequados de prevenção, detecção, punição e erradicação de práticas corruptas; (v) a criação de sistemas para proteger os funcionários públicos e os cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção; (vi) a criação de sistemas de contratação de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, de forma que sejam asseguradas a transparência, a equidade e a eficiência.

Ainda, a Convenção não menospreza o papel a ser desempenhado pelas empresas, ao prever a adoção de práticas contábeis detalhadas e transparentes, pela sociedade civil e pelas organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

Depreende-se da análise atenta do Artigo VI da Convenção a preocupação com a definição dos atos de corrupção relacionadas ao conceito de solicitar, aceitar ou oferecer (direta ou indiretamente) vantagem indevida para que determinado agente público exerça ou deixe de

exercer suas funções públicas, ampliando-se sobremaneira os envolvidos nos atos de corrupção ao criminalizar a participação como autor, coautor, instigador, cúmplice, ou mediante qualquer outro modo na perpetração, tentativa de perpetração, associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos corruptivos.

No caso de penalização de condutas, extrai-se a necessidade de criminalização do suborno, da lavagem de dinheiro, do peculato e da malversação de recursos públicos, do uso indevido de informação privilegiada, do suborno transnacional e do enriquecimento ilícito.

A implementação da Convenção pelos Estados signatários vem sendo acompanhada de perto por meio do MESICIC — Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção —, estabelecido no chamado “Documento de Buenos Aires”, e que consiste, basicamente, na avaliação periódica dos países signatários, por outros dois países, relativamente a alguns dispositivos, em cada rodada de avaliação.

Os objetivos do MESICIC (Organização Dos Estados Americanos (OEA), 2015) são fundamentalmente quatro: (i) promoção da implementação da Convenção da OEA; (ii) monitoramento dos compromissos adotados pelos Estados Partes e análise da forma como tais medidas foram ou serão implementadas; (iii) facilitação de atividades de cooperação técnica, bem como intercâmbio de informações, experiências e melhores práticas; e (iv) padronização e harmonização das legislações sobre a matéria em âmbito doméstico de cada Estado Parte.

O MESICIC opera do seguinte modo:

a Comissão de Peritos do MESICIC promove, entre outras atividades, um processo de avaliação recíproca ou mútua entre os Estados que o integram, no âmbito de “rodadas” sucessivas, em que se analisa a maneira por que vêm eles implementando as disposições da Convenção selecionadas para cada rodada; e, de acordo seu Regulamento, uma metodologia, um questionário e uma estrutura uniformes, aprova relatórios por país em que formula, para cada Estado, recomendações concretas em relação aos vazios normativos detectados e às áreas que requeiram avanços para uma adequada implementação dessas disposições.

As organizações da sociedade civil participam desse processo fornecendo informações paralelamente àquelas fornecidas pelos respectivos Estados. Para isso, podem enviar documentos sobre a implementação, por esses Estados, das medidas dispostas na CICC e realizar apresentações nas reuniões da Comissão, de acordo com seu Regulamento.

Nas sessões da Comissão de Peritos, trata-se também de importantes temas considerados de interesse coletivo por sua utilidade para enfrentar a corrupção, tais como os concernentes aos “sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado que assegurem a publicidade, equidade e eficiência de tais sistemas”; e aos “programas ou projetos de cooperação técnica existentes, nos temas a que se refere a Convenção, com o apoio de agências de cooperação ou organismos internacionais” (OEA, 2015).

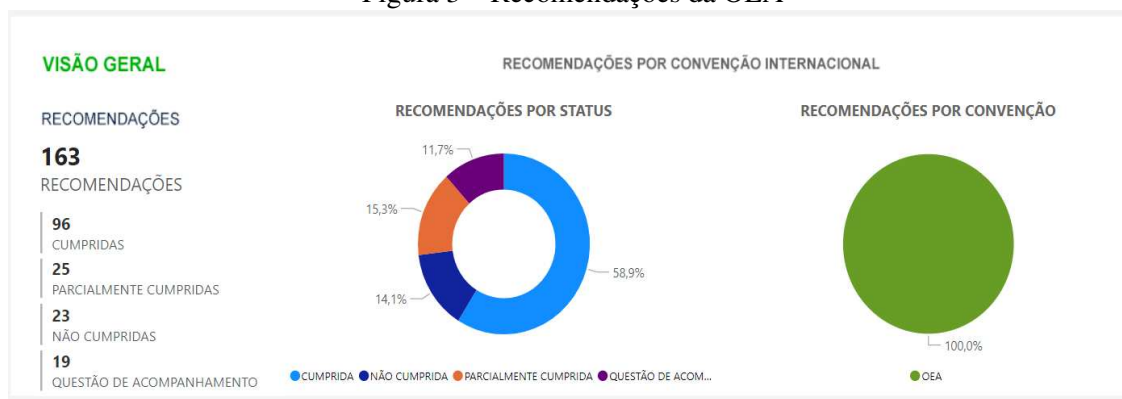
Em uma primeira análise, o MESICIC promoveu a implementação de medidas específicas de prevenção, como a promoção de códigos de conduta destinados a prevenir

conflitos de interesses; regras para o uso adequado de recursos públicos; proibição de benefícios fiscais a particulares por atos de corrupção; mecanismos de controle interno (a exemplo do incentivo da prática de denúncia de atos de corrupção, proteção de reclamantes, incremento na exigência de declaração de bens e interesses, sistema de entradas para funcionários e compras públicas); mecanismos de controle externo (a exemplo dos mecanismos de transparência, participação cidadã e fortalecimento dos órgãos de controle) (Peñailillo, 2011, p. 43-44).

Em seguida e paralelamente aos anos anteriores, o MESICIC incentivou a implementação de medidas de repressão criminal, por meio da criminalização de condutas especialmente associadas à corrupção, a exemplo do suborno nacional ou transnacional, enriquecimento ilícito, tráfico de influência e lavagem de dinheiro, bem como acerca do exame das condições nacionais de extradição e de cooperação internacional (Peñailillo, 2011, p. 44).

Nas cinco rodadas de avaliação do Brasil, a Convenção já fez 163 recomendações ao país. Desse total, até outubro de 2024, 96 encontram-se cumpridas; 25 parcialmente cumpridas; 19 em acompanhamento; e 23 não cumpridas, conforme figura 3.

Figura 3 – Recomendações da OEA



Fonte: BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel de Recomendações Internacionais*. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/recomendacoesinternacionais>. Acesso em: 3 out. 2024.

No Quadro 1, apresenta-se o acompanhamento de cada uma das rodadas.

Quadro 1 – Rodadas Anticorrupção da CICC

2002-2005 Primeira Rodada	2006-2008 Segunda Rodada	2008-2011 Terceira Rodada	2012-2014 Quarta Rodada	2015-2018 Quinta Rodada
<i>Normas de conduta funcional</i>	<i>Sistemas de compras públicas transparentes</i>	<i>Impedimento de benefícios tributários</i>	<i>Órgãos de controle superior</i>	<i>Medidas para criar, manter e fortalecer programas de ética e integridade para agentes estatais</i>
<i>Prevenção de conflito de interesses</i>	<i>Sistemas de admissão de servidores públicos</i>	<i>Mecanismo de prevenção de suborno</i>	<i>Análise de avanços das recomendações da Primeira rodada.</i>	<i>Análise de avanços das recomendações da Segunda rodada.</i>
<i>Controle de recursos públicos</i>	<i>Mecanismos de proteção de denunciantes</i>	<i>Delito de suborno transnacional</i>		
<i>Denúncia de atos de corrupção</i>	<i>Delito de suborno</i>	<i>Delito de enriquecimento ilícito</i>		
<i>Declaração de patrimônio e interesses</i>	<i>Delito de tráfico de influências</i>	<i>Extradição</i>		
<i>Organismos superiores de controle</i>	<i>Delitos de lavagem de dinheiro associados a atos de corrupção</i>			
<i>Acesso à informação</i>				
<i>Consulta de cidadania</i>				
<i>Participação da sociedade civil</i>				
<i>Cooperação técnica recíproca</i>				
<i>Assistência recíproca</i>				
<i>Autoridades centrais de cooperação e assistência</i>				

Fonte: PEÑAILILLO, Miguel. *Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe: Estudios sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD*. Panamá: PNUD, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Sept. 2011, p. 43. (Com adaptações do autor)

Embora se reconheça tendência dos governos signatários a implementarem as medidas anticorrupção previstas na CICC, não se podem desconsiderar sérias dificuldades para a tradução de resultados bem-sucedidos. Isso porque, não raras vezes, embora ratifiquem

determinados tratados, os Estados tendem a descumpri-los, alegando que os estão cumprindo de acordo com a sua própria interpretação, fenômeno denominado por Carvalho Ramos (2018, p. 313) como “truque de ilusionista”. Em razão dessas dificuldades, foram estabelecidos mecanismos de acompanhamento, pelos quais os Estados são avaliados por especialistas externos, recebem recomendações e são cobrados a cada nova rodada de acompanhamento.

4.2.1.2.1 A realidade brasileira no contexto anticorrupção na OEA

Em relação ao Brasil, relevante destacar as previsões e resultados alcançados ao longo desse período, especialmente considerando a importância que foi dada às medidas de caráter eminentemente preventivo. De acordo com os relatórios acerca da implementação das disposições da CICC, o país foi avaliado em cada uma das rodadas realizadas até o momento (Organização Dos Estados Americanos , 2014).

A Primeira Rodada de Análise teve como objetivo, dentre outras medidas, avaliar a conformidade do ordenamento jurídico nacional em relação aos compromissos adotados pela CICC a respeito da instituição e do fortalecimento dos órgãos de controle, bem como da participação da sociedade civil e das organizações não governamentais na prevenção aos atos corruptivos (Organização Dos Estados Americanos , 2006).

Houve um incentivo, em relação ao Brasil, de continuar a fortalecer os órgãos de controle superior como o Ministério Público, a Polícia Judiciária, os Tribunais de Contas, a Comissão de Ética Pública, as Controladorias e Corregedorias, objetivando assegurar que tal controle seja efetivo, dar-lhes maior apoio, bem como recursos necessários para o desempenho de suas funções e fortalecer os mecanismos que permitem a coordenação institucional de suas atividades, e sua constante avaliação e supervisão. A análise pormenorizada de cada uma das instituições foi realizada na Quarta Rodada.

Em relação à participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenção à corrupção, a comissão analisou mecanismos de participação em geral; mecanismos para acesso à informação; mecanismo de consulta; mecanismos para estimular a participação na gestão pública; mecanismos de participação no acompanhamento da gestão pública.

Quadro 2 – Acompanhamento das disposições selecionadas para análise na primeira rodada

Compromisso	Recomendações formalizadas	Desdobramentos
<p>Normas de conduta e mecanismos para tornar efetivo seu cumprimento</p>	<p>– Fortalecer a implementação de leis e sistemas regulatórios em relação a conflitos de interesses, assegurando que sejam aplicáveis a todos os funcionários públicos, a fim de permitir a aplicação prática e efetiva de um sistema de ética pública.</p> <p>– Fortalecer a implementação de normas de conduta para assegurar a guarda e o uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções.</p> <p>– Fortalecer as normas e mecanismos que exigem que os funcionários públicos informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento.</p>	<p>– A Comissão avaliou que o Brasil considerou e adotou medidas destinadas a criar, manter e fortalecer normas de conduta para prevenir conflitos de interesses e mecanismos para tornar efetivo seu cumprimento. Sugeriu, no entanto, que o Brasil considere fortalecer a implementação de leis e sistemas regulatórios em relação a conflitos de interesses, assegurando que sejam aplicáveis a todos os funcionários públicos, a fim de permitir a aplicação prática e efetiva de um sistema de ética pública.</p> <p>– A Comissão, do mesmo modo, avaliou que o Brasil considerou e adotou medidas destinadas a criar, manter e fortalecer normas de conduta para assegurar a guarda e o uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções. Recomendou, no entanto, o fortalecimento dos mecanismos de controle em geral de forma a garantir, ainda mais, a aplicação eficaz das sanções impostas.</p> <p>– A Comissão também destacou que o Brasil considerou e adotou medidas destinadas a criar, manter e fortalecer normas de conduta e mecanismos com relação a medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Sugeriu, contudo, que o país continue com medidas para o fortalecimento da proteção dos funcionários públicos que denunciem atos de corrupção de boa-fé, visando protegê-los de ameaças ou represálias das que possam ser vítimas em consequência do cumprimento desta obrigação, além de conscientizar os funcionários públicos em relação aos propósitos do dever de denunciar às autoridades competentes os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento.</p>

<p>Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Regular as condições, procedimentos e outros aspectos relacionados à divulgação pública, quando for o caso, das declarações das receitas, ativos e passivos, respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil. – Tipificar o delito de enriquecimento ilícito. – Otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações de receitas, ativos e passivos, com o objetivo de que as mesmas sirvam também como uma ferramenta útil para a detecção e prevenção de conflitos de interesses e crimes, quando for o caso. – Fortalecer as disposições relacionadas com a verificação do conteúdo de tais declarações, de tal maneira que o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União possam contar com procedimentos que permitam impulsionar a efetivação de tal verificação respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> – A Comissão avaliou que o Brasil considerou e adotou certas medidas destinadas a criar, manter e fortalecer sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos, por parte das pessoas que desempenham funções públicas nos cargos que estabelece a lei. Destacou, contudo, a necessidade de observância da integralidade das recomendações formuladas.
<p>Órgãos de controle superior com relação às disposições selecionadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Continuar a fortalecer os órgãos de controle superior. 	<ul style="list-style-type: none"> – A Comissão avaliou que o Brasil considerou e adotou medidas destinadas a criar, manter e fortalecer os órgãos de controle superior. Sugeriu, apesar disso, a necessária continuidade de observância da recomendação apresentada.
<p>Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para a prevenir a corrupção</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Continuar fortalecendo os mecanismos para o acesso à informação pública. – Continuar fortalecendo os mecanismos de consulta. – Fortalecer e continuar implementando mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção. – Fortalecer e continuar implementando mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e das organizações não governamentais no 	<ul style="list-style-type: none"> – Considerar a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública. – Continuar estimulando a utilização dos mecanismos existentes para permitir a consulta dos setores interessados em relação com o desenho de políticas públicas e a elaboração de projetos de lei, decretos ou resoluções nos diferentes organismos do Estado. – Estabelecer mecanismos, adicionais aos já existentes, para fortalecer e estimular a participação da sociedade civil e

	acompanhamento da gestão pública.	de organizações não governamentais na gestão pública, especialmente nos esforços para prevenir a corrupção, e promover o conhecimento dos mecanismos de participação estabelecidos e sua utilização. – Promover, quando aplicável, mecanismos para que os funcionários públicos permitam, facilitem ou ajudem à sociedade civil e às organizações não-governamentais no desenvolvimento de atividades de acompanhamento da gestão pública e prevenção da corrupção.
Assistência e cooperação	<ul style="list-style-type: none"> – Promover junto às autoridades estaduais e municipais, os mecanismos pertinentes de cooperação a fim de ampliar a informação sobre os temas correspondentes à Convenção no âmbito de suas respectivas jurisdições e de prestar assistência técnica para a efetiva implementação da Convenção. – Estabelecer uma legislação sobre assistência recíproca e continuar a negociar acordos bilaterais na matéria, bem como fazer parte de outros instrumentos internacionais pertinentes que facilitem tal assistência. – Continuar os esforços de intercambiar cooperação técnica com outros Estados Partes em relação às formas e aos meios mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir atos de corrupção. – Determinar e priorizar áreas específicas nas quais o Brasil considere que necessita cooperação técnica de outros Estados Partes ou de instituições multilaterais de cooperação para fortalecer suas capacidades de prevenir, detectar, investigar e punir atos de corrupção. 	– A Comissão analisará os progressos na implementação das recomendações formuladas assistência e cooperação.

Fonte: autoria própria.

A Segunda Rodada de Análise (Organização Dos Estados Americanos , 2008), cujo relatório final foi aprovado na Décima Quarta Reunião da Comissão de Peritos, realizada entre 8 e 12 de dezembro de 2008, teve início em 2006. Dentre outros temas, o relatório abordou a importância de um sistema para aquisição de bens e serviços, a tipificação dos atos de corrupção, bem como a revisão das recomendações realizadas na Primeira Rodada.

Em relação ao sistema para aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, a Comissão avaliou que as normas e medidas referentes a esse sistema conformam um conjunto de medidas pertinentes para a promoção dos propósitos da Convenção. Ressaltou-se, no entanto, a necessidade de maior transparência nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, prezando-se pelo aprimoramento dos mecanismos eletrônicos de divulgação para permitir o fácil acesso aos dados veiculados (Organização Dos Estados Americanos, 2008, p. 23).

Destacou-se, também, a premente necessidade de estipulação de sanções de suspensão temporária ou declaração de inidoneidade para os proprietários e dirigentes da instituição contratada, sob pena de comprometer a efetividade de tais sanções. Além disso, a Comissão novamente destacou a importância do fortalecimento dos órgãos de controle envolvendo o sistema de aquisições públicas no país (Organização Dos Estados Americanos, 2008, p. 24-29).

Por sua vez, a respeito da tipificação dos atos de corrupção, a Comissão avaliou que a legislação brasileira conforma um conjunto de medidas pertinentes para a promoção dos propósitos da Convenção, ressaltando, apenas, a viabilidade de se modificar o art. 288 do Código Penal⁵⁶ para estabelecer o mínimo de duas pessoas para a configuração do crime de formação de quadrilha ou bando (Organização Dos Estados Americanos, 2008, p. 49). A lei n. 12.850/2013 alterou a redação original do art. 288 do Código Penal para prever a ocorrência do crime de associação criminosa quando se unem 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes⁵⁷. Em síntese, o relatório da Comissão elencou os seguintes aspectos propostos no quadro 3.

Quadro 3 – Acompanhamento referente à implementação das disposições da Convenção selecionadas para análise na Segunda Rodada

Compromisso	Recomendações formalizadas	Desdobramentos
Sistemas para a contratação de funcionários públicos por parte do Estado.	– Fortalecer os sistemas para a contratação de funcionários públicos.	Destacou-se a necessidade de: – Regular, no âmbito dos três Poderes da União, os casos, condições e percentuais mínimos de servidores de carreira que deverão preencher os cargos em comissão.

⁵⁶ O texto original do tipo penal possuía a seguinte redação: “associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes: Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. Parágrafo único – A pena aplica-se em dobro, se a quadrilha ou bando é armado.

⁵⁷ De acordo com a nova redação: Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. Parágrafo único. A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.

		<ul style="list-style-type: none"> – Editar normas destinadas a proibir a nomeação para cargos de provimento em comissão, no âmbito de qualquer órgão dos três Poderes da União, de cônjuge, companheiro ou parente, nos graus considerados apropriados, dos respectivos agentes públicos nomeantes⁵⁸.
<p>Sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer os sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado. – Fortalecer os mecanismos de controle do sistema de contratação de bens e serviços por parte do Estado. – Continuar a fortalecer os meios eletrônicos e sistemas de informação para a contratação pública. – Fortalecer os sistemas para a contratação de obras públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dar continuidade aos programas de capacitação de funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços. – Considerar modificar a Lei n.º 8.666/93 estendendo as sanções previstas nos seus artigos 87 e 88, além da entidade contratada, também aos seus proprietários e dirigentes⁵⁹. Além disso, continuar a fortalecer os órgãos de controle, especialmente o TCU e a CGU. – Considerar a possibilidade de instituir um cadastro único de preços para o Governo Federal, bem como continuar a ampliar a utilização do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços, com o propósito de assegurar os princípios de transparência, equidade e eficiência consagrados na Convenção. – Contemplar a implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, exigindo a realização de consultas públicas a respeito das condições que serão impostas em editais de licitações e

⁵⁸ Em 21 de agosto de 2008, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n.º 13, que veda a prática de nepotismo em toda a Administração Pública, direta e indireta, nos seguintes termos: “a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, em função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

⁵⁹ Após quase 28 anos da vigência da Lei n. 8.666/93, foi publicada a nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021), que trouxe importantes e necessárias alterações nas licitações e contratações públicas. O art. 160 da novel legislação dispôs acerca dos pressupostos elementares indispensáveis à aplicação da teoria da desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica e as pessoas que poderão ser por ela afetadas. A segunda parte do art. 160 estabelece que: “(...) todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia”.

		facilitando e incentivando atividades de controle da execução do contrato por parte dos cidadãos.
Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção.	– Fortalecer os sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção.	Adotar, por meio da autoridade correspondente, uma regulação integral sobre proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, incluindo a proteção de sua identidade, em conformidade com a Constituição e com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, a qual poderia incluir, entre outros, os seguintes aspectos: – Medidas adicionais de proteção para os que denunciem de boa-fé atos de corrupção que possam estar ou não tipificados como delitos e que possam ser objeto de investigação judicial ou administrativa. – Medidas adicionais de proteção que abarquem a proteção da integridade física do denunciante e de sua família, bem como a proteção de sua situação trabalhista, especialmente quando se trate de funcionário público que não seja detentor de estabilidade no serviço e quando os atos de corrupção possam envolver seu superior hierárquico ou seus companheiros de trabalho. – Mecanismos que facilitem a cooperação internacional na matéria, quando seja pertinente.
Atos de corrupção.	– Avaliar a necessidade de modificar o art. 288 do Código Penal Brasileiro para estabelecer o mínimo de duas pessoas para a configuração do crime de formação de quadrilha ou bando.	– A Comissão analisará os progressos na implementação das recomendações formuladas assistência e cooperação ⁶⁰ .

Fonte: autoria própria.

A Terceira Rodada de Análise (Organização Dos Estados Americanos, 2011), iniciada em 2009, cujo relatório final foi aprovado no período compreendido entre 12 e 16 de setembro de 2011, tratou da análise da vedação da concessão de tratamento tributário favorável; da

⁶⁰ A Lei n. 12.850/2013 alterou a redação original do art. 288 do Código Penal para prever a ocorrência do crime de associação criminosa quando se unem 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes.

tipificação do suborno transnacional; do enriquecimento ilícito; da extradição, bem como das medidas de prevenção do suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros.

A respeito da vedação da concessão de tratamento tributário favorável para despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais contra a corrupção, a Comissão concluiu que o Brasil considerou e aprovou medidas formuladas para criar, manter e fortalecer normas relativas à vedação ou impedimento de tratamento tributário favorável para despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais contra a corrupção⁶¹, recomendando, apenas, o fortalecimento dessas normas, a exemplo da aprovação de medidas para facilitar às autoridades competentes a detecção de somas pagas por corrupção, caso se pretenda utilizá-las para a obtenção de tratamento tributário favorável, bem como a seleção e o desenvolvimento de procedimentos e indicadores para analisar os resultados objetivos obtidos na matéria e para verificar o acompanhamento das recomendações formuladas pela Comissão que com ela guardem relação.

Acerca das medidas para prevenção do suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, a Comissão evidenciou que o Brasil contempla um conjunto de disposições relativas à prevenção do suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros⁶²; contudo, a Comissão formulou algumas observações quanto à conveniência de que o país complemente, desenvolva e adeque determinadas disposições sobre a matéria — como a adoção de medidas pertinentes para que o sigilo profissional não se constitua em obstáculo à atuação dos profissionais contábeis, bem como a realização de campanhas de conscientização e promoção da integridade voltadas ao setor privado. Sobre o suborno transnacional⁶³, a Comissão avaliou que o Brasil tipificou a figura penal relativa a essa conduta, observando-se a pertinência para a promoção dos propósitos da Convenção; não obstante, a Comissão julgou conveniente que o Brasil considere adotar as medidas pertinentes, para que possam ser aplicadas as penalidades

⁶¹ Destacando-se as seguintes normas: **(i)** Constituição Federal; **(ii)** Decreto n. 7.386/10, que dispõe sobre as competências da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda; **(iii)** Decreto n. 3.000/99, ato normativo que regulamenta o Imposto de Renda no Brasil; **(iv)** Ato Declaratório Interpretativo da Receita Federal do Brasil n. 32/09, que contém dispositivo que veda a dedução das despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais contra a corrupção; **(v)** Lei n. 8.137/90, que dispõe sobre crimes contra a ordem tributária. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 3-9).

⁶² Dentre as quais cumpre destacar: **(i)** Código Civil (Lei n. 10.406/2002); **(ii)** Lei das Sociedades por Ações (Lei n. 6.404/76); **(iii)** Lei n. 6.385/76, acerca das competências da Comissão de Valores Mobiliários; **(iv)** Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/40), especificamente sobre as condutas de falsificação de documentos; **(v)** Lei n. 8.137/90, sobre crimes contra a ordem tributária; e **(vi)** Resolução n. 62 do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, de 17 de agosto de 2010, que condiciona financiamentos e concessões de crédito à assinatura de declaração de ciência de crimes contra a administração estrangeira estabelecidos no Código Penal brasileiro. (Ibidem, p. 10-21).

⁶³ Disposições relativas ao suborno transnacional: **(i)** Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/40), mais especificamente os artigos 337-B, 337-C e 337-D, que tratam, respectivamente, da conduta de corrupção ativa em transação comercial internacional, da conduta de tráfico de influência em transação comercial internacional e do conceito de funcionário público estrangeiro (Ibidem, p. 25-26).

cabíveis, com sujeição a sua Constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, às empresas domiciliadas em seu território, independentemente das penalidades que sejam aplicáveis às pessoas a elas vinculadas, que se envolvam na prática dos atos que configurem essa conduta. Convém mencionar que, em 2013, houve o advento da Lei Federal n. 12.846, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

No tocante ao crime de enriquecimento ilícito, a Comissão averiguou que o Brasil não tipificou a conduta, nos termos do artigo IX da Convenção⁶⁴. Entretanto, a legislação interna possui disposições legais que punem o fato nas esferas cível e administrativa⁶⁵. No relatório, a Comissão recomendou que o Brasil tipifique como delito, com sujeição a sua Constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, a conduta de enriquecimento ilícito disposta no artigo IX da Convenção.

Por fim, a Comissão avaliou a existência de dispositivos no ordenamento jurídico e/ou de outras medidas⁶⁶ relativas à extradição no Brasil. Embora o Brasil tenha adotado medidas nessa área, especialmente nos casos envolvendo delitos de corrupção, recomendou-se o desenvolvimento de procedimentos e indicadores, quando adequados e inexistentes, que permitam informar sobre a utilização da Convenção Interamericana contra a Corrupção como base jurídica para pedidos de extradição dirigidos a outros Estados Partes, bem como para fundamentar decisões em resposta a solicitações recebidas desses países. Também se sugeriu considerar o uso da Convenção com fins de extradição em casos de corrupção, o que inclui,

⁶⁴ “Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente” (BRASIL, Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, § 1º, inciso “c”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 de outubro de 2002).

⁶⁵ Cumpre destacar, nesse sentido: (i) Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, com suas respectivas alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 2021), notadamente em seu art. 9º, VII, ao se punir a conduta de quem adquire, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no *caput* deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (ii) Lei n. 8.112/90, que estabelece em seu artigo 132, inciso IV, a pena de demissão para servidor público civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais que cometa ato de improbidade administrativa. A apuração é feita mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa (art. 143); (iii) Decreto n. 5.483, de 30 de junho de 2005, que estabelece mecanismos para a detecção do enriquecimento ilícito na esfera administrativa, os quais servem de base para a instauração de processos administrativos disciplinares. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 27-29).

⁶⁶ Os dispositivos analisados foram: (i) Constituição Federal, especificamente art. 5º, inciso LI, que estabelece a impossibilidade de extradição de brasileiro, com exceção do naturalizado em caso de crime comum praticado antes da naturalização ou em relação a tráfico ilícito de entorpecentes; (ii) Lei n. 6.815/80, que estabelece que a extradição poderá ser concedida quando prevista em tratado ou quando houver promessa de reciprocidade; (iii) Decreto-Lei n. 394/38, que dispõe sobre o procedimento de extradição. (Ibidem, p. 30-33).

entre outras iniciativas, a implementação de programas de capacitação voltados às autoridades administrativas e judiciais envolvidas (Organização dos Estados Americanos, p. 33-34)⁶⁷. No Quadro 4, apresenta-se o panorama do acompanhamento da implementação das disposições da Convenção analisadas na Terceira Rodada.

Quadro 4 – Acompanhamento referente à implementação das disposições da Convenção selecionadas para análise na Terceira Rodada

Compromisso	Recomendações formalizadas	Desdobramentos
<p>Vedação ou impedimento de tratamento tributário favorável para despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais contra a corrupção</p>	<p>– Fortalecer as normas e medidas para a vedação ou impedimento de tratamento tributário favorável para despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais contra a corrupção.</p>	<p>– Considerar a aprovação das medidas que julgue apropriadas para facilitar às autoridades competentes a detecção de somas pagas por corrupção, caso se pretenda utilizá-las para a obtenção de tratamento tributário favorável.</p> <p>– Selecionar e desenvolver, por meio das autoridades fiscais competentes nessa área, procedimentos e indicadores, quando seja adequado e quando ainda não existam, para analisar os resultados objetivos obtidos na matéria e para verificar o acompanhamento das recomendações formuladas neste relatório que com ela guardem relação.</p>
<p>Prevenção ao suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros</p>	<p>– Fortalecer as normas e medidas para a prevenção do suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros.</p>	<p>– Continuar a adotar, conforme seu ordenamento jurídico, pelos meios que julgue apropriados, as medidas pertinentes para que o “sigilo profissional” não seja um obstáculo para que os profissionais contábeis possam levar ao conhecimento das autoridades competentes os atos de corrupção detectados na execução de seu trabalho.</p> <p>– Continuar a realizar campanhas de conscientização e de promoção da integridade, destinadas ao setor privado, e continuar a adotar medidas como a elaboração de manuais e guias, que orientem as empresas sobre as boas práticas que devam ser implementadas para prevenir a corrupção.</p> <p>– Realizar campanhas de conscientização dirigidas às</p>

⁶⁷ Ibidem, p. 33-34.

		<p>peças responsáveis por anotar os registros contábeis, respondendo por sua exatidão, sobre a importância de observar as normas expedidas para garantir a veracidade desses registros e as consequências de sua violação, bem como implementar programas de capacitação formulados especificamente para instruir os que desenvolvam trabalho de controle interno nas sociedades mercantis e outros tipos de associações, obrigadas a manter registros contábeis, sobre a maneira de detectar, por seu intermédio, atos de corrupção.</p> <p>– Considerar a adoção das medidas que julgue adequadas para possibilitar que os órgãos ou instâncias encarregados de prevenir ou investigar o descumprimento das medidas destinadas a garantir a exatidão dos registros contábeis, detectem somas pagas por corrupção ocultadas por meio desses registros.</p> <p>Selecionar e desenvolver, por meio dos órgãos ou instâncias encarregados de prevenir ou investigar a violação das medidas destinadas a garantir a exatidão dos registros contábeis e de zelar por que as sociedades mercantis e outros tipos de associações, obrigadas a estabelecer controles contábeis internos, o façam na devida forma, procedimentos e indicadores, quando seja adequado e quando ainda não existam, para analisar os resultados objetivos alcançados nessa área, e para verificar o acompanhamento das recomendações formuladas pela Comissão.</p>
Suborno transnacional	<p>– Adotar as medidas pertinentes para que possam ser aplicadas as penalidades cabíveis, com sujeição a sua Constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, às empresas domiciliadas em seu território, independentemente das penalidades que sejam aplicáveis às pessoas a elas vinculadas, que</p>	<p>– A Comissão analisará os progressos na implementação das recomendações formuladas.</p>

	<p>se envolvam na prática dos atos que configurem essa conduta.</p> <p>– Continuar a dispensar atenção à detecção, investigação e sanção de casos de suborno transnacional, buscando fortalecer a capacidade dos órgãos ou instâncias encarregados de investigar ou julgar o crime de suborno transnacional, bem como de solicitar ou prestar a assistência e a cooperação dispostas na Convenção, que a ele se relacionem.</p>	
Enriquecimento ilícito	<p>– Tipificar como delito, com sujeição a sua Constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, a conduta de enriquecimento ilícito.</p>	<p>– A Comissão analisará os progressos na implementação da recomendação formulada.</p>
Extradição	<p>– Desenvolver procedimentos e indicadores, quando seja adequado e quando ainda não existam, que possibilitem prestar informação sobre a utilização da Convenção Interamericana contra a Corrupção como base jurídica para os pedidos de extradição formulados a outros Estados Partes, e para fundamentar as decisões relativas às que lhe tenham sido formuladas por esses Estados.</p> <p>– Considerar a utilização da Convenção Interamericana contra a Corrupção para os propósitos de extradição em casos de corrupção.</p>	<p>– A Comissão analisará os progressos na implementação das recomendações formuladas.</p>

Fonte: autoria própria.

A Quarta Rodada de Análise (Organização Dos Estados Americanos, 2012) dos compromissos da Convenção, cujo relatório final foi aprovado na Sessão Plenária de 14 de setembro de 2012, teve como foco analisar os órgãos de controle superior instituídos no Brasil, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptivas, entre os quais se destacam: o Tribunal de Contas da União (TCU); o Departamento de Polícia Federal (DPF); o Ministério Público Federal (MPF) e o Supremo Tribunal Federal (STF). No quadro 5, apresenta-se uma análise da Comissão.

Quadro 5 – órgãos de controle

ÓRGÃO	COMPETÊNCIAS/ ATRIBUIÇÕES	AVERIGUAÇÕES	CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES
<p>Tribunal de Contas da União (TCU) (Organização Dos Estados Americanos, 2012, p. 15-21)</p>	<p>A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do TCU. O TCU constitui um órgão de extração constitucional, independente e autônomo. As competências constitucionais privativas do Tribunal constam nos artigos 71 a 74 e 161 da Constituição.</p>	<p>– Em visita <i>in loco</i>, a Comissão constatou a falta de uniformidade e as dificuldades de harmonização dos procedimentos do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados, em virtude de sua autonomia e das diferenças de interpretação das normas de controle.</p> <p>– A Comissão também considerou importante que se amplie o poder punitivo do TCU nos casos de declaração de inidoneidade, para que a proibição não se restrinja a licitações na Administração Pública Federal, mas se estenda a qualquer tipo de contratação no âmbito de toda a Administração Pública, seus três poderes e níveis de governo. Isso evitaria, por exemplo, que empresas condenadas pelo TCU possam contratar com estados e municípios, desse modo burlando os efeitos da sanção.</p>	<p>– Considerar a possibilidade de criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas como órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar desses tribunais, garantindo-lhe os recursos humanos e financeiros necessários para o adequado cumprimento de suas funções.</p> <p>– Continuar a manter permanentemente atualizado o cadastro de inabilitados pelo TCU para exercer cargo ou função de confiança e considerar a possibilidade de efetuar os ajustes normativos necessários para que esse cadastro seja de consulta obrigatória pela Administração Pública.</p> <p>– Continuar a manter permanentemente atualizado o cadastro público dos declarados inidôneos pelo TCU e proibidos de participar de licitação na Administração Pública Federal e considerar a possibilidade de efetuar os ajustes normativos necessários para que esse cadastro seja de consulta obrigatória pela Administração Pública.</p>
<p>Departamento de Polícia Federal (DPF) (Organização Dos Estados Americanos, 2012, p. 21-28)</p>	<p>A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece, em seu art. 144, que o DPF é um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, incumbido, entre outros, de “I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja</p>	<p>– A Comissão observou a inexistência de uma lei orgânica da polícia federal, que estructure a carreira do DPF bem como determine as atribuições e requisitos específicos para o acesso aos cargos efetivos e de direção (“em comissão”) do órgão, inclusive o cargo de Diretor-Geral, apesar</p>	<p>– Recomendação para a promulgação de uma Lei Orgânica da Polícia Federal.</p> <p>– Aumento da capacidade técnica e institucional para investigar os casos de corrupção ativa ou suborno de funcionários públicos, nacionais ou estrangeiros, por parte de indivíduos ou empresas.</p> <p>– Implementação de um órgão de controle interno.</p>

	prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (...); IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União” (Constituição, art. 144, § 1º e Decreto n.º 6.061/07, anexo I, art. 29).	de já existir projeto de lei nesse sentido desde 2009 (Projeto de Lei n. 6.493/2009).	
Ministério Público Federal (MPF) (Organização Dos Estados Americanos, 2012, p. 28-39).	A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 127, que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo-lhe assegurada autonomia funcional e administrativa ¹³¹ (Constituição, art. 127, § 2º).	– No decorrer da visita <i>in loco</i> da Comissão, os representantes do MPF informaram que havia uma falta de definição clara sobre as competências de investigação do Ministério Público, em virtude de o STF não ter ainda, à época, tomado uma	<p>– Criação, no âmbito da estrutura orgânica do MPF, de uma unidade especializada na investigação, persecução e processo de atos de corrupção⁷⁰.</p> <p>– Criação da Ouvidoria do MPF, a ela garantindo os recursos humanos e financeiros necessários ao adequado cumprimento de suas funções⁷¹.</p> <p>– Concluir a implantação, em todas as instâncias, dos módulos administrativo e judicial do “Sistema Único de Informação” do MPF; e promover a integração desse sistema com os sistemas do Poder Judiciário.</p> <p>– Continuar os esforços no sentido de produzir informações completas sobre os resultados do MPF, como o número de investigações de atos de corrupção iniciadas, desagregadas por crime, que possibilitem identificar quantas se encontram em curso; quantas se acham suspensas e as razões da suspensão (inclusive o habeas corpus “preventivo”); quantas prescreveram por não terem sido concluídas nos prazos estabelecidos; quantas foram arquivadas sem que sobre elas tenha sido proferida uma decisão de mérito; quantas se acham em condições de permitir que, com base nelas, se possa proferir uma decisão de mérito sobre o caso investigado; e quantas foram encaminhadas para o tribunal competente para que a decisão fosse proferida.</p> <p>– Fortalecer a cooperação entre os órgãos encarregados de investigações disciplinares de funcionários públicos (“corregedorias”) e o MPF, com a</p>

⁷⁰ Na atualidade o MPF já conta com Núcleos de Combate à Corrupção (NCC). Vide: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/institucional/nucleos-de-combate-a-corrupcao>. Acesso em 12 out. 2024.

⁷¹ Atualmente, há ouvidoria no MPF. Vide: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf>. Acesso em: 12 out. 2024.

		<p>posição definitiva sobre o tema^{68/69}.</p> <p>– Embora a Comissão tenha observado a existência de importantes grupos de trabalho de combate à corrupção criados no âmbito do MPF, não se verificou a existência de uma unidade especializada na Instituição a cargo desses crimes.</p> <p>– A comissão também identificou a ausência de um órgão de controle interno do MPF.</p>	<p>finalidade de tornar mais efetivo o trabalho do MPF no processo penal contra funcionários públicos que estejam sendo investigados por atos de corrupção no âmbito administrativo.</p>
--	--	---	--

⁶⁸ Após a visita *in loco* da Comissão, mais precisamente em 2015, no RE n. 593.727-MG, em sede de repercussão geral, cujo Tema é o de n. 184, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Ministério Público pode realizar investigações criminais: “o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/1994, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado Democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa Instituição”.

⁶⁹ Ainda tramitavam no STF as ADIs n. 2.943, 3.309 e 3.318 com o mesmo objeto, tendo o posicionamento adotado no Tema n. 184 sido reiterado em 2024, com a consolidação das seguintes teses: “1. O Ministério Público dispõe de competência concorrente para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado. Devem ser observadas sempre por seus agentes as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e também as prerrogativas profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade, do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14) praticados pelos membros dessa Instituição (tema 184); 2. A realização de investigações criminais pelo Ministério Público tem por exigência: (i) Comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório com o devido registro e distribuição; (ii) Observância dos mesmos prazos e regramentos previstos para a conclusão de inquéritos policiais; (iii) Necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas; (iv) Distribuição por dependência ao Juízo que primeiro conhecer de PIC ou inquérito policial, a fim de buscar evitar, tanto quanto possível, a duplicidade de investigações; (v). Aplicação do art. 18 do CPP ao PIC (Procedimento Investigatório Criminal) instaurado pelo Ministério Público; 3. Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da sentença no caso Honorato e Outros *versus* Brasil, de 27 de novembro de 2023, da Corte Interamericana de Direitos humanos, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares. (i) A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser de forma motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública, na prática de infrações penais, ou sempre que mortes, ou ferimentos graves, ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatória deverá ser sempre motivada. (ii) Nas investigações de natureza penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos.”

<p>Supremo Tribunal Federal (STF) (Organização Dos Estados Americanos, 2012, p. 39-48)</p>	<p>No sistema constitucional brasileiro, na qualidade de órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF funciona tanto como órgão de última instância recursal no que diz respeito às questões constitucionais, quanto como tribunal constitucional no controle abstrato de normas.</p> <p>A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 102, as competências do STF, as quais estão divididas em: originárias (inciso I), nas quais o STF atua como juízo único e definitivo; e recursais, que podem ser ordinárias (inciso II) ou extraordinárias (inciso III).</p>	<p>Durante visita <i>in loco</i>, a Comissão tomou conhecimento do problema envolvendo o sistema recursal brasileiro. Com exceção do representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)⁷², os participantes da sociedade civil, inclusive os acadêmicos, criticaram, fortemente, as consequências da existência de quatro instâncias judiciais no Brasil; todos consideraram que isso contribui, na prática, para que uma sentença definitiva (inapelável) seja quase inalcançável, levando, dada a frequência, à prescrição das causas e, conseqüentemente, à impunidade dos acusados de atos de corrupção.</p> <p>A Comissão também registrou a existência de um problema em relação ao denominado “foro por prerrogativa de função”, principalmente em razão da dificuldade envolvendo a competência originária do STF de julgar, nos crimes comuns, os membros do Congresso e as</p>	<p>– A Comissão sugeriu que o Brasil considere a possibilidade de implementar reformas no sistema de recursos judiciais ou buscar outros mecanismos que permitam agilizar a conclusão dos processos no Poder Judiciário e o início da execução da sentença, a fim de evitar a impunidade dos responsáveis por atos de corrupção.</p> <p>– Também foi sugerido que o país continue buscando as maneiras que julgue apropriadas para garantir que o “foro por prerrogativa de função” não seja utilizado para que agentes políticos supostamente responsáveis por atos de corrupção se esquivem da ação da justiça.</p> <p>– Sugeriu-se, por fim, considerar — como uma das maneiras de agilizar o julgamento de atos de corrupção e de improbidade administrativa — a possibilidade de criação de órgãos especializados na matéria no Poder Judiciário, a fim de evitar a impunidade daqueles que os cometam em virtude da prescrição da ação.</p>
---	--	---	---

⁷² De acordo com o relatório, “o representante da OAB declarou que a instituição não crê que a Proposta de Emenda Constitucional 15/2011 solucione o problema do STF, que seria a estrutura para considerar os casos sobre os quais tem competência originária. O representante declarou que o percentual de revisão das sentenças de primeira e segunda instâncias por parte dos tribunais superiores é elevado em virtude, entre outros motivos, da baixa qualidade das decisões. No entanto, ponderou que a tendência é que esse percentual se reduza em consequência das ações de controle de eficiência implementadas pelo CNJ, que já não permite que um magistrado, por exemplo, passe mais de dez anos com um processo sem julgá-lo. Informou ainda que a OAB apresentará proposta de criação de um corpo administrativo para a gestão dos tribunais, porquanto, em sua opinião, os atrasos se devem muitas vezes ao fato de que os juízes perdem muito tempo administrando as respectivas varas ou tribunais quando deveriam estar julgando”. (Ibidem, p. 44).

		altas autoridades enumeradas na Constituição Federal. Cumpre salientar que o representante da OAB e os das demais organizações da sociedade civil presentes à visita <i>in loco</i> também foram muito críticos em relação à figura do “foro por prerrogativa de função” no Brasil, que, em sua opinião, contribui para a sensação de impunidade de agentes políticos acusados de corrupção.	
--	--	--	--

Fonte: autoria própria.

Assinala-se, por oportuno, que a segunda parte da Quarta Rodada de Análise (Organização Dos Estados Americanos, 2012, p. 49-64) dos compromissos da Convenção teve como finalidade a revisão das recomendações realizadas na Primeira Rodada, conforme o quadro 6.

Quadro 6 – acompanhamento dos avanços e informações/desdobramentos referentes à implementação das recomendações formuladas no relatório da Primeira Rodada de Análise

Compromisso	Recomendações formalizadas	Desdobramentos
Normas de conduta para prevenir conflitos de interesses e mecanismos para tornar efetivo seu cumprimento	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer a implementação de leis e sistemas regulatórios em relação a conflitos de interesses, assegurando que sejam aplicáveis a todos os funcionários públicos, a fim de permitir a aplicação prática e efetiva de um sistema de ética pública. – Estabelecer ou fortalecer, conforme aplicável, mecanismos destinados a monitorar e resolver casos de conflitos de interesses, de modo a cobrir a totalidade dos funcionários públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Embora a Comissão tenha reconhecido pequenos avanços nas realizações por parte do Brasil no cumprimento desse compromisso, concluiu-se que as recomendações formalizadas têm alcance mais amplo e precisam ser aprimoradas/implementadas. Reiterou-se, portanto, os termos das recomendações anteriores.
Medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes sobre os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> – Continuar com medidas para o fortalecimento da proteção dos funcionários públicos que denunciem atos de corrupção de boa-fé, visando protegê-los de ameaças ou represálias das que possam ser vítimas em consequência do cumprimento desta obrigação. 	<ul style="list-style-type: none"> – A Comissão avaliou não satisfatórias as medidas até o momento adotadas, recomendando ao Brasil que dispense atenção adicional para a adoção das recomendações formalizadas.

	<ul style="list-style-type: none"> – Conscientizar os funcionários públicos em relação aos propósitos do dever de denunciar às autoridades competentes os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. 	
<p>Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Regular as condições, procedimentos e outros aspectos relacionados à divulgação pública, quando for o caso, das declarações das receitas, ativos e passivos, respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil. – Tipificar o enriquecimento ilícito. – Otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações de receitas, ativos e passivos, com o objetivo de que estas sirvam também como uma ferramenta útil para a detecção e prevenção de conflitos de interesses e crimes, quando for o caso. – Reforçar os recursos humanos da CGU de maneira que o órgão possa fortalecer ainda mais sua capacidade de verificar o conteúdo dessas declarações. 	<ul style="list-style-type: none"> – A Comissão tomou nota da necessidade de que o Brasil dispense atenção especial à implementação/aperfeiçoamento das recomendações apresentadas.
<p>Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção</p>	<ul style="list-style-type: none"> – fortalecer os mecanismos para o acesso à informação pública. – fortalecer os mecanismos de consulta. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reconhecendo a realização de avanços consideráveis, a Comissão recomendou ao Brasil continuar trabalhando com os Estados e municípios, bem como com os Poderes Judiciário e Legislativo, a fim de que disponham de seus próprios regulamentos para a aplicação da Lei de Acesso e, principalmente, que desses regulamentos constem regras claras sobre as respectivas instâncias de recurso às recusas de acesso e de pedidos de desclassificação de informação. – Além disso, a Comissão frisou a necessidade de fortalecimento da política de arquivos, especialmente em relação aos Estados e municípios, como maneira de garantir que os pedidos de informação não sejam recusados, unicamente, com base na inexistência de informação que o Estado deveria produzir e manter.

Fonte: autoria própria.

Na Quinta Rodada de Análise⁷³ dos compromissos assumidos na Convenção, cujo relatório final foi aprovado na Sessão Plenária de 15 de março de 2018, examinaram-se medidas voltadas à criação, manutenção e fortalecimento de instruções dirigidas ao pessoal das entidades públicas, com o objetivo de assegurar a compreensão adequada de suas responsabilidades e das normas éticas que regem suas atividades (OEA, 2018). Também foi objeto de análise o estudo de novas medidas preventivas que considerem a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.

Entre os avanços identificados, destacam-se a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública; a Lei n.º 12.850/2013 (Lei de Organização Criminosa), a qual define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, em relação à União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e estabelece normas de licitações e contratos específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista; a Lei n.º 13.316/2016, que regula os percentuais mínimos para o provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira no Ministério Público da União; a Lei n.º 13.346/2016, revogada pela Lei n.º 14.204/2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, assim como projetos de lei sobre a reforma do sistema de licitações e contratos⁷⁴ e a proteção de denunciadores de atos de corrupção⁷⁵.

O relatório também reiterou algumas recomendações formuladas na Segunda Rodada que continuam vigentes, tais como: (i) a necessidade de percentuais mínimos de servidores de carreira para o preenchimento de cargos comissionados; (ii) a ampliação de capacitações

⁷³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. *Projeto de Relatório Preliminar referente à implementação na República Federativa do Brasil das recomendações formuladas e das disposições analisadas na segunda rodada bem como com relação às disposições da Convenção selecionadas para a Quinta Rodada*. SG/MESICIC/doc.518/17 ver. 4, 15 mar. 2018 Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_bra_rep_por.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

⁷⁴ Projeto convertido na Lei n.º 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos.

⁷⁵ A alteração da Lei n.º 13.608, de 2018, por meio do Pacote Anticrime, lançou a base para que o sistema de proteção ao denunciante pudesse ser fundamentado no Poder Executivo federal. Em complemento, em 10 de dezembro de 2021, com o Decreto n.º 10.890/2021, estabeleceu-se a proteção contra retaliações a denunciadores, bem como medidas de reparação e incentivo à realização de denúncias, como: reforço ao papel da ouvidoria como centralizadora do recebimento de denúncias; criação de marcos processuais claros para fins de concessão de garantias contra retaliação; criação de procedimento centralizado na CGU para recebimento e apuração de denúncias de retaliação; possibilidade de a CGU adotar medidas acautelatórias e determinar medidas protetivas para fazer cessar a retaliação ao eventual risco ao denunciante.

direcionadas a servidores e empregados públicos responsáveis por licitações e contratações de obras, bens e serviços; a necessidade de consolidação das informações sobre aquisições e contratações públicas de todos os órgãos e entidades do Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis da federação, num único portal; (iii) a inclusão de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obras públicas de grande vulto; (iv) a proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem, de boa-fé, atos de corrupção, mediante a criação de programas de proteção à identidade e integridade física do denunciante e de sua família, bem como a proteção de sua situação trabalhista.

A respeito da implementação das disposições da Convenção nas contratações dos servidores públicos, o relatório ponderou como satisfatórias as medidas adotadas; contudo, apresentou algumas recomendações, tais como a definição de critérios mínimos de qualificação profissional para o provimento de funções de confiança e cargos em comissão, a obrigatoriedade de nomeação dos candidatos aprovados e habilitados conforme o número de vagas previsto no edital do concurso público, além da agilização do processo de nomeação desses candidatos.

O relatório recomendou, ainda, a adoção das seguintes medidas anticorrupção: (i) a edição de medidas necessárias para fortalecer a cooperação entre as instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais, incluindo a Polícia Federal, os Ministérios Públicos, os Tribunais de Contas e a Controladoria-Geral da União, na coleta de provas e informações de interesse das investigações ou das instruções criminais; (ii) a realização de levantamentos estatísticos e quantitativos dos casos de corrupção, a fim de se identificarem os desafios enfrentados e medidas corretivas; (iii) a ampliação do número de tribunais especializados em matéria anticorrupção e (iv) a reformulação do regime prescricional penal brasileiro, a fim de reduzir a impunidade.

Em síntese, apresentou-se o levantamento proposto no quadro 7.

Quadro 7 – acompanhamento da implementação das disposições da quinta rodada e das recomendações da Segunda Rodada

Compromisso	Recomendações formalizadas	Desdobramentos
Estrutura normativa	– Implementar a criação de leis no combate à corrupção e fomentar a legislação existente com mudanças propositivas na seara anticorrupção.	– Lei n. 12.846/2013; (Lei Anticorrupção) – Lei n. 12.850/2013 (Lei de Organização Criminosa); – Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais); – Lei n. 13.316/2016, que dispõe sobre as carreiras dos servidores

		<p>do MP da União e as carreiras do Conselho Nacional do Ministério Público);</p> <p>– Lei n.º 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos.</p> <p>– Lei n. 14.204/2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;</p> <p>– Decreto n.º 10.890/2021, normativo que busca ampliar meios para garantir segurança e confiança dos denunciantes como atores fundamentais para o combate à corrupção.</p>
Sistemas para a contratação de funcionários públicos	<p>– Regular, no âmbito dos três Poderes da União, os casos e condições, incluindo os critérios mínimos de qualificação profissional, a serem observados para a ocupação das funções de confiança e dos cargos em comissão.</p> <p>– Estabelecer, em relação aos três Poderes da União e de maneira expressa, a obrigatoriedade da nomeação dos candidatos aprovados e habilitados para as vagas previstas no edital do concurso público, oportunamente no prazo de validade do concurso.</p>	<p>– Reforço da recomendação realizada anteriormente no sentido de regulamentar critérios mínimos de qualificação profissional para ocupação de cargos em comissão.</p> <p>– Elaborar, anualmente, informação estatística — detalhada e compilada — sobre a contratação de funcionários públicos no Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público e publicá-la nos respectivos Portais de Transparência, de tal maneira que seja possível determinar o número e porcentagem de funcionários vinculados mediante processos de seleção, concursos públicos, contratações temporárias e terceirizadas, nomeações em funções de confiança e em cargos de livre provimento e exoneração, utilização de regimes de prestação de serviços profissionais individuais (como assessores ou consultores), número e porcentagem de recursos apresentados contra decisões proferidas em processos de recrutamento, seleção e admissão de pessoal, assim como o número e a porcentagem de recursos apresentados relativos à criação e provimento de cargos em comissão, a fim de poder identificar desafios e recomendar medidas corretivas caso seja necessário.</p>
Sistemas para aquisição de bens e serviços por parte do Estado	<p>– Fortalecer os sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado.</p>	<p>– Considerar — como um dos propósitos de reforma da Lei n.º 8.666 de 1993 sobre Licitações e Contratos — a adoção das</p>

	<ul style="list-style-type: none"> – Dar continuidade aos programas de capacitação de funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços. – Fortalecer os mecanismos de controle do sistema de contratação de bens e serviços por parte do Estado. – Considerar modificar a Lei n. 8.666/93 estendendo as sanções previstas nos seus artigos 87 e 88, além da entidade contratada, também aos seus proprietários e dirigentes. – Fortalecer os órgãos de controle, especialmente o TCU e a CGU. – Fortalecer os meios eletrônicos e sistemas de informação para a contratação pública. – Considerar a possibilidade de instituir um cadastro único de preços para o Governo Federal. – Ampliar a utilização do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços, com o propósito de assegurar os princípios de transparência, equidade e eficiência consagrados na Convenção. – Fortalecer os sistemas para a contratação de obras públicas. 	<p>medidas pertinentes para consolidar as normas jurídicas existentes na matéria em um só instrumento legal, que seja geral e integral, com o intuito de facilitar a aplicação deste por parte dos servidores públicos, buscando torná-la mais clara e compreensível para aqueles que intervêm na contratação estatal, assim como para os cidadãos em geral, guiando-se pelos princípios de publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção⁷⁶.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Considerar tipificar, de maneira específica, o crime de sobrepreço e superfaturamento na atividade contratual, atribuindo-lhe uma sanção pertinente à gravidade de tal conduta⁷⁷. – Considerar modificar a Lei de Licitações e Contratos, estendendo as sanções previstas nas suas disposições aplicáveis à pessoa jurídica aos seus administradores ou sócios, assim como à nova pessoa jurídica do mesmo ramo que tenha relação com o sancionado, em casos de abuso do direito para a prática de atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial⁷⁸. – Considerar as medidas necessárias a fim de que o processo de aplicação de penalidades relativas a licitações e contratos — incluindo a suspensão temporária ou inidoneidade para licitar com a administração
--	--	--

⁷⁶ Após quase 28 anos da vigência da Lei n. 8.666/93, foi publicada a nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021) que trouxe importantes e necessárias alterações nas licitações e contratações públicas.

⁷⁷ O art. 11 da Lei de Licitações elenca e amplia, em seus incisos, os objetivos das licitações e contratações públicas, dentre os quais se destaca aquele que prescreve que o procedimento deve evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos. Enquanto o sobrepreço está relacionado à fase interna do certame (não havendo um tipo penal específico criminalizando tal conduta), o superfaturamento relaciona-se com a fase de execução do contrato e a sua prática pode subsumir-se a uma conduta tipificada como crime e prevista no art. 337-L do Código Penal. Relevante observar que, com a edição da Lei n. 14.133/2021, os crimes licitatórios são previstos e disciplinados não mais em lei licitatória, mas no próprio Código Penal brasileiro.

⁷⁸ O art. 160 da Lei de Licitações estabeleceu, na esfera do Direito Administrativo, os pressupostos elementares indispensáveis à aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica e as pessoas que poderão ser por ela afetadas. A segunda parte do art. 160 estabelece que: “(...) todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia”.

		<p>pública — seja eficiente e expedito de acordo com o Princípio da Eficiência⁷⁹.</p> <p>– Considerar incluir, nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a solicitação de provimento dos cargos vagos da CGU, por meio de concurso público, de maneira a recompor a sua força de trabalho e garantir o seu pleno funcionamento, de acordo com as suas atribuições e responsabilidades.</p> <p>– Adotar as medidas necessárias para fortalecer as competências atuais do Tribunal de Contas da União, incluindo os seus poderes cautelares, aprimorando a cooperação técnica interinstitucional entre os órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, de acordo com a disponibilidade de recursos.</p> <p>– Regular o compartilhamento de informações e bases de dados sigilosas aos órgãos de controle por outros órgãos da Administração Pública de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para facilitar a tais órgãos o cumprimento de suas competências de controle.</p> <p>– Estabelecer o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) como o sistema nacional único de cadastramento de fornecedores, de uso obrigatório pela Administração Pública Direta e Indireta no âmbito dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p> <p>– Considerar as medidas pertinentes a fim de consolidar, em um único portal na <i>web</i>, as informações sobre as aquisições e</p>
--	--	--

⁷⁹ De acordo com o art. 5º da Lei de Licitações: “na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)”.

		<p>contratações públicas, incluindo, obrigatoriamente, dados de todos os órgãos e entidades dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p> <p>– Contemplar a implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, exigindo a realização de consultas públicas a respeito das condições que serão impostas em editais de licitações, para facilitar e incentivar atividades de controle da execução do contrato por parte dos cidadãos.</p>
--	--	--

Fonte: autoria própria.

A respeito da leitura dos relatórios formalizados pelo Comitê de Peritos nas Rodadas do MESICIC até o momento, os documentos reconhecem que o Brasil tem se esforçado em implementar as normas de combate à corrupção, buscando atender as recomendações apresentadas pelo Comitê de Peritos nas Rodadas do MESICIC, por meio de alterações normativas, implementação de programas educativos e adoção de medidas que visam ao combate da corrupção.

O conteúdo das recomendações formuladas aponta ênfase em medidas de caráter eminentemente preventivo. Além de incentivar o Brasil a continuar fortalecendo os órgãos de controle superior — como o Ministério Público, a Polícia Judiciária, os Tribunais de Contas, a Comissão de Ética Pública, as Controladorias e as Corregedorias —, objetiva-se assegurar que tal controle seja efetivo. Para isso, recomenda-se dar-lhes maior apoio, bem como os recursos necessários para o desempenho de suas funções, além de fortalecer os mecanismos que permitem a coordenação institucional de suas atividades e sua constante avaliação e supervisão. Em contrapartida, o descumprimento reiterado de determinadas recomendações ilustra sérias lacunas quanto ao tratamento por parte do ordenamento jurídico brasileiro acerca do fenômeno da corrupção. Destacam-se, nesse cenário, alguns aspectos sensíveis da realidade brasileira, conforme o quadro 8.

Quadra 8 – recomendações não atendidas

Rodada	Recomendações não atendidas ou que exigem maior observância por parte do Brasil
Primeira	(i) Fortalecer a implementação de leis e sistemas regulatórios em relação a conflitos de interesses, assegurando que sejam aplicáveis a todos os funcionários públicos, a fim de permitir a aplicação prática e efetiva de um sistema de ética pública ⁸⁰ . (ii) Fortalecer os sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos ⁸¹ . (iii) Assistência e cooperação: promover, juntamente às autoridades estaduais e municipais, os mecanismos pertinentes à cooperação, a fim de ampliar a informação sobre os temas correspondentes à Convenção em relação às suas respectivas jurisdições e de prestar assistência técnica para a efetiva implementação da Convenção. (iv) Assistência e cooperação: estabelecer uma legislação sobre assistência recíproca e continuar a negociar acordos bilaterais na matéria, bem como fazer parte de outros instrumentos internacionais pertinentes que facilitem tal assistência ⁸² .
Segunda	(i) Regular, no âmbito dos três Poderes da União, os casos, condições e percentuais mínimos de servidores de carreira que deverão preencher os cargos em comissão. (ii) Considerar regulação integral sobre proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção.
Terceira	(i) Fortalecer as normas e medidas para a vedação ou o impedimento de tratamento tributário favorável para despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais contra a corrupção.

⁸⁰ Para cumprir com essa recomendação, o relatório sugere que o Brasil poderá considerar as seguintes medidas: (i) a respeito das iniciativas legislativas existentes, considerar incluir, em um único conjunto de normas, um regime em matéria de conflito de interesses que se aplique à generalidade dos funcionários públicos, no sentido de permitir tanto aos servidores públicos como aos administrados ou usuários conhecer com exatidão seus deveres e direitos e, ao mesmo tempo, eliminar as lacunas existentes na cobertura dos regulamentos atuais. Tal medida, entretanto, não impediria a existência de normas dirigidas a setores que por sua especificidade possam requerer um tratamento especializado ou o estabelecimento de normas mais restritivas; (ii) estabelecer ou fortalecer, conforme aplicável, mecanismos destinados a monitorar e resolver casos de conflitos de interesses, de modo a cobrir a totalidade dos funcionários públicos; (iii) estabelecer, em outros casos aplicáveis, restrições adequadas para os que deixem de desempenhar um cargo público, tais como a proibição de atuar nos assuntos em que interveio em razão de sua competência, ou juntamente às entidades com as quais esteve vinculado, recentemente, por um prazo de tempo razoável; (iv) implementar medidas que assegurem que a renúncia apresentada por parlamentar que, ao tomar conhecimento da possibilidade de instauração de processo disciplinar destinado a apurar ato de corrupção por ele praticado, não tenha o efeito de prejudicar sua apuração até o final, com a aplicação das sanções pertinentes. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA). Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. *Relatório Final sobre a Implementação na República Federativa do Brasil das Disposições selecionadas da Convenção para serem analisadas no âmbito da Primeira Rodada*. SG/MESICIC/doc.168/05 rev. 4, 31 mar. 2006. p. 47-48. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>. Acesso em: 20 out. 2024).

⁸¹ Para cumprir com essa recomendação, o relatório sugere que o Brasil poderá considerar as seguintes medidas: (i) regular as condições, procedimentos e outros aspectos relacionados à divulgação pública, quando for o caso, das declarações das receitas, ativos e passivos, respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil; (ii) tipificar o delito de enriquecimento ilícito; (iii) otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações de receitas, ativos e passivos, com o objetivo de que as mesmas sirvam também como uma ferramenta útil para a detecção e prevenção de conflitos de interesses e crimes, quando for o caso; (iv) fortalecer as disposições relacionadas com a verificação do conteúdo de tais declarações, de tal maneira que o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União possam contar com procedimentos que permitam impulsionar a efetivação de tal verificação respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2006, p. 49).

⁸² Embora o Código de Processo Civil de 2015 dedique capítulo específico para tratar da cooperação jurídica internacional (Capítulo II – arts. 26 a 41), e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) também verse sobre o assunto, notadamente, no art. 7º, § 6º, tais regulamentações não são suficientes para suprir a lacuna legislativa existente. Tramita, na Câmara dos Deputados, o PL n. 881/2022, que dispõe sobre a cooperação jurídica internacional em matéria penal, discorrendo acerca da execução do Auxílio Direto, da Carta Rogatória, da Transferência de investigação ou de processo penal, homologação de sentença estrangeira, extradição, transferência de pessoas condenadas e outros mecanismos admitidos em tratados internacionais de que o Brasil faça parte.

	<ul style="list-style-type: none"> (ii) Fortalecer as normas e medidas para a prevenção do suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros. (iii) Tipificar como delito a conduta de enriquecimento ilícito. (iv) Considerar a utilização da Convenção Interamericana contra a Corrupção para os propósitos de extradição em casos de corrupção.
Quarta	<ul style="list-style-type: none"> (i) Recomendações para o constante fortalecimento dos órgãos de controle superior. (ii) Especificamente em relação ao MPF, fortalecer a cooperação entre os órgãos encarregados de investigações disciplinares de funcionários públicos (“corregedorias”) e o MPF, com a finalidade de tornar mais efetivo o trabalho do MPF no processo penal contra funcionários públicos que estejam sendo investigados por atos de corrupção no âmbito administrativo. (iii) Em relação ao Poder Judiciário, implementar reformas no sistema de recursos judiciais ou buscar outros mecanismos que permitam agilizar a conclusão dos processos e o início da execução da sentença, a fim de evitar a impunidade dos responsáveis por atos de corrupção. (iv) Como uma das maneiras de agilizar o julgamento de atos de corrupção e de improbidade administrativa, criar órgãos especializados no Poder Judiciário, a fim de evitar a impunidade daqueles que os cometam em virtude da prescrição da ação.
Quinta	<ul style="list-style-type: none"> (i) Regular condições para ocupação de cargos de confiança, como qualificação profissional mínima, para a Administração direta e indireta, em todos os Poderes, bem como garantir uma porcentagem mínima de servidores efetivos para ocupação de cargos comissionados. (ii) Adotar medidas necessárias para fortalecer a cooperação entre os entes federativos para prevenção e combate conjunto à corrupção.

Fonte: autoria própria.

A busca do atendimento das recomendações dirigidas ao Brasil pode contribuir, satisfatoriamente, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção, sendo, pois a atuação do MESICIC de grande relevância por representar um mapa consistente dos principais avanços e obstáculos e consolidar-se como instrumento forte e efetivo na prevenção e no combate à corrupção no país.

Os Estados-parte, incluindo o Brasil, devem considerar medidas legislativas e administrativas previstas nas Recomendações, além dos valores, princípios, fins, meios e procedimentos consagrados nos textos internacionais, certamente delimitando ao legislador nacional a discricionariedade para penalizar ou não as condutas por eles disciplinadas, ou os princípios que devem reger a função pública.

Além disso, medidas propositivas de caráter legislativo e administrativo somente funcionam se forem acompanhadas de uma preocupação efetiva envolvendo o *enforcement* e a medição do impacto real dessas medidas — número de condenações, por exemplo —, circunstância que exige a participação de diversos órgãos estatais, inclusive do Ministério Público, que, ao exercer a sua função constitucional, pode auxiliar os demais órgãos internos de combate à corrupção no fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento, além de buscar a elaboração de dados empíricos — objetivo da presente pesquisa — que reforcem a atuação prática dos órgãos de fiscalização e controle.

4.2.1.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) – Convenção de Mérida

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção representa um grande avanço para o combate aos atos corruptivos. Ela foi responsável por abrir caminho para a celebração de um tratado anticorrupção em âmbito universal, no seio da Organização das Nações Unidas.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) foi o primeiro tratado global de combate à corrupção, servindo como marco nesse debate, e resultando na Resolução n.º 55/61, de 4 de dezembro de 2000, da Assembleia Geral da ONU, por meio da qual se reconheceu a necessidade de contar com um instrumento jurídico internacional eficaz contra atos corruptivos.

A assinatura da UNCAC ocorreu em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, e sua entrada em vigor, em 14 de dezembro de 2005, após atingir o número mínimo de ratificações. Trata-se do primeiro instrumento internacional de vocação universal anticorrupção juridicamente vinculante. O Brasil ratificou a UNCAC pelo Decreto Legislativo n. 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

No plano da ONU, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção (UNCAC), conhecida como Convenção de Mérida, foi o mais elaborado e detalhado dos instrumentos de combate à corrupção.

Seu preâmbulo reconhece que a corrupção, além de afetar a estabilidade e a segurança das sociedades, enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, comprometendo o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito. Trata-se de um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, e possui vínculos com outras formas de delinquência como o crime organizado, a corrupção econômica e a lavagem de dinheiro (Brasil, 2006).

No art. 1, a Convenção acentua como finalidade a promoção e o fortalecimento de medidas eficazes de prevenção e combate à corrupção; apoio à cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção e recuperação de ativos; promoção da integridade, prestação de contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos (Brasil, 2006).

Os três maiores focos da Convenção, desse modo, constituem a prevenção, a criminalização e o seu cumprimento; ou seja, as inovações da UNCAC não se restringem à criminalização de atos, mas também traz um enfoque na prevenção, assim como na cooperação

internacional e na recuperação de ativos (Hechler, 2011). Nas palavras de Caparrós (2000, p. 18):

por todo ello, la dimensión política de la corrupción no cabe resolverla tan sólo desde las garantías formales, sino, sobre todo, desde el fomento entre el cuerpo social de una democracia militante. Recordando a Löwenstein, si no se trasciende desde lo meramente semántico al ámbito de lo normativo, los mecanismos de control carecerán de contenido y, por ello, de eficacia. Frente a esa contracultura, es preciso edificar una cultura de la participación ciudadana que no se resigna a convivir día a día con el cohecho, favoreciendo la intervención de particulares y colectivos comprometidos en la lucha contra la corrupción.

O instrumento internacional trouxe algumas diretrizes importantes como: (i) O art. 6 trata da necessidade acerca da criação de órgãos de prevenção contra práticas de corrupção por parte dos países signatários⁸³; (ii) O art. 7 ressalta a importância do Princípio da Eficiência no setor público⁸⁴; (iii) O art. 8 acentua a elaboração de códigos de conduta para funcionários públicos⁸⁵; (iv) o art. 11 sublinha que a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público é fundamental para o combate à corrupção⁸⁶; (v) o art. 13 refere-se à participação da sociedade civil organizada, das organizações governamentais e das organizações com base na comunidade na prevenção e luta contra a corrupção⁸⁷. Cada Estado Parte deve adotar medidas

⁸³ Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

⁸⁴ Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará adotar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes: a) Estarão baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

⁸⁵ 1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos. 2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

⁸⁶ 1. Presentes a independência do poder judiciário e sua função decisiva na luta contra a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico e sem menosprezar a independência do poder judiciário, adotará medidas para reforçar a integridade e evitar toda oportunidade de corrupção entre os membros do poder judiciário. Tais medidas poderão incluir normas que regulem a conduta dos membros do poder judiciário. 2. Poderão formular-se e aplicar-se no ministério público medidas com idêntico fim às adotadas no parágrafo 1 do presente Artigo nos Estados Partes em que essa instituição não forme parte do poder judiciário mas goze de independência análoga. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

⁸⁷ Cada Estado Parte considerará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito

para ampliar o acesso às contas públicas para os cidadãos e estimular a participação da sociedade nesse processo, além de adotar medidas preventivas à lavagem de dinheiro.

No capítulo II da UNCAC, expõem-se, detalhadamente, medidas preventivas para práticas de corrupção no setor privado⁸⁸, tais como desenvolver padrões de auditoria e de contabilidade para as empresas; sanções civis, administrativas e criminais efetivas e que tenham um caráter inibidor para futuras ações; promover a cooperação entre os aplicadores da lei e as empresas; prevenir o conflito de interesses; proibir a existência de caixa dois nas empresas; e desestimular isenção ou redução de impostos a despesas consideradas como suborno ou outras condutas.

No capítulo IV, apresenta-se um rol de normas que preveem e regulamentam a cooperação jurídica internacional (arts. 43 e 50) como uma medida obrigatória em matéria criminal, podendo ser aplicada em matéria civil ou administrativa, de modo que é possível solicitar cooperação jurídica exclusivamente com base nesse instrumento, independentemente da existência de outro acordo ou tratado bilateral.

No capítulo V, por sua vez, prevê-se a devolução total dos ativos relacionados ao crime de corrupção ao Estado vítima, consagrando, em seu art. 51, a recuperação de ativos como princípio fundamental. As medidas da Convenção de Mérida estabelecem uma estrutura para que os países adaptem a sua legislação civil e criminal para facilitar a identificação, localização e embargo preventivo, e o retorno de bens obtidos por meio de práticas corruptas. Essa exigência do Estado em recuperar os bens é possível por meio da sua capacidade de provar a titularidade sobre o bem (Hechler, 2011).

Na esfera repressiva, a UNCAC abrange não somente a corrupção praticada por funcionários públicos estrangeiros, mas também funcionários públicos nacionais e funcionários de organizações internacionais públicas, além daqueles empregados de órgãos públicos, empresas públicas ou entidades que prestem serviço público. A mera promessa, oferta ou

da existência, das causas e da gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

⁸⁸ Art. 12 Setor Privado: 1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas. 2. As medidas adotadas para o alcance desses fins poderão consistir, entre outras coisas, em: a) promover a cooperação entre os organismos encarregados de fazer cumprir a lei e as entidades privadas pertinentes; b) promover a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos códigos de conduta para o exercício das atividades comerciais e das profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

pedido de suborno já é suficiente para se enquadrar nos termos da convenção (Cloots; Ryngaet; Wounters, 2012).

Além de procurar fomentar a implementação de leis anticorrupção por todos os Estados Partes, a Convenção enumerou condutas específicas como os casos de suborno de funcionário público nacional (art. 15), estrangeiro e de funcionários de organizações internacionais públicas (art. 16); malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (art. 17); tráfico de influências (art. 18); abuso de funções, (art. 19); enriquecimento ilícito (art. 20); suborno no setor privado (art. 21); malversação ou peculato de bens no setor privado (art. 22); lavagem de produto do delito (art. 23); encobrimento (art. 24) e obstrução de justiça (art. 25).

Prevê, também, a responsabilização das pessoas jurídicas (art. 26); a participação e a tentativa (art. 27); a necessidade de conhecimento, intenção e propósito como elementos do delito (art. 28); a possibilidade de prescrição (art. 29); a necessidade de punição dos delitos, por meio de processo, com sentença e sanções condizentes com a gravidade da conduta, incluindo a possibilidade de inabilitação do servidor para ocupação/manutenção do cargo no serviço público, se possível e preferencialmente por meio de autoridades especializadas e encarregadas em fazer cumprir a lei, mediante cooperação com os organismos nacionais, internacionais e o setor privado (arts. 30, 36, 37 e 38); hipóteses de embargo, apreensão e confisco (art. 31) a proteção de testemunhas, peritos, vítimas e denunciante (*whistleblowers*) (arts. 32 e 33).

Como forma de aperfeiçoamento dos preceitos contidos na Convenção, os quais podem subsidiar, de maneira imediata, a atuação dos Órgãos de Controle, inclusive do Ministério Público, para tornar mais eficiente o exercício de suas atividades fiscalizatórias, três aspectos da Convenção que merecem destaque diante da nossa realidade: (i) a denúncia anônima é válida e legítima, conforme previsão do art. 13 (2)⁸⁹; conveniente, porém, que tal dispositivo seja analisado em conjunto com o previsto no art. 28, segundo o qual “o conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas”⁹⁰; (ii) a quebra do sigilo bancário deve servir como importante instrumento de investigação à disposição dos

⁸⁹ Art. 13 – Participação da sociedade: (...) 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 13 nov. 2024.

⁹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 13 nov. 2024.

Órgãos de Controle, inclusive do Ministério Público. De acordo com o art. 40 da Convenção, “cada Estado Parte velará para que, no caso de investigações penais nacionais de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, existam em seu ordenamento jurídico interno mecanismos apropriados para eliminar qualquer obstáculo que possa surgir como consequência da aplicação da legislação relativa ao sigilo bancário”⁹¹; (iii) a Convenção contém um grande número de disposições que preveem e regulamentam a cooperação internacional. Assim, é possível solicitar-se cooperação e assistência internacionais com base no Pacto internacional, independentemente da existência de acordo ou tratado bilateral ou multilateral específico.

Para trazer efetividade a essa estratégia de combate à corrupção transnacional, diversas providências, sobretudo jurídicas, devem ser adotadas tanto de forma coletiva, entre os Estados, como singularmente, em seus próprios territórios. Todavia, considerando que as disposições da Convenção se dirigem, ao menos em tese, aos Estados de todos os continentes — especialmente àqueles em que o respaldo e o incentivo da comunidade internacional se mostram mais necessários no enfrentamento à corrupção —, é razoável presumir dificuldades em sua implementação e acompanhamento.

4.2.1.3.1 A realidade brasileira no contexto anticorrupção da UNCAC

Como se observa em relação às demais Convenções, o Brasil dispõe de um sistema institucional e legislativo já amplamente desenvolvido, apto a demonstrar, em grande medida, sua conformidade com os termos da Convenção de Mérida. Impõe-se, contudo, que as disposições convencionais sirvam de impulso para o aperfeiçoamento contínuo desse sistema.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e internalizados no ordenamento jurídico pátrio exigem do país o contínuo aprimoramento de boas práticas internas de prevenção, detecção e punição à corrupção e à lavagem de dinheiro. Tais práticas constituem, portanto, condição indispensável para o atendimento das normas e recomendações emanadas pela UNCAC.

Um exemplo satisfatório do avanço brasileiro a respeito do desenvolvimento de suas metas e ações refere-se à criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), um modelo de articulação institucional horizontal, que agrega dezenas de órgãos públicos e entidades com diferentes competências, atribuições experiências e visões

⁹¹ *Idem.*

de mundo, em prol de aprimorar a organização do Estado para o combate à criminalidade (ENCCLA)⁹².

Nessas quase duas décadas desde sua criação, em 2003, a ENCCLA tem atuado como rede de articulação interinstitucional que agrega, voluntariamente, cerca de 90 instituições públicas — pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e, em alguns casos, inclusive municipal — e entidades⁹³.

Em seu início, a ENCCLA tinha como foco exclusivo o combate à lavagem de dinheiro. A partir de 2006, decidiu-se por incorporar o combate à corrupção à estratégia, que se tornou mais ampla e adequada ao enfrentamento desse problema tão sensível. Essa ampliação de foco revelou ser propícia também ao atendimento das disposições contidas nas convenções internacionais contra a corrupção, como a da OCDE, OEA e ONU, além de cumprir a determinação contida no art. 14 da Convenção de Mérida. Não é possível, portanto, dissociar o combate interno aos temas de recomendações internacionais assumidas pelo Brasil nessas esferas.

O grande diferencial da ENCCLA assenta-se em sua forma de atuação. Desde a sua implementação, a Estratégia está consolidada em três pilares fundamentais: (i) engajamento de alto nível dos órgãos participantes; (ii) construção coletiva de soluções — com a participação de múltiplos especialistas nas temáticas abordadas; e (iii) metodologia de decisões baseadas em consenso⁹⁴.

Seus principais resultados práticos envolvem a adoção de medidas de concretização de políticas públicas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, seja por meio de proposições normativas, de aprimoramento de estruturas administrativas e de fluxo de informações, da formulação de guias, diagnósticos e programas de treinamento e capacitação, além da divulgação e implementação de boas práticas no serviço público entre outras medidas⁹⁵.

Além de propor melhorias e inovações para a gestão e para o aperfeiçoamento das estruturas administrativas e do sistema normativo-legal do país, a ENCCLA também auxilia na

⁹² Atualmente, a ENCCLA conta com, aproximadamente, 90 (noventa) instituições públicas, pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público, a abranger, também, as três esferas de governo (federal, estadual e, em alguns casos, até mesmo municipal), podendo ser citadas: CGU, TCU, CVM, COAF, PREVIC, SUSEP, Banco Central, Agência Brasileira de Inteligência, Advocacia-Geral da União, Federação Brasileira de Bancos etc. ENCCLA. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*. Disponível em: <https://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 25 out. 2024.

⁹³ ENCCLA. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. O que é ENCCLA?* Disponível em: <https://enccla.camara.gov.br/quem-somos/quem-somos>. Acesso em: 28 out. 2024.

⁹⁴ Op. Cit. Acesso em: 28 out. 2024.

⁹⁵ *Idem*. Acesso em: 28 out. 2024.

adequação do sistema brasileiro de prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro por meio da busca no atendimento de recomendações de Convenções e foros internacionais que possuem esses objetivos. Tal como explica Oliveira (2017, p. 3):

cabe destacar o papel que a Enccla exerce no que concerne aos debates internos e implementação das recomendações dos organismos internacionais que atacam a corrupção e a lavagem de dinheiro. Considerando os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro que, muitas das vezes, perpassam pelas atividades de diversos atores, a Enccla é também um ambiente de integração onde os organismos podem verificar o andamento das ações de cada segmento do governo acerca das implementações das recomendações internacionais.

Os produtos e resultados alcançados pela ENCCLA extrapolam os eixos de prevenção, detecção e punição; eles são destinados, de forma geral, a propor melhorias ou inovações nas áreas de capacitação e treinamento; proposições para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas; compartilhamento de dados; produção de conhecimento; governança e gestão; proposição para estruturação e especialização de órgãos; e sugestões de aperfeiçoamento normativo-legal.

No site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, constam inúmeras propostas positivas da ENCCLA já implementadas, a exemplo do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)⁹⁶; do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro; do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção;

⁹⁶ O Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) surgiu em cumprimento à meta n.º 25 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) 2004, com o objetivo de criar um plano integrado de capacitação e treinamento de agentes públicos e de orientação à sociedade, otimizando a utilização de recursos públicos e disseminando uma cultura de prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no Brasil. Desde sua concepção em 2004, até o final de 2022, já foram capacitados mais de 25 mil agentes públicos, nos 26 Estados e no Distrito Federal. Além disso, já participaram dos cursos do Programa, como convidados, agentes públicos do Peru, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Angola entre outros. Ao longo desses anos, o PNLD realizou cerca de dez eventos presenciais de capacitação por ano, já tendo sido realizados eventos em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal. Os palestrantes são participantes da Enccla, integrantes de carreiras de Estado, como magistrados, policiais civis e federais, membros do Ministério Público, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Advocacia-Geral da União (AGU), Banco Central do Brasil (BCB), Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), Receita Federal do Brasil (RFB), Superintendência de Seguros Privados (Susep), Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros. O público-alvo é formado por servidores dos órgãos parceiros nos estados, além dos congêneres locais, como Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, auditores da Fazenda Estadual, Defensoria Pública e Policiais. Além da difusão de conhecimento, os cursos promovem a integração e a troca de experiências entre os órgãos participantes, criando laços de confiança e propiciando a organização do Estado no combate ao crime organizado. (BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf. *Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD*. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-brasileiro-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/pnld>. Acesso em: 30 out. 2024).

do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA)⁹⁷; do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA)⁹⁸; do Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (INFOJUD)⁹⁹; do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS)¹⁰⁰; do Sistema Banco de Sanções; além de diversos projetos normativos voltados ao aperfeiçoamento do Estado brasileiro no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

⁹⁷ O Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA é uma ferramenta eletrônica que consolida, em um único banco de dados, as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais em todo o território nacional, permitindo um melhor controle dos processos e bens pelos órgãos judiciais. O SNBA também disponibiliza relatórios sobre os processos e bens apreendidos no âmbito de uma unidade judiciária, tribunal e em todo o Poder Judiciário, favorecendo a adoção de uma política de gestão desses bens, da apreensão à destinação final, inclusive para evitar extravios, depreciação ou perecimento de bens. Em um segundo módulo, o SNBA possibilitará o leilão eletrônico desses bens, a incrementar a necessária recuperação dos ativos. Desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Conselho da Justiça Federal, a Polícia Federal e o Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça, em cumprimento de uma meta da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, o Sistema Nacional de Bens Apreendidos demonstra, pela sua origem, a importância da cooperação institucional na construção de ferramentas hábeis a aprimorar os serviços judiciais. Trata-se, portanto, de mais uma ferramenta disponibilizada aos magistrados para aperfeiçoar e modernizar o Poder Judiciário. (BRASIL. Sistema Nacional de Bens Apreendidos. *Manual do usuário versão 1.0*. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/50719415/Manual+6++SNBA.pdf/8a145684-634e-6534-ca58-4a2a65be729f#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Bens%20Apreendidos%20%2D%20SNBA%20%20C3%A9%20uma%20ferramenta,e%20bens%20pelos%20%20C3%B3rg%C3%A3os%20judiciais>. Acesso em: 30 out. 2024).

⁹⁸ O Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias – SIMBA é um conjunto de processos, módulos e normas para tráfego de dados bancários entre instituições financeiras e órgãos governamentais. O projeto é uma evolução do modelo adotado pela Assessoria de Pesquisa e Análise – ASSPA, que é uma unidade vinculada ao gabinete do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal. A SEFAZ RS é um dos órgãos públicos conveniados aptos a receber dados de afastamento de sigilo bancário de forma segura via internet. (BRASIL. Serviços e informações do Brasil. *Sistema de Investigação de Movimentações bancárias – SIMBA*). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/sistema-de-investigacao-de-movimentacoes-bancarias-simba>. Acesso em: 30 out. 2024).

⁹⁹ Resultado de uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Receita Federal, o Programa Infojud (Sistema de Informações ao Judiciário) é um serviço oferecido unicamente aos magistrados (e servidores por eles autorizados), que tem como objetivo atender às solicitações feitas pelo Poder Judiciário à Receita Federal. A ferramenta está disponível, apenas, aos representantes do Poder Judiciário previamente cadastrados, em base específica da Receita Federal, e que possuam certificado digital emitido por Autoridade Certificadora integrante da ICP-Brasil. O acesso ao Infojud é feito no sítio da Receita Federal, opção “e-CAC — Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte”. Esse sistema substitui o procedimento anterior de fornecimento de informações cadastrais e de cópias de declarações pela Receita Federal, mediante o recebimento prévio de ofícios. O único custo envolvido é o do processo para obtenção da certificação dos magistrados (e serventuários), que é de responsabilidade direta da Justiça. (CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Infojud*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/infojud/>. Acesso em: 30 out. 2024).

¹⁰⁰ O Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional – CCS é um sistema de informações de natureza cadastral que tem por objeto os relacionamentos que são mantidos pelas instituições participantes com os seus clientes: CPFs, CNPJs e representantes legais. Esses relacionamentos são materializados nas contas, investimentos e bens guardados pelos clientes nas instituições, designados em norma de “bem/direito/valor”. O CCS visa dar cumprimento ao previsto no Artigo 10A da Lei de Lavagem de Dinheiro n.º 9.613, de 03/03/1998, conforme texto incluído pelo Artigo 3º da Lei n.º 10.701, de 09/07/2003: “o Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores”. As regras relativas ao sigilo bancário e ao direito à privacidade são observadas em toda a operação do CCS. Podem requisitar os dados constantes do cadastro: a) Poder Judiciário; b) Comissões Parlamentar de Inquérito (CPIs); Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e; d) outras autoridades, quando devidamente habilitadas e legitimadas via Termo de Adesão ao Regulamento para acesso ao CCS (Resolução BCB n.º 124, de 05/08/2021), além dos casos de Convênios ainda existentes (BRASIL. Banco Central do Brasil. *Cadastro de clientes do sistema financeiro – CCS*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/cadastroclientes>. Acesso em: 30 out. 2024).

Além da ENCCLA, no plano interno, o Plano Anticorrupção (Brasil, 2020), previsto para o período de 2020 a 2025, constituiu a principal iniciativa governamental voltada, de forma específica, à estruturação e à execução de ações de aprimoramento dos mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção no Poder Executivo federal, promovendo avanços no cumprimento e na evolução da legislação anticorrupção, assim como no atendimento às recomendações internacionais.

A princípio, o Plano Anticorrupção apresenta as características básicas de um plano nacional anticorrupção, com grande potencial para transformar o arcabouço legislativo e institucional brasileiro, fortalecendo mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Ele permitirá que o governo federal tenha: (i) um maior conhecimento sobre suas responsabilidades estabelecidas pelos normativos vigentes; (ii) aprimore os marcos legais; (iii) tome decisões embasadas a respeito das recomendações internacionais; e (iv) defina as ações futuras a serem implementadas para robustecer e sistematizar seus mecanismos anticorrupção.

Foram propostas 142 ações: 42 normativas e 100 não normativas. Elas foram, ainda, classificadas de acordo com a sua dimensão finalística: 78 de prevenção, 34 de detecção e 30 de responsabilização. Tratam de temas diversos como recuperação de ativos e transparência, ouvidorias e lavagem de dinheiro, responsabilização de pessoas físicas e jurídicas e cooperação internacional.

Um ano após o seu lançamento, foi publicado o primeiro Boletim de Acompanhamento, apresentando um diagnóstico sobre o *status* da implementação do referido plano. Esse boletim indicou que foram acrescentadas 11 ações às 142 ações originais, totalizando 153 ações com previsão de conclusão até 2025. Apontou, ainda, que, entre as 90 ações com prazo de conclusão até o término de 2021, 60 haviam sido concluídas, enquanto 28 tiveram seus prazos prorrogados e 2 ações não foram concluídas apesar de terem seus prazos de conclusão mantidos (Brasil, 2020).

4.2.2 Corrupção e legislação interna

O combate à corrupção e o aperfeiçoamento de instrumentos de fiscalização do Estado revelam-se essenciais para permitir que qualquer país civilizado possa crescer e se desenvolver de forma plena e eficiente.

De acordo com o *ranking* da Transparência Internacional do ano de 2015, o Brasil ocupava a 76ª posição em termos de percepção da corrupção, apresentando-se alto em relação a outros países com economias de porte semelhante. Mais recentemente, a percepção da

corrupção mostrou-se ainda mais acentuada, já que, no *ranking* divulgado em 2023, o país subiu vinte e cinco casas e passou a ocupar a 104ª colocação. Com base na análise dessa entidade, o índice brasileiro obteve queda de quatro pontos, de 40 para 36 numa escala que vai de 0 a 100, em que 0 significa elevada percepção de corrupção e 100, elevada percepção de integridade.

Os países desenvolvidos já haviam percebido essa necessidade de mudança e evolução da legislação, a exemplo dos Estados Unidos, que foram os precursores no combate à corrupção corporativa transnacional por meio da promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) – Lei Americana Anticorrupção no Exterior – em 1977, com a finalidade de regulamentar, dentre outros aspectos, as atividades persecutórias das autoridades norte-americanas em relação a pessoas e entidades que realizem pagamentos a funcionários públicos estrangeiros com o objetivo de obter ou manter negócios. Desde então, diversos tratados internacionais com o mesmo propósito foram assinados por diferentes países, incluindo o Brasil.

Diversos países adotaram, nas últimas décadas, legislações e medidas destinadas a combater a corrupção, rejeitando a concepção de que o suborno funcionaria como incentivo à atuação estatal, favorecendo o desenvolvimento e impulsionando a economia. Sabe-se, contudo, que os resultados apontados como positivos, como a suposta redução de barreiras burocráticas, não conseguem ocultar os prejuízos decorrentes dessa prática.

O fenômeno da corrupção produz complexidade e aumenta a interdependência do sistema jurídico em relação ao seu ambiente externo, uma vez que induz uma grande quantidade de influxos oriundos dos demais sistemas, incluindo o social, os quais exigem uma resposta jurídica (normalmente proibitiva/sancionatória) a comportamentos inéditos ou que se tornaram indesejáveis diante da absorção de novos valores pela sociedade.

Esse movimento de interdependência com os demais ramos do saber — p.ex. econômico, político, científico etc. — merece rigorosa atenção na medida em que o sistema jurídico, apesar de sensível às demandas de outros sistemas, somente consegue processá-las nos limites inerentes às estruturas, seleções e operações que diferenciam o direito dos demais contextos (fechamento operativo). Dessa perspectiva, o sistema jurídico consiste em um só, pouco importando se as cadeias normativas são múltiplas, não hierarquizadas, informais ou produzidas em diferentes contextos (Campilongo, 2011, p. 140).

Segundo Campilongo (p. 143), apesar de o sistema jurídico estar aberto cognitivamente aos influxos dos demais sistemas, não pode, com pena de se desfigurar como sistema, abandonar sua estratégia específica de operação fechada no código direito/não direito, lícito/ilícito.

Contudo, diante da natureza interdisciplinar do sistema jurídico, restringir a análise a uma única perspectiva e permitir que ele opere de forma aberta, com normas baseadas em conceitos jurídicos indeterminados, compromete a consistência e a previsibilidade do ordenamento¹⁰¹, correndo-se o risco de influenciar a atividade jurisdicional de modo a esvaziar direitos e garantias fundamentais resguardados pela Constituição Federal. Essa realidade evidencia-se, por exemplo, no campo do direito probatório, em que a apuração dos crimes envolvendo atos corruptivos constitui um dos mais desafiadores do sistema jurídico, pois, como ressalta Nucci (2015, p. 31),

[a] prova da corrupção ativa (também da passiva) é um dos mais complexos problemas existentes, na prática, nos processos dessa natureza. A dificuldade abrange tanto a materialidade — prova da existência do delito — quanto a autoria. Afinal, é um crime tipicamente camuflado, sem nenhuma visibilidade — como ocorre com os chamados *delitos de sangue*.

Nesse cenário, para que ocorra o ato de corrupção, é imprescindível que haja desrespeito a um *sistema normativo* que sirva de *referência*, causado por comportamentos ou ações que, por meio de vícios, abusos, violações da ética, dos valores ou da lei, busquem influenciar ou introduzir algum tipo de decisão ou ação que favoreça um indivíduo de forma política, judicial, econômica, setorial ou grupo social, em detrimento de interesses coletivos ou públicos.

Em seus relevantes escritos, Malen Seña (2017, p. 43) destaca que,

[h]averá corrupção se, em primeiro lugar, a intenção dos corruptos é obter um benefício irregular, não permitido pelas regras do sistema. Em segundo lugar, a pretensão de conseguir alguma vantagem na corrupção se manifesta através da violação de um dever institucional por parte dos corruptos. Em terceiro lugar, a corrupção se mostra como uma deslealdade à instituição a qual se pertence ou na qual se presta serviços. A consciência dessa deslealdade faz com que, em quinto lugar, os atos de corrupção tendam a ocultar-se, isto é, sejam cometidos em segredo ou num contexto de discrição.

Observa-se relevante o destaque dado por Malen Seña ao dispor que a intenção dos corruptos é obter um benefício irregular, não permitido pelas regras do sistema. De fato, um ato de corrupção nem sempre corresponde a uma ação penalmente antijurídica, pois a legalidade

¹⁰¹ Entende-se conceito jurídico indeterminado como expediente ao qual o legislador recorre naquelas situações em que não convém ou não é possível que a lei delimite com traço de absoluta nitidez o campo de incidência de uma regra jurídica, não sendo conveniente que a norma descreva em termos pormenorizados e exaustivos todas as situações fáticas a que há de ligar-se este ou aquele efeito no mundo jurídico. Esse expediente legislativo serve para fornecer ao aplicador da lei simples indicações genéricas, rescrevendo, apenas, o suficiente para tornar claro aquilo que lhe parece essencial, deixando ao intérprete a tarefa de preencher os claros, de cobrir os espaços em branco. Nesse sentido: MOREIRA, José Carlos Barbosa. Regras de experiência e conceitos juridicamente indeterminados, in *Temas de Direito Processual – Segunda Série*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 64.

ou ilegalidade desse ato dependerá do tratamento oferecido pelo sistema punitivo às regras do sistema normativo de referência.

A delimitação de um sistema normativo de referência manifesta-se ainda mais relevante ao se estudar a classificação idealizada por Arnold Heidenheimer (1970, p. 18-28), que traduz o fenômeno da corrupção de acordo com a percepção social de merecimento da reprovação, estabelecendo três formas: a) corrupção preta: quando a lei e a norma social coincidem, ou seja, há sinergia entre as percepções da sociedade com a norma jurídica vigente, ou seja, a lei pune e a sociedade realmente acredita que aquele ato deve ser punido; b) corrupção branca: quando a lei tipifica determinado ato como crime, mas há uma tolerância ou mesmo discordância dessa tipificação pela sociedade; c) corrupção cinza: quando os atores sociais avaliam determinado comportamento de forma controversa.

Essa classificação é relevante, pois estudos desenvolvidos por Kenneth Gibbons (1989, p. 165-171) e Michael Johnston (1989, p. 417-436) comprovam, empiricamente, a tese de Heidenheimer, estando em sintonia com o raciocínio desenvolvido por John Peters e Susan Welch (1978, p. 974-984), no sentido de que a sociedade possui diferentes modos de encarar os atos de corrupção, e a inserção social das normas escritas varia conforme o caso estudado.

Dessa forma, embora haja consciência coletiva acerca da existência de um aparato de leis e normas tratando da corrupção, é importante ressaltar que o entendimento e a interpretação dessas normas por parte da população podem variar dependendo do contexto, revelando ser a corrupção um fenômeno social e complexo inerente às relações pessoais individuais, institucionais e corporativas.

Os instrumentos jurídicos para prevenção e enfrentamento da corrupção estão em voga no Brasil há muitos anos, com constante edição de novos diplomas normativos¹⁰². O esforço internacional de combate à corrupção, empreendido por organismos como Organização das Nações Unidas – ONU, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e Transparência Internacional – TI, dentre outros, demonstra que se trata de um fenômeno que não respeita fronteiras e que é objeto de preocupação geral em razão de seus efeitos nefastos.

Um dos mecanismos de que dispõe o sistema jurídico para combater práticas corruptas que geram prejuízos econômicos e violam direitos humanos é por meio da tipificação penal de

¹⁰² Como exemplos podem ser citadas as seguintes leis: Lei 12.813/13 (trata do conflito de interesses na Administração Pública Federal); Lei 12.846/13 (chamada Lei Anticorrupção, voltada às empresas); Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa), Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) e Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/21).

condutas e da exacerbação de normas punitivas, fenômeno observado em nível mundial e, em especial, em países América Latina (Fortete; Cesano, 2009, p. 128-130). Atualmente, ainda que se fale em direito penal mínimo, em direito penal de *ultima ratio*, não há real limitação da abrangência criminal; pelo contrário, verifica-se uma ampliação de figuras repressivas relativas a esses novos riscos (Silveira, 2003, p. 28).

A corrupção, especialmente aquela que consiste em desvio de recursos públicos, seja pelo simples peculato ou por complexos esquemas de fraude à licitação, atinge, de forma imediata, bens econômicos do Estado. Embora a ficção do ente de direito público permita individualizar esse dano a determinada pessoa jurídica de direito público, a coletividade é que é efetivamente atingida, ainda que de forma mediata.

Contudo, o Estado deve atuar nos limites traçados pelos postulados, princípios e regras, cujas raízes históricas remontam, ao menos de maneira mais consistente, às preocupações dos filósofos iluministas com a “incerteza da punição e a arbitrariedade dos tribunais criminais” (Rusche; Kirchheimer, 2004, p. 109).

A proibição de determinadas condutas mediante a ameaça de sanções penais requer definições claras. A configuração da prática dos crimes em geral e, especificamente nos casos de corrupção, obedecem ao Princípio da Legalidade dos Delitos e das Penas ou Princípio da Reserva Legal¹⁰³.

Tal princípio – *nullum crimen, nulla poena sine lege* – é essencial à estrutura jurídica do crime e da pena no Estado de Direito, assumindo o caráter de verdadeiro princípio necessário para a construção de toda atividade punitiva, que, atualmente, possa ser qualificada como jurídica e não como puro regime de força. Tem como principal característica a proteção das liberdades individuais da pessoa, mediante a limitação do poder punitivo do Estado (Cf. Bitencourt, 2009, p. 11)¹⁰⁴.

Com origem na Magna Carta de João Sem-Terra de 1215 – “nenhum homem pode ser preso ou privado de sua propriedade a não ser pelo julgamento de seus pares ou pela lei da terra” –, a expressão original (*by the law of the land*) foi posteriormente modificada pela Magna

¹⁰³ Nossa legislação penal é dominada pelo princípio que aparece inscrito no art. 1º do Código Penal, e no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal: Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

¹⁰⁴ Cf. BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. v. 1: parte geral. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 11, afirmando que “o princípio da legalidade ou da reserva legal constitui uma efetiva limitação ao poder punitivo estatal” [grifos do autor]; PACELLI, Eugênio; CALLEGARI, André. *Manual de direito penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 98-99: “[...] deixemos assentada a sua função mais importante: a legalidade é a limitação do poder punitivo do Estado e a garantia da liberdade individual, segundo determinações prévias e de todos conhecidas”.

Carta inglesa para *due process of law*, obrigando os magistrados da época a aplicarem as normas consuetudinárias existentes, a fim de que não houvesse arbítrio.

Entretanto, com a Revolução Francesa (período Iluminista), na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o Princípio da Reserva Legal se firmou como inerente a todo país civilizado¹⁰⁵, decorrendo a lição de que o direito de punir não mais se apresenta como poder absoluto do Estado sobre a pessoa do cidadão.

Hodiernamente, o Princípio da Legalidade apresenta múltiplas funções, a começar por uma dupla análise de seu conteúdo, centrada nas dimensões formal e material. A legalidade formal exprime a exigência democrática de que a restrição da liberdade individual, por intermédio de uma lei penal, somente pode acontecer via Poder Legislativo, em observância ao procedimento estabelecido na Constituição. Por sua vez, a legalidade material leva a uma dimensão axiológica, demandando concretizar a exigência constitucional de ofensa ao bem jurídico¹⁰⁶, de modo a evitar um proibir por proibir.

Ambas as dimensões da legalidade exigem do legislador a máxima atenção na composição dos tipos penais, o que se alinha à exigência de *taxatividade da lei penal*, no sentido de que a norma penal incriminadora deve descrever a conduta punível e de modo a ser facilmente entendida por todas as pessoas, cabendo ao legislador definir com clareza e exatidão quais as condutas que ensejarão a imposição de uma sanção. Da taxatividade da norma penal, o legislador deve criar tipos penais precisos, evitando, assim, tipos penais extremamente abertos em que o intérprete possa dar à norma a interpretação que lhe for conveniente.

O Princípio da Reserva Legal também encerra o *Princípio da Anterioridade da Lei Penal*, no sentido de servir como uma garantia das pessoas, que somente serão punidas se afrontarem a norma penal incriminadora expressa e anterior à conduta praticada, que descreva perfeitamente qual a conduta punível e a respectiva sanção. Além disso, é inadmissível a retroatividade da lei penal. Não há crime nem pena sem lei anterior (*nullum crimen nulla poena sine lege previa*).

Outro aspecto relevante refere-se ao fato de que, tendo em vista o Princípio da Reserva Legal, a norma penal incriminadora não possui lacunas, impedindo a utilização dos costumes, da analogia e dos princípios gerais de Direito em situações em que o caso não está previsto em lei. Nos espaços em que o legislador se manteve em silêncio, o juiz não pode inovar, tendo em

¹⁰⁵ Previa o art. 8º deste documento: “A Lei apenas deve estabelecer penas estrita e evidentemente necessárias, e ninguém pode ser punido senão em virtude de uma lei estabelecida e promulgada antes do delito e legalmente aplicada”.

¹⁰⁶ Nesse sentido, D’AVILA, Fábio Roberto. *Ofensividade em direito penal: escritos sobre a teoria do crime como ofensa a bens jurídicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 54.

vista que a interpretação da lei penal deve ser restritiva, de maneira a barrar a analogia *in malam partem*.

Conforme mencionado, o Princípio da Legalidade, em seu viés material, remete a uma dimensão axiológica, exigindo a concretização do comando constitucional relativo à ofensa a bem jurídico. Predomina, na doutrina brasileira, o entendimento de que a função do Direito Penal consiste na proteção dos bens jurídicos fundamentais, sendo penalmente relevantes apenas as condutas que lesem ou exponham a risco tais bens.

A posição doutrinária majoritária na dogmática penal contemporânea é de que o Direito Penal cumpre uma função de tutela ou proteção dos bens e valores fundamentais indisponíveis para o desenvolvimento na vida da sociedade diante dos constantes conflitos (Bechara, 2014).

Dotti (1984, p. 55), inclusive, afirma ser o bem jurídico um dos pontos cardeais do Direito Penal, mencionando que o conceito de crime não se esgota no bem jurídico, porém não é possível a compreensão do crime sem a lesão de um bem da vida social, assim reconhecida através do juízo da antijuridicidade. Por essa razão, somente se terá como autorizada a ingerência penal quando o bem jurídico, seja ele individual ou coletivo, “revele-se passível de afetação a ponto de pôr em causa condições necessárias ao desenvolvimento do ser humano”. (obra citada, p. 46).

Nessa perspectiva, o bem jurídico deve ser modelado não apenas pelos tipos penais, mas também pela Constituição, e especificamente pelo conteúdo dos direitos fundamentais, desde os quais é “decidido em que medida e em que sentido uma determinada proibição penal resulta constitucionalmente legítima” (Anton, 2002, p. 637).

O Direito Penal tem como fundamento a ocorrência de perigo ou lesão a bem jurídico, assumindo a função de proteger bens que, em muitos casos, não correspondem a um objeto material determinado e cuja identificação pode ser complexa, como o meio ambiente, as relações de consumo, o mercado de capitais e a economia popular (Busato, 2022, p. 48).

Não apenas direitos individuais, mas coletivos e supraindividuais são protegidos pela ciência penal, a exemplo do meio-ambiente. Prado (2005, p. 274) destaca que bem jurídico é um ente (dado ou valor social) material ou imaterial haurido do contexto social, de titularidade individual ou metaindividual reputado como essencial à coexistência e desenvolvimento do homem e, por isso, jurídico-penalmente protegido. No mesmo sentido, consoante Polaino Navarrete (2000, p. 603) se considera bem jurídico todo bem ou valor, de titularidade pessoal ou coletiva, normalmente avaliado e estimado como digno, merecedor e necessitado da máxima proteção jurídica, representada pela cominação penal, que corresponde impor ao comportamento lesivo do bem jurídico, de conformidade com a concreta descrição típica.

Feitas essas considerações acerca do bem jurídico-penal e sem a pretensão de esgotar o tema tratado, para os fins do presente estudo, considera-se a compreensão de que os bens coletivos ou transindividuais podem ser tutelados sempre que representarem pressuposto essencial à existência humana, seja no plano individual, seja no coletivo. Parte-se, desse modo, da compreensão de bem jurídico trazida por Franz von Liszt (2003, p. 139), no sentido de “interesse juridicamente protegido”, ou seja, bens jurídicos como interesses vitais, dos indivíduos ou da sociedade, protegidos pelo direito.

Nesse contexto, destaca-se a problemática da objetividade jurídica do crime de corrupção. Como afirma Melo (2009, p. 75),

a par das incriminações vocacionadas à tutela de bens jurídico-penais coletivos impulsionadas pelo advento dos Estados Sociais e pelo alvorecer da sociedade de risco, a corrupção afigura-se atuar censurável já nas ordens jurídicas da Antiguidade, caso dos Direitos Romano e Canônico.

Do ponto de vista da legislação penal brasileira, o termo “corrupção” é utilizado em sua acepção ampla pelo Código Penal de modo a designar uma gama variada de crimes como: corrupção de água potável (CP, art. 271¹⁰⁷); corrupção de substância ou produto alimentício (CP, art. 272¹⁰⁸); corrupção de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (CP, art. 273¹⁰⁹). Esses significados do termo trazem a ideia de deterioração, degradação, perecimento etc.

O termo também é utilizado na sua acepção contratual, a exemplo do que ocorre no crime de advocacia administrativa (CP, art. 321¹¹⁰), no qual há o patrocínio indevido, por agente público, de interesses privados perante a Administração Pública. Ademais, a concepção de corrupção pode ser identificada no contexto do crime de tráfico de influência (CP, art. 332¹¹¹), no qual o sujeito ativo vende facilidades para supostamente influir em ato praticado por funcionário público que esteja no exercício da função¹¹².

¹⁰⁷ Art. 271 – Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde: Pena – reclusão, de dois a cinco anos.

¹⁰⁸ Art. 272 – Corromper, adulterar, falsificar ou alterar substância ou produto alimentício destinado a consumo, tornando-o nociva à saúde ou reduzindo-lhe o valor nutritivo: Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

¹⁰⁹ Art. 273 – Falsificar, corromper, adulterar ou alterar produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais: Pena – reclusão, de 10 (dez) a 15 (quinze) anos, e multa.

¹¹⁰ Art. 321 – Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

¹¹¹ Art. 332 – Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

¹¹² Ainda é possível extrair a existência da ideia de ato corruptivo em previsões na legislação penal extravagante que, apesar de não utilizarem o termo, enquadram-se na visão contratual do delito, a exemplo do crime previsto no art. 299 do Código Eleitoral: “dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro,

É certo, entretanto, que a noção diretriz do conceito de corrupção é estabelecida no Código Penal, no rol dos crimes contra a Administração Pública (Título XI), que são divididos em três espécies distintas: a) crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral (CP, arts. 312 a 326); b) crimes praticados por particular contra a Administração em geral (CP, arts. 328 a 337); e c) crimes contra a Administração da Justiça (CP, arts. 338 a 395).

No Código Penal Brasileiro, adotou-se um conceito amplo de “funcionário público”, conforme estabelecido em norma explicativa contida no seu art. 327¹¹³. De acordo com Greco (2016, p. 359),

funcionário Público, portanto, para efeitos penais, não somente é aquele ocupante de um cargo, que poderíamos denominar de funcionário público em sentido estrito, mas também aquele que exerce emprego ou função pública. Emprego público é a expressão utilizada para efeitos de identificação de uma relação funcional regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, geralmente para o exercício de atividades temporárias. Função, de acordo com as precisas lições de José dos Santos Carvalho Filho, “é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos”.

Do mesmo modo que houve a amplitude do conceito de funcionário público pelo sistema penal, a definição de Administração Pública também foi ampliada para a aplicação das normas penais, com o intuito de tutelar o bom funcionamento da máquina administrativa:

a administração pública aqui não se entende no sentido estrito técnico, em que significa o conjunto de órgãos em que se desenvolve o funcionamento dos serviços públicos, constituindo função específica do Poder Executivo. A administração pública é aqui considerada pela lei penal num sentido amplo, ou seja, como atividade funcional do Estado em todos os setores em que se exerce o poder público (com exceção da atividade política) (Fragoso, 1958, p. 166).

Na presente pesquisa, selecionaram-se tipos penais que estão diretamente relacionados à prática do ato corruptivo, englobando crimes previstos no Código Penal e na legislação extravagante, contando com um conjunto normativo assim disposto em nosso ordenamento jurídico:

dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa”.

¹¹³ Art. 327 – considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º – Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. § 2º – A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

Quadro 9 – crimes relacionados a atos corruptivos

Código penal – Decreto-Lei n. 2.848/1940
a) Art. 312 – Peculato
b) Art. 313 – Inserção de dados falsos em sistema de informações
c) Art. 316 – Concussão
d) Art. 317 – Corrupção passiva
e) Art. 321 – Advocacia administrativa
f) Art. 332 – Tráfico de influência
g) Art. 333 – Corrupção ativa
Legislação Penal Extravagante
a) Decreto-Lei n. 201/1967 – Corrupção e Má-gestão praticadas por Prefeitos e Vereadores
b) Lei n. 8.137/1990 – Crimes contra a ordem tributária praticado por funcionário público
c) Leis n. 8.666/93 (antiga) e n. 14.133/2021 (nova) – Crimes da Lei de Licitações
d) Lei n. 9.613/1998 – Lavagem e ocultação de bens e direitos
e) Lei n. 12.850/2013 – Crime de organização criminosa

Fonte: autoria própria.

Essa classificação de tipos penais envolvendo delitos corruptivos encontra estrita consonância com os balizamentos propostos nas diretrizes internacionais, com destaque para a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo (Decreto n. 5.015/2004, arts. 8º e 9º, itens 1e 2); e Contra a Corrupção – Convenção de Mérida (Decreto n. 5.687/2006 arts. 6, 11 e 36), que preconizam os deveres dos Estados Parte em adotar medidas eficazes de ordem legislativa e administrativa visando promover a integridade, prevenir, detectar e punir a corrupção dos seus agentes públicos.

A abordagem conceitual da corrupção, em especial da corrupção estrutural e sistêmica, permite identificar sua correlação com a criminalidade organizada, materializada por intermédio das organizações criminosas e operacionalizada pela lavagem de dinheiro, impondo a necessária especialização do sistema de integridade para o seu combate.

Embora seja verdade, como afirmam Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 257), que “um redesenho fundamental das relações entre o Estado e a sociedade é essencial para o controle da corrupção”, as leis penais contra o suborno e a corrupção constituem “um respaldo necessário para qualquer reforma mais ampla”. Para as autoras, a dissuasão do comportamento criminal depende da probabilidade de detecção e punição, assim como das penalidades decorrentes — tanto as impostas pelo sistema legal como cursos mais sutis, tais como vergonha e perda de

reputação e que os legisladores devem rever as leis criminais contra a corrupção, para se certificarem de que seu alcance e suas penalidades são suficientes, e leis que não estejam diretamente relacionadas com a corrupção devem passar a incluir elementos contra a corrupção, para efeito dissuasório.

5 A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O objeto do presente capítulo é analisar de que modo a atuação do Ministério Público (MP) brasileiro interfere no processo decisório e, inclusive, na avaliação das políticas públicas, buscando compreender a influência exercida por essa instituição no debate, uma vez que os atores do sistema de justiça operam, direta ou indiretamente, no *policy making* por meio de suas decisões, sejam elas judiciais ou extrajudiciais.

O objetivo considera a relevância da compreensão jurídica do termo políticas públicas, pois as categorias que estruturam o seu conceito não são próprias do direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (Bucci, 2006, p. 31).

O presente capítulo também aprofunda na exploração desse argumento ao tratar, especificamente, da realidade do Ministério Público do Estado de Goiás (MP/GO), com a finalidade de apurar se o modelo de gestão pública adotado pela instituição é capaz de identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar de modo sistemático os arranjos e ferramentas jurídicas empregados em políticas públicas desenvolvidas no aperfeiçoamento das investigações criminais e da persecução penal para apuração e combate aos crimes de corrupção. Nessa perspectiva, o intuito é aferir se o desenho de planejamento estratégico da instituição pode servir de sustentação para o fomento de estudos relacionados aos denominados *standards* probatórios e, conseqüentemente, ao aperfeiçoamento do Direito Processual Penal.

Por essa razão, procura-se correlacionar gestão de uma estratégia com adequação à realidade institucional, verificando se o aprimoramento de atuação da instituição pode ser útil em relação à utilização dos *standards* probatórios.

5.1 A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E A POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) marcou a transição entre o regime totalitário anterior e o processo de redemocratização do país, estabelecendo as bases para uma nova era democrática e refletindo o desejo de liberdade da população brasileira.

Após a vigência do texto constitucional, o MP brasileiro adquiriu nova feição, estruturando-se com uma série de garantias e prerrogativas destinadas a propiciar desempenho satisfatório na defesa dos interesses da sociedade, inclusive contra os próprios órgãos do Estado

(Mazilli, 2008, p. 411). O MP passou a ser uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, desfrutando de posição singular no sistema constitucional pátrio, em capítulo específico da Constituição denominado “Das funções essenciais da justiça”, juntamente à Advocacia, Defensoria Pública e Advocacia Pública. Para Garrido de Paula (2001, p. 312):

instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições relevam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). “Essencial à função jurisdicional do Estado”, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.

A CF/88 concedeu ao *Parquet* autonomia funcional e administrativa (Art. 127, §2º). Ao retirar o órgão da alçada do Poder Executivo, a Constituição buscou conferir àquele a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade (Arantes, 1999, p. 84), e tal alteração pode ser compreendida em relação à expansão e institucionalização dos órgãos de fiscalização da administração pública. Em outras palavras, o MP deixou de ser o defensor do Estado para ser o defensor da sociedade e, nessa condição, teve o seu desenvolvimento potencializado, devendo “oferecer aos cidadãos novas formas de acesso à justiça” (Gordilho; Silva, 2018, p. 87). A respeito da potencialização na funcionalidade do Ministério Público, Ávila e Martins (2017, p. 142) explicam:

ao longo desse amadurecimento histórico, o Ministério Público deixou de ser mero defensor dos interesses do Estado, para defender os interesses da sociedade, especialmente para contrapor-se às eventuais arbitrariedades e desmandos estatais. Também deixou de ser mero parecerista inerte adjunto ao Judiciário, para se tornar um ativo promotor dos interesses sociais que não limita sua atuação à esfera judicial, ao contrário, possui um variado leque de instrumentos de atuação extrajudicial. Ao contrário, o órgão possui um variado leque de instrumentos de atuação extrajudicial, dotando-o de autonomia para resolução de conflitos sem necessidade de interferência do Poder Judiciário.

Outrossim, o MP passou a dispor não apenas de autonomia, mas também de instrumentos de ação, discricionariedade e amplas atribuições, como a proteção das liberdades civis e democráticas, o resguardo e efetivação dos direitos individuais e sociais, a promoção da ação penal pública, a atuação na defesa dos interesses metaindividuais etc. Dentre as novas funções, destaca-se a que possibilitou ao MP atuar em uma frente que independe de judicialização, desenvolvendo-se como uma instituição mediadora de conflitos, fomentando o seu papel como coordenador de diálogo interinstitucional entre diversos atores públicos,

propiciando intercâmbios democráticos e construção de soluções compartilhadas e horizontalizando as relações entre Estado e sociedade (Asensi, 2010, p. 50).

Mediante mudanças legislativas ocorridas ao longo do período democrático, o MP passou a ocupar importante papel de promoção social, dialogando com outros órgãos públicos e com a sociedade, para a conciliação de diversos interesses e construção de alternativas negociadas, especialmente no campo das políticas públicas.

Essa concepção de Ministério Público permitiu que a doutrina realizasse uma nova leitura do agir ministerial, estabelecendo a existência de dois modelos (Goulart, 1998) de atuação: o demandista e o resolutivo.

O conceito de MP demandista e MP resolutivo ajuda a diferenciar as práticas do antigo (pré-1988) e do novo (pós-1988) *Parquet*. Para Goulart (p. 96), o perfil demandista da instituição caracteriza-se por sua atuação perante o Poder Judiciário como agente processual, restringindo a sua atuação ao processo judicial e transferindo ao Poder Judiciário a resolução dos problemas sociais, o que é desastroso, uma vez que ele ainda responde mal às demandas que envolvam os direitos massificados.

O perfil demandista pressupõe uma proposta de atuação burocrática, conflituosa e adversarial por parte de seus membros, com predomínio de utilização de instrumentos processuais para condução de demandas ao Poder Judiciário:

o Ministério Público Demandista funciona como uma correia de transmissão: simplesmente transmite o conflito social às mãos do Judiciário. E ao transferir perde, sensivelmente, o controle do curso e do tempo da ação para solucionar o conflito, submetendo-se aos mecanismos emperrados da máquina judiciária (Rodrigues, 2013, p. 413).

Outrossim, o viés demandista nem sempre consegue restabelecer o *status quo ante*, limitando-se à mera punição do agente ou, no máximo, a medidas compensatórias, sem reparar os direitos e bens jurídicos já violados. Nessa perspectiva, conforme Almeida (2010, p. 37):

[...] muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88).

Em contrapartida, Goulart defende que o MP resolutivo atua no plano extrajudicial, sendo politizado e desjurisdicionalizado, com seu foco voltado à solução

direta de questões relacionadas aos interesses sociais, coletivos e difusos, atuando como intermediador e pacificador da conflituosidade social. Esse modelo visa transformar a realidade social, criando uma dinâmica de maior interação com a sociedade e, com isso, identificar e tentar resolver problemas ou fomentar as soluções dos fenômenos que antecedem aos conflitos jurisdicionais. Trata-se de modelo que se amolda, com perfeição, na efetivação de direitos difusos e coletivos, cujo viés repressivo se revela pouco eficiente.

A resolutividade pretendida se baseia na resolução da irregularidade ou da deficiente proteção de direitos, com a produção de resultados concretos, e não apenas com a apresentação da demanda ao Judiciário. Silva (2001, p. 138), a respeito da definição sobre promotor de fatos (perfil resolutivo do Ministério Público), afirma que

o promotor de fatos vê-se não somente como defensor dos interesses e direitos metaindividuais, mas também como agente que deve buscar soluções para “resolver o problema social” relacionado a tais direitos. A via judicial é evitada, não só pela lentidão e incerteza das respostas do Poder Judiciário, mas porque o promotor de fatos interpreta o seu papel como atividade que transcende o sistema de justiça e requer legitimação na comunidade. Assim, ele atribui grande importância ao trabalho conjunto com organizações não governamentais, órgãos governamentais e sindicatos. Muitas vezes, coloca-se no papel de articulador de lideranças e organizações locais.

Para se tornar uma instituição solucionadora de conflitos pré-processuais, o MP deve abrir-se ao diálogo amplo com as demais instituições constituídas, bem como à população, de forma geral. A relação dialógica interinstitucional é pressuposto básico e fundamental para que se consiga alcançar o desiderato de se fazer cumprir o ordenamento legal e constitucional sem que haja uma anterior decisão judicial impositiva e, geralmente, de pouca efetividade.

A dimensão resolutiva do MP permite que a sua atuação seja proativa, eficaz, eficiente e efetiva, conceitos de avaliação das políticas públicas que permitem uma mensuração das atividades ministeriais. Segundo Rodrigues (2018, p. 400-411), as características da dinâmica institucional resolutiva pressupõem que o MP apresente as seguintes aptidões: (a) proatividade: busca espontânea de novos paradigmas, com antecipação dos problemas (caráter antecipador); (b) dinamismo: estar aberto a inovações e aperfeiçoamentos; (c) intersetorialidade: articulação entre órgão públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos (experiências) e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais cada vez mais complexos; (d) intercambialidade: imbricamento das características da dinâmica institucional resolutiva; (e) planejamento: necessidade de um planejamento estratégico-institucional que assegure correspondência entre as expectativas sociais e os resultados apresentados pelo Ministério Público; (f) inovação: necessidade de uma constante renovação do Ministério Público para que ele promova uma ordem justa e; (g)

eficiência e gestão de resultados: o MP, como um dos principais aplicadores e intérpretes do Direito, assume a responsabilidade de pensar a ciência jurídica e seus mecanismos como alavancas de progresso social dentro de uma cultura de inovação e de contínuo reajuste.

Esse modelo resolutivo pode ser compreendido como um intento de redefinir os parâmetros de atuação diante dos resultados muitas vezes insatisfatórios para as demandas sociais e perante a sobrecarga de processos judiciais. Decorre, também, da percepção de que as respostas oferecidas pelo MP, até então consistentes basicamente no ajuizamento de ações, não correspondiam, suficientemente, às demandas cada vez mais complexas da sociedade. Com o advento de um viés resolutivo, a práxis de atuação dos membros da instituição se aproxima ainda mais de sua nova feição constitucional, bem como de sua vocação social e de efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

Convém relevante observar, todavia, que os modelos de MP propostos (demandista/resolutivo) não são contrastantes, pelo contrário, são perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro, em que o intuito de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade, bem como pela excessiva demanda atribuída ao Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual. Não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial, surge a feição demandista. Os perfis binários de atuação do MP podem conviver e se complementar, sem polarização: “a preferência ou ênfase na utilização de uma ou outra forma de atuação define modelos distintos e tem consequências diversas para o trabalho” (Oliveira, 2015, p. 148).

Observa-se, nessa conjuntura, que o MP é uma instituição imprescindível a toda organização democrática, constituindo-se em um instrumento de realização da justiça social, na medida em que é o guardião das liberdades públicas. A CF/1988 ampliou, significativamente, as atribuições da instituição, aumentando a sua importância na promoção de demandas socialmente relevantes, com independência de atuação e razoável grau de capacidade discricionária de ação em nome da sociedade.

A combinação desses elementos — por um lado, a discricionariedade na ação e a “representação” da sociedade, características próprias de entes políticos, e, por outro, a função de enforcement das leis — levou à designação do Ministério Público brasileiro como “agente político da lei” (Arantes, 2007, p. 327), com as potencialidades e contradições que essa expressão pode conter.

Diante dessa realidade, o MP, paulatinamente, se conscientizou de que a eficiência da instituição, assentada na necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços —

tendo o cidadão como beneficiário —, tornou-se essencial para o cumprimento de sua função constitucional. O desenvolvimento de sua autonomia passou a ser orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos que lhe foram atribuídos e pela concepção de uma cultura gerencial na sua forma de organização.

Considerando o lapso temporal de quase 40 anos em que o MP ampliou substancialmente as suas áreas de atuação, parece haver uma tentativa de substituir um modelo individualista de atuação pelo estabelecimento de metas, estratégias e prioridades institucionais (Cf. Kerche, 2007, p. 267). A substituição do modelo individualista de atuação dos promotores e procuradores requer a criação do que a literatura denomina política institucional, a qual implica a necessidade de a instituição dispor de instrumentos de planejamento estratégico de suas ações. Isso se torna particularmente relevante quando um de seus objetivos é expandir sua atuação para novos espaços políticos, estabelecer diálogos com outros atores sociais e, principalmente, influenciar o processo de formulação de políticas públicas.

5.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A CF/1988, ao instituir os objetivos da República e os direitos e garantias fundamentais, delimitou os moldes da atuação estatal e indicou os caminhos que os agentes devem seguir para desenvolver as atividades públicas. Tais objetivos/direitos concretizam-se à medida que são implementadas políticas públicas efetivas e capazes de promover a dignidade humana e a transformação social. Nessa perspectiva, as políticas públicas se apresentam como instrumentos para a efetivação desses propósitos.

As políticas públicas estão intimamente ligadas com a atuação estatal, ou seja, com as ações que são realizadas pelo Estado no cumprimento de sua missão de organizar e promover o desenvolvimento da sociedade, buscando oferecer as bases para a emancipação social. Segundo Souza (2006, p. 24):

não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Bucci (2006, p. 14) define política pública como um programa ou quadro de ação governamental, que consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na visão dos juristas, concretizar um direito. As políticas públicas não são, portanto, uma categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (Bucci, 2006, p. 31).

Nessa conjuntura, Duarte (2019, p. 944) destaca que a análise das questões jurídicas deve ser combinada à busca de fatores extrajurídicos que influenciam determinadas escolhas políticas. Afinal, as instituições estão inseridas em um mundo concreto, em que há inúmeras disputas de interesses e visões de mundo, e esses elementos precisam ser analisados e considerados para a compreensão das decisões que envolvem políticas públicas.

A discussão proposta parte da compreensão de que a formação de uma política pública resulta de um processo complexo, que pode ser pensado como um ciclo de fases sequenciais, evidenciando-se o caráter dinâmico das políticas públicas. Nesta dissertação, considera-se como referência o *policy cycle* de Frey (2000, p. 226-230), constituído de cinco fases:

- i. Percepção e definição de problemas:** envolve a atuação de diversos atores (públicos, privados, organizações) e questões políticas, que definem porque determinado problema é assim compreendido, diante de um inesgotável número de demandas sociais.
- ii. Agenda setting:** quando se decide quais problemas serão incluídos na pauta política. Tal decisão implica uma avaliação preliminar dos custos e benefícios das ações e das chances de que sejam aceitos na arena política;
- iii. Elaboração de programas e decisão:** envolve estudos para a escolha das ações mais apropriadas para enfrentar a problemática que se impõe;
- iv. Implementação:** refere-se à execução das ações definidas no programa ou projeto. Nessa etapa, é possível constatar que o resultado das ações nem sempre condiz com os impactos projetados nas fases anteriores; e
- v. Avaliação de políticas e correção de ação:** relativa à avaliação do impacto efetivo e os efeitos adversos e não previstos, verificando-se se os objetivos foram alcançados e, quando não cumpridos, redefinindo-se o plano e corrigindo-se as ações que se mostraram problemáticas ou ineficientes.

Essa divisão proposta por Frey (2000, p. 227) permite uma visualização mais abrangente o ciclo das políticas públicas. Na etapa inicial de percepção e definição dos problemas, o objetivo é compreender de que modo, em um amplo conjunto de possibilidades, um determinado problema passa a ser considerado adequado para tratamento político: “um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por grupos de políticos ou pela administração pública”.. Além desses atores, a

mídia exerce importante função como ator para atribuir relevância política a um problema em questão; contudo, uma demanda transforma-se em questão ou problema político apenas quando adquire relevância de ação na perspectiva política e administrativa.

Na fase de *agenda setting*, decide-se, ou não, por incluir um determinado assunto na pauta política atual ou seu adiamento para um momento oportuno. As decisões acerca dessa questão política resultarão no desenho de políticas públicas que serão posteriormente implementadas. Nessa fase, envolvem-se os atores sociais, políticos e econômicos, cada qual com seus interesses, lutando, pressionando e influenciando para que suas demandas se incluam na agenda governamental.

O terceiro momento no estudo do *policy cycle* é o da elaboração de programas e de decisão, quando ocorre a necessidade de escolher, entre várias alternativas de ação, a mais apropriada. De acordo com Saravia (2006, p. 33), é nessa fase que se viabiliza “a determinação das possíveis alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades”.

É na fase de implementação de políticas que se verifica se os resultados e impactos reais correspondem aos que foram anteriormente projetados. Saravia (2006, p. 34) afirma que a implementação é

constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Por fim, o ciclo das políticas públicas tem, na avaliação de políticas e correção de ação, a apreciação dos programas já implementados e a verificação entre o que foi pretendido e o que foi efetivamente colocado em prática. O resultado dessa etapa está relacionado com o impacto efetivo da política pública implementada:

a avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (Frey, 2000, p. 229).

Conforme essa perspectiva, na análise de políticas públicas, o modelo de *policy cycle* apresentado por Frey é interpretado como um tipo ideal constituído de fases sequenciais, mas, na prática, essas etapas podem ocorrer de forma linear ou não e nem sempre os atores se atêm a essa sequência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se

baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos (Frey, 2000, p. 229).

Compreendem-se as políticas públicas, portanto, como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais definidos constitucionalmente, as quais resultam de um processo complexo que envolve a identificação de problemas e conflitos, relações assimétricas de poder, definição de ações coerentes e eficientes, disposição de recursos e avaliação constante dos resultados. Nesse sentido, insere-se também a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público, pois o controle das políticas públicas exercido por esses atores é concedido e justificado pelo alargamento dos direitos fundamentais e pela sua aplicabilidade imediata, trazidos pela Constituição Federal de 1988 (Cf. Sarmento, 2010, p. 179-215).

Especificamente em relação à intervenção do MP no ciclo das políticas públicas, ele passou a se instalar como um agente legitimado para mobilizar o direito em busca da efetivação dos direitos fundamentais e, por consequência, da concretização de políticas públicas, atuando em situações em que esteja envolvido o interesse público; contudo, essa atuação deve ser compreendida em consonância com a sua natureza constitucional e conforme os limites de suas atribuições.

Embora parte considerável da doutrina retrate os aspectos positivos da atuação ministerial nesse ciclo, a exemplo de Assensi (2010, p. 92-98)¹¹⁴, que defende um órgão configurado como um eficaz articulador na resolução de conflitos e na definição de políticas públicas, buscando conjugar esse direito constitucionalmente garantido às práticas sociais, há estudiosos — vide Da Ros — que distinguem particularidades da instituição que podem produzir um impacto negativo no desenvolvimento dessas políticas.

Da Ros (2009, p. 38-39) alerta sobre o risco de uma realidade denominada de Ministério Público tutelar, ou seja, aquele que busca substituir a sociedade civil, ocasião em que a instituição adquire um perfil paternalista visando não apenas representar a sociedade civil, mas substituí-la, gerando uma série de implicações de caráter verticalizado:

¹¹⁴ Em oposição ao conceito de “judicialização”, Felipe Assensi aponta o conceito de “juridicização” para designar o processo em que o MP aparece como protagonista na resolução de conflitos, através de estratégias extrajudiciais. O autor defende que o Ministério Público desempenha papel fundamental pelo menos em cinco dimensões: a) na juridicização “predomina a ideia de consenso pelo diálogo”, sendo enfatizado o processo de mediação e construção coletiva da solução; b) na busca de estratégias de execução proativa de políticas públicas; c) na incorporação da sociedade civil na busca por respostas plurais; d) na busca por espaço para a pluralidade de atores e instituições no processo de interpretação constitucional, que não se restringe somente à interpretação do juiz ou de um colegiado; e, por fim, e) na juridicização, com a possibilidade de avaliar as especificidades das demandas. (ASENSI, Felipe Dutra. *Indo além da judicialização: o Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010. p. 92-98. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/d93664c4-7fbd-4b5c-838e-3e65861044fe>. Acesso em: 12 dez. 2024).

a leitura realizada pelos autores que podem ser enquadrados nesta perspectiva vê o Ministério Público fundamentalmente como um órgão tutelar, que busca, ao representar a sociedade civil, substituí-la, [...]. Os influentes estudos de Rogério Bastos Arantes (1999; 2002), bem como os de Fábio Kerche (2007) e Júlio Aurélio Vianna Lopes (1998; 2003) são exemplos dessa visão que, em última análise remete a modelos de cooptação política nos moldes daqueles apresentados em trabalhos clássicos de sociologia política brasileira, como os de Simon Schwartzman (1982) e Raymundo Faoro ([1958] 2001). De acordo com essa visão, o voluntarismo político do órgão, a orientação ideológica de seus membros e a busca do papel politizado da instituição seriam informados por uma visão da sociedade civil brasileira essencialmente incapaz de defender seus próprios interesses, o que seria duramente agravado por instituições políticas (Executivo e Legislativo, especialmente) insatisfatórias no cumprimento de seu papel representativo.

Além do alerta de Da Ros, estudos realizados por Oliveira, Lotta e Vasconcelos (2020, p. 193) retratam outra característica que pode produzir impactos negativos na atuação do MP. Para elas, desde a CF/1988 a autonomia da instituição é reforçada sem um aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability* de seus membros, dificultando uma análise aprofundada acerca da discricionariedade e da motivação na eleição de prioridades na atuação em políticas públicas.

O modelo de MP adotado pós-88 resultou no fortalecimento de uma instituição com independência e considerável capacidade discricionária de ação em nome da sociedade; contudo, para que efetivamente represente os interesses sociais, os membros do MP devem fomentar a participação social e a ampliação dos espaços de discussão, para que com isso seja possível compreender, em maior profundidade, os problemas e conflitos envolvidos, considerando que a percepção do problema é o que delineará a essência e os contornos da própria política.

Com base no aspecto normativo administrativo, destaca-se a função desempenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) na uniformização de comportamentos de Promotores e Procuradores de Justiça para incentivá-los a atuarem, em seu plexo de competências, na indução de políticas públicas. No quadro 10, sintetizam-se as normativas relevantes expedidas pelo Conselho.

Quadro 10 – atos normativos do CNMP que possuem como objeto a resolutividade de atuação dos membros do MP

ATO NORMATIVO	OBJETO
Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014	Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.
Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017	Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Resolução n. 164, de 28 de março de 2017	Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.
Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018	Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.
Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020	Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.

Fonte: elaboração própria.

A Resolução n. 118/2014 (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2014) atribui ao MP o dever de implementar e adotar mecanismos de autocomposição, bem como prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos. Em diversos dispositivos, a norma possibilita ao CNMP e a todos os órgãos e unidades do Ministério Público a realização de pesquisas e controle de metas, mapeamento de difusão de boas práticas, disponibilização de cursos de capacitação e treinamento, a promoção de publicações científicas e voltadas à práxis institucional.

E 2017, o CNMP editou a Resolução n. 54 (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2017), dispondo acerca da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público, e estabelecendo que o planejamento institucional deve se orientar para a ampliação da atuação extrajudicial, destinada à proatividade, à efetividade, à prevenção e à resolutividade, além de ressaltar a importância de se instituir uma cultura institucional de geração de resultados socialmente relevantes, definindo a atuação resolutiva nos seguintes termos:

Art. 1º (...):

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

A resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, deve ser priorizada, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer, adequadamente, as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

Destarte, a simples presunção de que o MP busca apenas a reparação de danos ou a aplicação de sanções aos responsáveis pelo ilícito não se sobressai, realçando uma orientação proativa da instituição, no sentido de prevenir a lesão ou a ameaça à concretização dos direitos fundamentais.

Essa resolução indica, ainda, que o planejamento nacional é guiado para a defesa dos direitos fundamentais, para a transformação social, para a indução de políticas públicas e para a diminuição da criminalidade e da corrupção. Salienta-se que essa intenção de agir como indutor de políticas públicas revela uma mudança de perspectiva na atuação ministerial, a qual, tradicionalmente, se pauta na fiscalização e controle de políticas públicas, com viés mais demandista e reativo.

Na esfera criminal, o art. 7º, III, da Recomendação CNMP n. 54, prevê que a aferição da atuação resolutiva deve ocorrer pela avaliação de resultados quantificáveis relevantes à atuação institucional, a exemplo da recuperação do produto do crime.

Essa atuação extrajudicial e resolutiva é incrementada pelo documento administrativo da recomendação, regulamentada pela Resolução CNMP n. 164/2017 (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2017), e que constitui relevante instrumento de diálogo interinstitucional “para que o Ministério Público possa cumprir, a contento, com sua função de fiscalização da observância da ordem jurídica pelos agentes públicos” (Córdova, 2019, p. 57).

Trata-se de importante instrumento administrativo essencialmente político de que dispõe o MP para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade de judicialização de eventuais conflitos, alertando seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, além de ajudar a conferir sentido às normas jurídicas tradicionais. De acordo com o art. 1º da Resolução:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

Elas podem ser dirigidas, de maneira preventiva ou corretiva, preliminar ou definitiva, a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público.

Motta (2019) observa, no documento da recomendação, dois grandes e distintos grupos de possibilidades de utilização:

o *primeiro grupo* de situações envolveria nulidades, ofensas graves ao ordenamento jurídico, que poderiam ser objeto de recomendação com o intuito de estimular a autotutela (anulação pela própria autoridade) sem a necessidade de recurso ao Judiciário, por imperativo sobretudo de tempo. Nesses casos, a recomendação objetivaria tão somente estimular a autoridade a adotar medidas para restaurar a legalidade, não sendo substitutiva da aplicação de eventuais sanções legais. Encaixam-se nesse grupo situações que configuram desobediência a *regras*, por exemplo, causando ofensa detectável sem grandes controvérsias ao ordenamento jurídico. O *segundo grupo* é composto por situações nas quais não há propriamente ilegalidade, mas possibilidade de divergência de interpretação das normas que poderia levar a algum dano — material ou jurídico — ao interesse público. Trata-se daquelas situações regidas por normas de textura mais aberta, que muitas vezes identificam os fins, mas não os meios para atendimento do bem jurídico tutelado. Nesses casos, a recomendação objetiva propriamente convencer, de forma fundamentada, de que a visão do Ministério Público é a mais adequada para a cura dos interesses que lhe competem proteger.

Embora destituída, por si só, de coercibilidade, não tendo o condão de vincular a atuação do Poder Público — trata-se de uma modalidade de *soft law* —, é indubitoso que a recomendação, quando devidamente fundada na lei, representa importante instrumento de definição prévia de responsabilidades no campo administrativo, servindo como verdadeiro ato de “constituição em mora” do administrador desidioso no trato da coisa pública (Garcia; Alves, 2013, p. 833), contribuindo para a proteção em abstrato e a efetivação em concreto de interesses, especialmente os de dimensão metaindividuais.

Motta (2019) alerta, no entanto, para as hipóteses em que a recomendação versa sobre o exercício de competências estabelecidas por normas de textura aberta, ampla, muitas vezes positivadas na forma de princípios jurídicos. Em casos dessa natureza, não cabe ao MP desconsiderar as circunstâncias concretas da decisão do gestor, por mera substituição de opinião por diferença de interpretação, quando ambas forem juridicamente sustentáveis: não existindo ilícito, a participação do MP deve ser marcada por perfil indutor e construtivo, não coercitivo: “a participação do MP como um dos atores em todo o ciclo das políticas públicas tende a enriquecê-las por meio da experiência, credibilidade e *expertise* técnica da instituição”.

Com a edição da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018 (Conselho Nacional Do Ministério Público), o órgão dispõe sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros do MP pelas Corregedorias Gerais dos Estados e da União, trazendo diretrizes e princípios para atuação dos membros e aferição dos resultados gerados. Esse documento administrativo fundamenta-se na necessidade de se aprimorar a atuação da instituição no sentido de gerar maior efetividade e impacto social

positivo e, para isso, sustenta que é importante que se tenha conhecimento das políticas públicas e dos indicadores sociais relativos à respectiva área de atuação.

Por fim, a Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020 (Conselho Nacional Do Ministério Público), evidenciou a legitimidade do MP para assegurar e defender, de forma proativa e resolutiva, os direitos fundamentais por meio de um comportamento fiscalizatório quanto à execução de políticas públicas, sem se descuidar do respeito à autonomia do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.

Recomendou-se atenção aos membros do MP para os limites das suas funções institucionais e a adoção de critérios para esse controle sobre a atividade dos gestores públicos, com deferência à tomada de decisão administrativa. A orientação é que os membros do MP atuem como mediadores e não como administradores públicos.

Para Motta (2020), o documento administrativo do CNMP corretamente confere enfoque para o controle dos atos de execução de políticas públicas, pressupondo a existência de um ciclo completo, composto pela percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, avaliação e eventual correção da ação: “pressupõe, desta forma, que exista uma política pública planejada e em pleno andamento em suas diversas ações”.

De fato, para salvaguardar que as decisões tomadas pelos responsáveis por delinear as políticas públicas sejam resolutivas, impõe-se a indispensabilidade de assimilação da complexidade do problema e do contexto que o envolve, bem como do processo de implementação dessas políticas. Por essa razão, Motta (2019) destaca que a recomendação conjunta não se dirige às questões em que, em tese, exista consenso científico, mas às outras, com relação às quais existam diferentes entendimentos científicos igualmente admissíveis: “nesses casos, os órgãos de controle devem *deferência* à opção feita pelo gestor” (2019).

Apreende-se dos documentos administrativos ora mencionados que o CNMP fomenta a resolutividade à luz do Princípio da Transformação Social, ao sustentar que o MP brasileiro deve se nortear para acompanhar e fiscalizar a implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais, destacando que, para tanto, os membros devem assumir uma postura proativa, de modo a priorizar uma atuação preventiva, antecipadora de crises, e desenvolver a capacidade de diálogo interinstitucional e articulação, em ambientes que propiciem a participação social, a fim de buscar soluções consensuais e abrangentes, sobretudo por meio da negociação, devendo atuar, portanto, como mediadores da pacificação social.

De fato, o MP tem função essencial no controle das políticas públicas, com a fiscalização de sua implementação e observância da conduta dos agentes responsáveis, em prol do interesse

público. Essa atuação deve visar à verificação da adequabilidade da política quanto aos objetivos propostos, bem como supervisionar sua execução, a fim de que não ocorram desvios de finalidade tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo.

Em estudo sobre as estratégias das instituições jurídicas na área da saúde, Asensi (2010, p. 50) identificou possibilidades para além do fenômeno da judicialização da saúde, ao ressaltar a utilização de mecanismos pelo MP que, a par de contribuírem para a efetividade do direito à saúde, criam espaços para uma construção dialogada, com efetiva participação social:

no contexto brasileiro, o Ministério Público recebeu destaque enquanto instituição jurídica envolvida no processo de efetivação da saúde enquanto direito. De uma maneira geral, o MP desenvolve a capacidade institucional de criar um espaço de diálogos ao possibilitar a comunicação entre os principais atores que compõem o processo de formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas em saúde. A atitude ativa e dialógica que alguns membros do MP adotam permitiu resultados positivos na horizontalização da relação entre Estado e sociedade, sobretudo porque permite pensar em novos arranjos institucionais que não necessariamente conduzem à judicialização das demandas em saúde. Isso tem permitido ao MP superar uma lógica de efetivação centrada no juiz e propor outras alternativas de atuação calcadas na ideia de juridicização das relações sociais.

Nesse sentido, deve-se reconhecer o grande potencial do MP para contribuir como mediador, em conformidade com os parâmetros constitucionais, colocando em prática diversos instrumentos para a atuação extrajudicial, a exemplo das audiências públicas, desempenhando um papel que envolve articulação e negociação, com o fim de facilitar a participação social, a construção da melhor decisão para a sociedade e a composição de consenso emancipador que valorize os direitos e as garantias fundamentais.

Contudo, não há consenso sobre se, na prática, o MP seria capaz de impactar nas fases de identificação de problemas, *agenda setting* e na elaboração e implementação de políticas públicas, principalmente diante da ineficiência ou omissão de instâncias ordinariamente legitimadas. Conforme defendem Coelho e Kozicki (2013, p. 392):

a implementação de políticas públicas exige prestações positivas do Estado, dispêndio financeiro e vontade política, ou seja, todo um conjunto de fatores que, somados, impulsionam o agir estatal para a satisfação de uma necessidade humana – pois onde há direitos existem necessidades.

É justamente em tal situação de fazer o Estado atuar, de efetivar direitos, que se faz presente a atuação do Ministério Público quando se discutem políticas públicas. Como defendido, não é atribuição ministerial formular ou implementar essas políticas, mas cobrar, exigir, mediar, facilitar o diálogo no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade, pois perseguir o interesse público é o objetivo maior da instituição ministerial.

A implementação de políticas públicas pressupõe um panorama complexo e que envolve, não raras vezes, um processo de negociação e barganha, entre outros, com grupos

afetados, exigindo a tomada de muitas decisões não contempladas em sua formulação, o que leva a um *continuum* entre formulação e implementação, ou seja, conjecturam-se limites inerentes à própria complexidade do seu processo de implementação, por se considerar que nele estão envolvidos conflitos políticos e sociais.

A própria definição de agenda reflete as disputas políticas e relações de poder embricadas à problemática que se busca enfrentar, as quais determinam quais reivindicações e de quais grupos prevalecem sobre as de outros. Trata-se de um processo complexo e que não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos, e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos (Serafim, 2012, p. 123).

Observa-se que o MP, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, tradicionalmente desempenha as funções de fiscalização e controle das políticas públicas, mas que, a partir da promulgação da CF/1988, assume a sua vocação democrática, passando a enfrentar problemas das mais diversas origens, dialogando com os mais diferentes grupos sociais, intermediando disputas e conflitos, ou seja, aprofundando o exercício de suas atribuições a fim de resguardar o interesse público e de transformar a realidade em que atua.

Contudo, sustentar que o Ministério Público deva, para além da identificação de problemas e demandas, atuar como indutor de políticas públicas não constitui tarefa simples, uma vez que tal atuação exige dos seus membros conhecimento aprofundado sobre o contexto, a temática, os conflitos envolvidos e os indicadores sociais relacionados ao problema em questão, além de implicar interferência direta na definição da agenda, entendida como instrumento de priorização de temas e problemas a serem enfrentados por determinada gestão.

De fato, tal resolutividade pode contribuir para fomentar a participação social, o debate e a negociação, o que pode favorecer a ampliação do acesso à justiça e a obtenção de propostas de soluções consensuais e mais efetivas para a concretização dos direitos fundamentais. No entanto, as dificuldades para sua realização são relevantes e se referem, notadamente, à complexidade do processo de implementação de uma política pública, o qual demanda a compreensão de diversos aspectos (contexto, atores envolvidos, conflituosidades, recursos disponíveis, conhecimento técnico sobre a temática, dentre outros).

5.3 PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO: O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS E SEU EIXO FINALÍSTICO NA ÁREA CRIMINAL

A Recomendação n. 54/2017, do CNMP, que dispõe sobre uma Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, estabelece que a missão estratégica do Conselho Nacional de promover um desempenho institucional responsável e socialmente efetiva supõe o fomento a uma atuação crescentemente resolutiva, ou seja, orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a instituição (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2017).

Além disso, a respeito da recomendação do planejamento nacional do Ministério Público brasileiro, estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a *indução* de políticas públicas e a diminuição da criminalidade e da corrupção, objetivos que supõem a produção de resultados concretos que promovam efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela instituição (Conselho Nacional Do Ministério Público).

O referido documento administrativo disciplina, ainda, que o planejamento institucional deve se orientar para a ampliação da atuação extrajudicial, destinada à proatividade, à efetividade, à prevenção e à resolutividade e ressalta a importância de se instituir uma cultura institucional de geração de resultados socialmente relevantes (Conselho Nacional Do Ministério Público). Todavia, não são fixados critérios objetivos para se aferir a almejada relevância social da atuação ministerial, revelando-se, então, uma intenção que ainda carece de referências e indicadores para se materializar.

Esse desenho institucional traçado pelo CNMP em relação à atuação dos membros do MP parece inovar ao inserir o agir ministerial como *indutor* de políticas públicas, revelando uma possível mudança de cenário na atuação da instituição, a qual, tradicionalmente, tem função essencial no controle das políticas públicas, com a fiscalização de sua implementação e observância da conduta dos agentes responsáveis. O CNMP busca instituir uma atuação mais engajada e não meramente fiscalizatória do MP.

Para induzir políticas públicas, no entanto, seria necessária uma mudança na cultura institucional e um engajamento de todos os membros e órgãos da instituição para atuarem na mesma direção, seguindo os objetivos estratégicos e planos de atuação definidos. Para tal desiderato, impõe-se a necessidade de definir parâmetros e indicadores objetivos para a avaliação da atuação dos membros e do impacto dela resultante.

Para incrementar esse cenário, Sadek (2009, p. 133) defende que “o Ministério Público goza de uma vantagem absolutamente extraordinária: o poder de agenda”. Tal expressão tem sido desenvolvida com base na autonomia do Ministério Público para selecionar a liberdade de escolher, com certa discricionariedade, qual será a pauta de sua atuação, o que o torna uma instituição imbuída de protagonismo político, de atuação pública:

do ponto de vista de uma análise institucional, essa característica é muito importante. O fato de existir a possibilidade de controle de agenda significa que há um amplo espaço para ser estabelecida uma política institucional. Sublinhe-se que não estou afirmando que isso de fato tem acontecido. O que saliento é que existe essa potencialidade. O desenvolvimento maior ou menor desta virtualidade fará diferença, provocará impactos na instituição, na sua atuação, na sua imagem. Além de possuir poder de agenda, o Ministério Público é o principal ativador do Poder Judiciário, ou seja, o Ministério Público é o mais significativo e o mais presente agente provocador do Poder Judiciário. Em resumo, trata-se de uma instituição imbuída de protagonismo político, de atuação pública.

Com seu redesenho após o advento da CF/1988, o MP e seus membros passaram a dispor de um leque de atribuições e garantias que lhes conferem instrumentos eficazes para a fiscalização dos poderes públicos e concretização dos direitos sociais, em consonância com o seu papel de controle das políticas públicas e, inclusive, como indutor dessas políticas.

A literatura indica, no entanto, “sinais de esgotamento da estratégia expansionista de reconstrução institucional do Ministério Público” (Arantes, 2002, p. 108), com indicativos de dentro da própria instituição, apontando para uma tentativa de diminuir a quantidade e melhorar a qualidade de sua atuação e substituir um modelo essencialmente individualista de atuação pelo estabelecimento de metas, estratégias e prioridades (Arantes, p. 108-109), com a criação da denominada política institucional.

Nessa perspectiva, surge a necessidade de sistematização dos modelos de atuação, com o estabelecimento de metas, estratégias e prioridades institucionais. Afinal, como se poderá problematizar as ambivalências e as contradições de uma instituição, sem uma base sólida sobre suas práticas e interações no dia a dia?

Diante das várias ações possíveis constantes da CF/88, da legislação brasileira e de certo grau de discricionariedade conferido aos membros, a elaboração de um Plano Geral de Atuação (PGA) e de um Planejamento Estratégico que estabeleçam, com legitimidade social e interna (participação dos membros na escolha dos objetivos), metas setoriais a serem alcançadas é providência essencial para o fortalecimento da instituição e a implementação de técnicas de planejamento com o fim de conferir efetividade à sua atuação.

Nesse sentido, a política institucional deve não apenas definir as metas anuais que guiarão as ações dos membros da instituição, mas também ser discutida com setores

representativos da sociedade: “o processo de definição das prioridades institucionais não pode prescindir da participação da sociedade. O Ministério Público deve consultá-la antes de estabelecer metas prioritárias” (Rodrigues, 2012, p. 97).

Além disso, o estabelecimento de uma política institucional, tal como o PGA e o Planejamento Estratégico, pode resultar em ganhos de eficiência decorrentes de uma atuação homogênea de seus membros, permitindo uma melhor identificação dos problemas mais gerais, com a identificação de soluções ou caminhos a serem adotados.

Para Goulart (2013, p. 132), os PGA's, ao contemplarem as prioridades e os meios de atuação para o cumprimento do objetivo estratégico do MP fornecem, juntamente com a CF, os critérios definidores da unidade da instituição, com a fixação de metas, diretrizes, critérios e objetivos que expressam a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição.

Aliada ao tema, a Recomendação de Caráter Geral n. 2/2018, do CNMP, dispõe sobre os parâmetros de avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros do Ministério Público pelas Corregedorias Gerais dos Estados e da União, trazendo diretrizes e princípios para a atuação dos membros e aferição dos resultados gerados. O documento, de cunho administrativo, sustenta que os membros também devem desempenhar as suas funções em alinhamento com as metas, planos de atuação e planos estratégicos definidos pela instituição.

Contudo, institucionalmente, são apontadas algumas barreiras estruturais para a aplicabilidade de uma política institucional plena, com destaque para o Princípio da Independência Funcional, cujo objetivo é garantir ao membro do MP o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público): “por força desse princípio, consagrou-se o seguinte aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito” (Goulart, 2009, p. 162).

Todavia, o Princípio da Independência Funcional, segundo Ribeiro (2015, p. 156), não pode ser interpretado como a “carta coringa utilizada por alguns membros do Ministério Público diante da falta de justificativa para determinadas decisões”, e complementa:

assim, é fundamental, desde logo, corrigir a leitura do princípio da independência funcional. A máxima que ele garante ao membro do Ministério Público total independência, só devendo satisfação à lei e à consciência, pode não dizer tudo. [...] observa-se facilmente que se tem dado a esse princípio um conteúdo tão amplo e distorcido que chega a gerar a sua completa incompatibilidade com o princípio da unidade. Disso advém a crítica encabeçada por Maria Tereza Sadek ao afirmar que “o Ministério Público é uma tribo só de caciques”.

Embora estudos (Goulart, 2013, p. 136-137) argumentem que princípios como esse não podem impedir que o MP cumpra a sua missão institucional, ou seja, o seu objetivo estratégico, na prática, esse pensamento distorcido de tratar o “dever de obediência à consciência e ao direito” como um axioma absoluto dificulta o cumprimento de metas e objetivos institucionais e a realização da resolutividade pretendida. A independência funcional de promotores e procuradores não pode ser alegada para violar “a lei, os deveres éticos do Ministério Público e o planejamento estratégico” (Cambi, 2015, p. 112).

Cambi (2015, p. 127) acrescenta, ainda, que a independência funcional dos membros está assegurada diante dos objetivos, metas e indicadores previstos no planejamento estratégico. Isso porque não há forma determinada para que os integrantes da instituição implementem as metas constantes do planejamento estratégico. Eles podem, inclusive, utilizar sua iniciativa e criatividade para a concretização das metas e objetivos definidos no planejamento.

Em contraposição à interpretação distorcida da independência funcional, destaca-se a leitura do Princípio da Unidade, que justificaria a uniformidade de atuação dos membros da instituição, em conformidade com os planos estratégicos estabelecidos, como elemento correlato ao Princípio da Independência Funcional. Por esse raciocínio, as prioridades e ações estabelecidas nesses planos, decorrentes da necessidade de o Ministério Público cumprir seus objetivos estratégicos, conforme imposição constitucional, não poderiam deixar de ser seguidas pelos membros com o argumento da independência funcional.

Compatibilizando os postulados principiológicos, os membros seriam independentes para atuar perante as pressões externas e internas que possam obstaculizar o cumprimento da estratégia institucional, mas não para agirem sem observância ao planejamento institucional, em razão dos objetivos constitucionalmente definidos, os quais vinculariam sua atuação. Não obstante, nem mesmo no campo teórico esse entendimento é pacífico, dificultando-se um alinhamento principiológico que consiga atender às demandas e garantias dos membros, da instituição e da própria sociedade.

Especificamente em relação ao Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO), o PGA¹¹⁵ está previsto nos arts. 50 e 50-A, § 1º, I, de sua Lei Orgânica (Lei Complementar

¹¹⁵ O conceito é trazido pelo Art. 50-A, § 2º, da Lei Complementar n. 25/98: o Plano Geral de Atuação, ferramenta de planejamento de curto prazo, representa um recorte temporal das metas estabelecidas no Plano Estratégico Institucional e será definido pelo Procurador-Geral de Justiça, com participação dos órgãos de administração superior, de administração, de execução e auxiliares, bem como deverá orientar o Plano Administrativo, os Planos Setoriais e os Planos Operacionais de Atuação. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101023/lei-complementar-025. Acesso em: 10 jan. 2025.

Estadual n. 25/98) e é elaborado desde 2000, formalizando a prioridade institucional que pauta a atividade dos seus integrantes.

De acordo com o estabelecido pelo então Procurador-Geral de Justiça, Aylton Flávio Vechi, na Exposição de Motivos do PGA 2023¹¹⁶,

[t]rata-se de uma ferramenta administrativa fundamental para a definição coletiva das prioridades que irão nortear a atuação institucional e direcionarão racionalmente os esforços e recursos para atividade-fim do Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO), servindo de parâmetro para o trabalho do Centro de Apoio Operacional em suas várias áreas de atuação e para o desenvolvimento de ações e projetos específicos voltados aos temas escolhidos.

(...)

As ações estratégicas colocadas em votação englobaram as áreas de atuação criminal, direitos humanos e políticas públicas, infância e juventude, educação, meio ambiente, patrimônio público e terceiro setor, consumidor e saúde, sendo todas extraídas do Plano Estratégico 2023-2029, aprovado pela Resolução CPJ n. 14, de 26 de setembro de 2022, e alinhadas às diretrizes nacionais do Plano Estratégico Nacional 2020-2029 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

(...)

A mensuração dos resultados relativos à execução do Plano será feita em termos do quanto ou o que está sendo feito para o alcance das ações (indicadores de esforço) e, quando couber, em termos de mensuração dos resultados alcançados (indicadores de resultado).

Por sua vez, o Planejamento Estratégico¹¹⁷ desenvolvido pela instituição, para os anos de 2023 a 2029, segue as diretrizes definidas pela Resolução do CNMP n. 147¹¹⁸, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do CNMP, das unidades e ramos do Ministério Público.

De acordo com o material de apresentação do Plano¹¹⁹, estabeleceram-se os seguintes programas e ações estratégicas:

na área finalística, as mesas temáticas das áreas criminal, direitos humanos e políticas públicas, patrimônio público e terceiro setor, e saúde definiram dois programas estratégicos para cada área. Já as mesas temáticas da infância, juventude e educação, e meio ambiente e consumidor votaram em quatro programas estratégicos cada uma, considerando a quantidade de áreas envolvidas. Na área-meio, a mesa de tecnologia da informação, judiciária e gestão da qualidade votou em um programa estratégico, enquanto a mesa de gestão de pessoas, comunicação social, gestão administrativa e

¹¹⁶ Autos Administrativos n. 202300001750. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2023/02/10/15_45_01_209_RCPJ_1de2023anexo.pdf. Acesso em: 10. jan. 2025.

¹¹⁷ De acordo com o previsto na Resolução CNMP n. 147, de 21 de junho de 2016, planejamento estratégico refere-se a todo processo que resulta na definição de estratégia da Instituição (art. 2º, I), enquanto o plano estratégico é a representação concreta da estratégia da Instituição (art. 2º, II). Disponível em: https://www.cnmmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

¹¹⁸ Op. Cit., Acesso em: 10 jan. 2025.

¹¹⁹ Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2022/09/30/12_27_28_341_RCPJ_14de2022anexo.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

engenharia e a mesa de gestão estratégica, orçamentária e financeira e controle interno votaram em três programas para cada área.

Dentre os eixos finalísticos apresentados pelo Planejamento Estratégico, o eixo criminal inovou ao tratar acerca do aperfeiçoamento da atividade investigativa do MP e do aprimoramento da efetividade da persecução penal.

Por sua vez, o Mapa Estratégico¹²⁰ do MP-GO, buscando estruturar e representar, graficamente, os principais elementos do plano estratégico, na sua perspectiva de resultados para a sociedade, trouxe, dentre outros propósitos, os seguintes objetivos finalísticos:

- 1. Aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do Ministério Público:** envolve tanto a esfera cível quanto a penal, visando à melhoria de técnicas e roteiros investigativos e ao incremento da estrutura humana e tecnológica da Instituição;
- 2. Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal,** assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas: busca a resolutividade das ações cíveis e penais interpostas pelo Ministério Público, tanto no que se refere ao êxito da demanda judicial quanto à execução da sentença e ao resultado social.

A modelagem constitucional atribuída ao MP brasileiro pela CF/1988 teve as suas atribuições e prerrogativas ampliadas, o que levou a uma grande transformação da instituição e o tornou protagonista do sistema de justiça criminal, principalmente quando ela passa a deter relevantes atribuições orientadoras de política criminal do Estado brasileiro, a exemplo da titularidade exclusiva da ação penal pública, do exercício do controle externo da atividade policial e da promoção de direitos de realização obrigatória, sejam os de dimensão social, sejam os de dimensão individual (indisponível).

O MP, nesse cenário, além de possuir poder de agenda, é o mais significativo e presente agente provocador do sistema de justiça criminal, cuja atuação dos membros “garante a passividade do sistema judicial, isto é, a falta de iniciativa do Judiciário [*self star*]” (Guarnieri, 1995, p. 244).

Segundo Dal Pozzo (1984, p. 16), no entanto, a despeito de o MP ter dois campos fundamentais de atuação (titular da ação penal e defensor dos direitos constitucionais do cidadão), a instituição seria “desprovida de vontade, isto é, sem uma política pública clara e definida”.

O Planejamento Estratégico, desse modo, serve justamente para manifestar a vontade política da instituição, com base em uma política pública de diretrizes, de objetivos, de

120

Disponível

em:

https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2022/09/30/12_27_28_341_RCPJ_14de2022anexo.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

prioridades. A intenção de estabelecer prioridades institucionais, portanto, é possibilitar que a instituição deixe de responder a estímulos externos, como os processos judiciais e as reclamações de cidadãos e conferiria maior eficácia aos atos dos membros, na medida em que permite combater a causa dos problemas, e não apenas os problemas em si, criando uma estrutura adequada para tanto.

No tocante às perspectivas de resultados para a sociedade descritas no Mapa Estratégico do MP-GO em relação ao aperfeiçoamento da atividade investigativa pela instituição e ao aprimoramento da efetividade da persecução penal, tais objetivos podem ser alcançados, por exemplo, com a criação de protocolos de atuação para seus membros, pelo encaminhamento de estudos empíricos com informações sólidas ao CNMP para o desenvolvimento/incremento de uniformidade institucional, com a proposição de alterações legislativas em âmbito nacional ou instigando o debate acerca desses objetivos por meio de eventos realizados pela Escola Superior do MP-GO com participação da comunidade jurídica e da população.

Inserido nesse horizonte de fomento de estudos e perspectivas para o aperfeiçoamento da atividade investigativa e aprimoramento da efetividade da persecução penal, destacam-se os *standards* probatórios. É preciso estabelecer regras de admissão e produção da prova para se saber, exatamente, o que se faz necessário, em termos de conteúdo e qualidade, para que o Estado-Juiz profira uma decisão condenatória ou absolutória.

Diante desse cenário, se identifica a contemporaneidade da discussão, que subsiste não apenas aos operadores do Direito, mas a toda sociedade, justificando-se a busca de um esforço reflexivo para a apresentação de um plano que vise ao amadurecimento de um diagnóstico, discernindo o âmbito de sua aplicação jurídica com a utilização de seu conceito normativo, podendo-se partir tal diagnóstico da própria instituição por meio de sua base de dados.

6 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA DESENVOLVIDA

Nesta dissertação, analisa-se a efetividade do Ministério Público do Estado de Goiás, em relação ao aprimoramento da atividade investigativa e à produção probatória nos delitos de corrupção praticados na esfera estadual. Para esse aprimoramento, a adoção dos denominados *standards* probatórios no processo penal atua como critério qualitativo essencial para determinar a suficiência da prova necessária à prolação de uma decisão judicial, ou seja, estabelece o grau de confirmação exigido para a hipótese acusatória. Nessa perspectiva, lançou-se o seguinte problema de pesquisa: “a utilização dos denominados *standards* probatórios no âmbito do processo penal pode aprimorar a atuação do Órgão Ministerial na investigação criminal e na persecução penal em relação aos delitos de corrupção?”

Para alcançar resultados satisfatórios, buscou-se, na etapa inicial da pesquisa, sistematizar — com base em um método histórico-crítico — o processo de aproximação entre as tradições de *civil law* e *common law*, sobretudo a partir do século XX. Procurou-se demonstrar que esses sistemas não apenas compartilham inter-relações significativas, como também apresentam um núcleo comum de soluções jurídicas, revelando uma crescente convergência entre seus fundamentos e práticas.

Posteriormente, concentrou-se na necessidade de adoção de uma Teoria Racionalista da Prova, modelo segundo o qual os procedimentos de determinação dos fatos devem conduzir à formulação de enunciados fáticos que serão verdadeiros caso os fatos que descrevem tenham efetivamente ocorrido, ou falsos, caso contrário. Trata-se (Gascón Abellán, 2022, p. 80), portanto, de um modelo que exige critérios de valoração definidos em lei, ocasião em que o juízo deve ser guiado por parâmetros de lógica e racionalidade, de modo a permitir o controle por instâncias superiores (Ferrer Beltran, 2007, p. 64).

Logo após, a pesquisa desenvolveu um amplo espectro teórico ao explicar, com base nas matrizes conceituais do termo “corrupção”, os nexos entre a necessidade de proteção de bens jurídicos fundamentais para o Estado de Direito e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de investigação e de persecução penal à disposição do Ministério Público, inserindo-se, nesse contexto, o debate sobre a sistematização dos modelos de atuação do órgão de acusação como modelo de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Por fim, examinou-se a atuação do Ministério Público enquanto ator político relevante no campo das políticas públicas, exercendo tanto a função de fomentador quanto a de controlador dessas ações estatais. O argumento foi aprofundado por meio da análise da realidade do MP/GO, com o intuito de verificar se o modelo de gestão pública adotado pela

instituição é apto a identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar, de forma sistemática, os arranjos e instrumentos jurídicos utilizados em políticas públicas — sobretudo na esfera criminal, com ênfase no aprimoramento das investigações criminais.

Esse arcabouço teórico metodológico desenvolvido na análise de conceitos, teorias e modelos existentes serviu como elemento de um pensamento científico que se expressa tanto no nível da formulação teórica quanto no nível da pesquisa empírica, buscando-se um movimento de superação de dicotomias que, não raras vezes, persistem entre teoria e pesquisa empírica.

Por essa razão, se apresenta, no presente capítulo, o resultado da coleta de dados empíricos em relação aos processos envolvendo crimes de corrupção que tramitam ou tramitaram perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2023, realizando-se um esforço reflexivo para buscar um diagnóstico envolvendo o conteúdo da natureza desses crimes e possibilitar uma observação da realidade ao se confrontar se o arcabouço jurídico vigente possui efetividade na prática forense.

6.1 METODOLOGIA DA PESQUISA INVESTIGADA

A atividade de pesquisa é o meio pelo qual o investigador produzirá novo conhecimento e a pesquisa será empírica se as conclusões forem baseadas em observação ou experimentação. Ainda, uma pesquisa científica de qualidade somente é confiável na medida em que for replicável por um pesquisador diferente do original. É inquestionável, portanto, que o método utilizado esteja claro: a metodologia utilizada para se chegar a uma determinada conclusão é tão importante quanto à conclusão em si, pois aquela permitirá a confirmação desta e validará o conhecimento produzido (Epstein; King, 2013, p. 8)”.

A título conceitual, Pesquisa Empírica em Direito (PED) está diretamente relacionada com a coleta e análise sistemática de dados da realidade, utilizando-se de técnicas metodológicas:

em seu uso mais corrente — linguagem “nativa” dos sujeitos nela engajados —, PED remete a uma maneira de apreender o direito que passa pela coleta e análise sistemáticas de dados da realidade (social, política, cultural, econômica, institucional etc.). Em princípio, portanto, o eixo da definição tem caráter metodológico. Qualifica-se como PED todo processo cognitivo informado ou mediado por instrumentos como pesquisas *survey*, entrevistas, observação direta ou participante etc. (Sá E Silva, 2016, p. 27).

Trata-se de mecanismo que pretende abastecer o estudo jurídico com dados factuais da realidade; em contraposição (ou complemento) ao tradicional estudo jurídico fundado na dogmática e com base na lógica do “dever ser”. Essa é a lógica da pesquisa que ora se apresenta.

Epstein e King (p. 23-47) indicam que os realizadores de pesquisa empírica têm em comum: a) a busca por um ou mais objetivos específicos; I – coletar dados, para seu próprio uso ou para uso de outros pesquisadores; II – resumir dados, quando for necessário facilitar-lhes a compreensão; III – realizar inferências descritivas ou causais, isto é, a partir dos dados conhecidos, aprender coisas novas sobre os dados não conhecidos e almejados; e b) a necessidade de respeito a determinadas regras gerais para o alcance desses objetivos.

Castro (2017, p. 39-40) afirma, contudo, que no Brasil há, de modo geral, uma deficiência no campo de pesquisas quantitativas sobre o funcionamento das instituições que compõem o sistema de justiça, embora se vivencie um contexto de políticas públicas impulsionadas por bases empíricas e de digitalização dos registros judiciais, o que gera oportunidades únicas de diagnósticos confiáveis, não apenas para avaliações do impacto prático de reformas legais e institucionais, como também para investigações da prática judicial dos institutos jurídicos, como é o caso da pesquisa original sobre a qualidade da produção probatória.

Nessa perspectiva, Epstein e King (p. 47) indicam que algumas diretrizes devem ser sempre respeitadas, independentemente do objetivo do pesquisador. Em primeiro lugar, a pesquisa deve ser replicável, isto é, quem a acessa deve poder avaliá-la sem quaisquer informações adicionais. Obedecendo ao padrão de replicação, a pesquisa torna-se autossuficiente, e sua legitimidade científica sobrepõe-se a simplórios argumentos de autoridade. Ademais, os procedimentos escolhidos influenciam, diretamente, os resultados da pesquisa: se esses procedimentos forem enviesados, não se saberá como interpretar os resultados obtidos. No mesmo sentido, deve-se considerar a pesquisa empírica como um empreendimento social de aprender sobre o mundo, sendo relevante não o autor, mas sim sua contribuição à literatura acadêmica. Por fim, é preciso admitir que toda pesquisa terá um grau de incerteza, pois não é possível verificar a realidade que se almeja conhecer (p. 63).

O presente trabalho refere-se a uma pesquisa jurídico-exploratória com variáveis aleatórias, quantitativas e categóricas, a ser realizada mediante pesquisa documental de processos judiciais que tramitam ou tramitaram perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, já com, ao menos, decisão judicial de 1º grau de jurisdição, especificamente em relação aos crimes de corrupção, com coleta e tabulação de dados conforme conjunto de variáveis previamente estabelecidas.

Em relação aos crimes de corrupção selecionados para análise, consideraram-se os dados de taxonomia do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), buscando estabelecer os tipos penais que tivessem relação mais próxima com o objeto da pesquisa.

O recorte temporal estabelecido para a pesquisa inclui ações penais que tramitam ou tramitaram perante o Poder Judiciário goiano, em 1ª ou 2ª instância, entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2023.

O termo inicial do lapso temporal selecionado deve-se ao ano da entrada em vigência da Resolução n. 7, de 30 de julho de 2018, do Colégio de Procuradores de Justiça do MP/GO, que disciplinou a instauração e a tramitação do Procedimento de Investigação Criminal (PIC) em relação ao Ministério Público Goiano¹²¹. O termo final da data de ajuizamento das ações selecionado deve-se ao ano de início da presente pesquisa empírica.

A delimitação territorial da pesquisa compreende o Estado de Goiás, englobando a totalidade dos processos relacionados a crimes de corrupção que tramitaram ou estejam em tramitação nesse ente federativo durante o período de referência. Ressalte-se que o intuito em relação ao critério de pesquisa é estudar as ações judiciais que já possuíam, ao menos, decisão em 1º grau de jurisdição, em trâmite ou arquivados, pois a análise da qualidade das provas produzidas, bem como a efetividade das variáveis selecionadas, reclama a avaliação do fluxo processual, especialmente durante a investigação e a instrução processual, fases que antecedem e culminam com uma decisão proferida em sede de 1º grau de jurisdição.

Ademais, especificamente em relação às decisões judiciais, a sua cuidadosa análise é uma forma dominante de observação empírica, porque se baseia em material de fontes externas. Há, contudo, uma distinção metodológica fundamental entre os tipos de estudos baseados em decisões judiciais. Na presente pesquisa, buscou-se analisar, sistematicamente, as decisões judiciais relacionadas a um determinado assunto e em um certo período, com o objetivo de se utilizar fatos objetivos encontrados em decisões judiciais como dados nas análises realizadas.

Após a delimitação material, temporal, espacial e institucional das ações a serem objeto da pesquisa, o método de levantamento de dados foi desenvolvido em duas etapas: (i) levantamento bibliográfico: fase que figurou como elemento essencial e de fundamentação para o levantamento e análise dos dados empíricos; (ii) coleta de dados primários referentes às ações judiciais envolvendo crimes de corrupção que tramitaram ou tramitam perante o Poder

¹²¹ MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. *Resolução CPJ n. 7*, de 30 de junho de 2018. Disciplina a notícia de fato de natureza criminal, a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/atos_normas/163. Acesso em: 26 nov. 2024.

Judiciário goiano, com o intuito de viabilizar as análises e correlações entre as variáveis previamente descritas. A técnica da coleta de dados utilizada foi a pesquisa documental, com o objetivo de se dar um tratamento analítico de acordo com o objeto da presente pesquisa.

Conforme delineado no referencial teórico, nas aulas ministradas pelos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP – UFG), nas reuniões com o orientador desta pesquisa, Dr. Fabrício Macedo Motta, e com base na experiência prévia deste pesquisador com a temática, optou-se pela realização de pesquisa documental. A coleta de dados primários concentrou-se na análise de seis elementos distintos no contexto das ações penais, em curso ou arquivadas, relacionadas a delitos de corrupção no âmbito do Tribunal de Justiça de Goiás (TJ/GO), considerando o recorte temporal definido. Os elementos selecionados foram: (i) unidades judiciárias; (ii) sujeitos investigados/processuais; (iii) crimes praticados; (iv) fases da investigação e da instrução criminal; (v) fase decisória; e (vi) utilização de instrumentos de Justiça Penal Negocial (como transação penal, acordo de não persecução penal – ANPP, entre outros).

O desafio da pesquisa, nesse contexto, consiste em desenvolver um trabalho que se insira no marco da ruptura com o modelo burocrático de investigação e de produção de elementos probatórios, configurando-se como um verdadeiro exercício de pesquisa empírica. Busca-se, com isso, a construção de um modelo racionalista de prova que posicione o Ministério Público como um ator político relevante no campo das políticas públicas, exercendo, plenamente, suas funções de fomento e controle dessas políticas.

6.2 COLETA DOS DADOS PRIMÁRIOS: POPULAÇÃO REPRESENTATIVA

População, também chamada de universo, consiste no conjunto definitivo (universalidade) de elementos (casos) que se pretende estudar, cujas informações sejam relevantes para a resolução do problema de pesquisa empírico-quantitativo (Cervi, 2017, p. 37). É também referida como o grupo representativo do objeto estudado, sejam pessoas, eventos ou outros fenômenos de interesse (Downey, 2015, p. 12).

Durante a coleta de dados, é fundamental que o pesquisador tenha acesso a informações oficiais acerca da totalidade dos casos a serem investigados, pois, sem o conhecimento exato do tamanho da população, os resultados obtidos não representarão, de forma precisa, o fenômeno estudado. Além disso, o acesso ao conjunto de dados completo permite uma perspectiva holística dos dados, a fim de identificar quaisquer viesamentos ou valores discrepantes.

Os dados primários, por sua vez, são aqueles que apresentam relação física direta com os fatos analisados, ou seja, foram coletados, especificamente, para uma determinada investigação (Richardson, 1999).

Quanto ao tipo, os dados podem ser classificados em estruturados, não estruturados e semiestruturados. De modo geral, os dados armazenados em sistemas de informação são registrados em estruturas tabulares, correspondendo, portanto, ao grupo dos dados estruturados. Os dados não estruturados correspondem a textos, imagens, vídeos e sons. Para a realização da mineração, os dados não estruturados precisam passar por uma etapa de pré-processamento. Dados que também possuem uma organização fixa, porém não seguem o padrão de estrutura linha/coluna, mas que seguem estruturas próprias, correspondem ao grupo de dados semiestruturados (Oliveira; Guerra; McDonnell, 2018, p. 19-20).

A presente pesquisa se utilizou de um banco de dados próprio do Ministério Público denominado sistema ATENA, que pode ser classificado como semiestruturado, e cujo acesso permitiu a obtenção de processos judiciais para análise de acordo com as variáveis propostas.

A partir de 1º de março de 2012, data oficial da implantação do sistema ATENA, por meio do Ato Conjunto PGJ-CGMP n. 01/2012, todos os documentos e feitos novos, judiciais e extrajudiciais, em tramitação nas unidades do Ministério Público do Estado de Goiás, foram objeto de registro, observadas as tabelas de classes, assuntos e movimentos. As denominadas Tabelas Unificadas para uniformização taxonômica e terminológica de todas as atividades das unidades do Ministério Público foram criadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por força da Resolução nº 63, de 1º de dezembro de 2010.

Os processos e procedimentos judiciais, assim classificados porquanto oriundos do Poder Judiciário, passaram a ser registrados quando do primeiro ingresso na unidade do Ministério Público, inclusive os do sistema PROJUDI.

É importante observar, contudo, que a alimentação dos dados no sistema ATENA do Ministério Público, no período compreendido como marco temporal da pesquisa, era realizada manualmente pelos servidores da instituição, o que levou a eventuais registros equivocados no sistema, mas que foram identificados ao longo da coleta de dados primários.

O levantamento dos dados primários se deu por meio do encaminhamento de ofício ao Gabinete de Planejamento e Gestão Integrada do Ministério Público do Estado de Goiás (GGI/MPGO), solicitando que o órgão realizasse a extração no Sistema ATENA da relação total de todos os autos judiciais que atendam aos critérios propostos no quadro 11.

Quadro 11 – processos em geral

Taxonomia: processos judiciais		
Área de atuação	Lapso temporal	Assunto
Criminal	1º/01/2018 a 31/12/2023	3547 – Crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral
		3548 – Peculato
		3553 – Concussão
		3596 – Inserção de dados falsos em sistema de informações
		3555 – Corrupção passiva
		3559 – Advocacia administrativa
		9917 – Crimes praticados por particular contra a administração em geral
		3568 – Corrupção ativa
		9920 – Tráfico de influência
		5875 – Crimes contra as finanças públicas
		10991 – Corrupção Praticada por Prefeitos e Vereadores
		10989 – Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores
		10990 – Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores
		10985 – Crimes contra a ordem tributária praticado por funcionário público
		3642 – Crimes da Lei de Licitações
		10982, 10983 e 10984 – lavagem e ocultação de bens e direitos
930420 – Crime de organização criminosa		

Fonte: autoria própria.

Quadro 12 – processos com decisão judicial, inclusive arquivados

Taxonomia: processos judiciais			
Área de atuação	Lapso temporal	Situação	Assunto
Criminal	1º/01/2018 a 31/12/2023	Processos nos quais há sentença (inclusive arquivados)	3547 – Crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral
			3548 – Peculato
			3553 – Concussão
			3596 – Inserção de dados falsos em sistema de informações
			3555 – Corrupção passiva
			3559 – Advocacia administrativa
			9917 – Crimes praticados por particular contra a administração em geral
			3568 – Corrupção ativa
			9920 – Tráfico de influência
			5875 – Crimes contra as finanças públicas
			10991 – Corrupção Praticada por Prefeitos e Vereadores
			10989 – Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores
			10990 – Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores
			10985 – Crimes contra a ordem tributária praticado por funcionário público
			3642 e 9899 – Crimes da Lei de Licitações
			10982, 10983 e 10984 – lavagem e ocultação de bens e direitos

			930420 – crime de organização criminosa
--	--	--	---

Fonte: autoria própria.

Quadro 13 – processos com Acordo de Não Persecução Penal – ANPP (incluindo processos arquivados)

Taxonomia: processos judiciais			
Área de atuação	Lapso temporal	Situação	Assunto
Criminal	1º/01/2018 A 31/12/2023	Processos nos quais foram realizados Acordos de Não Persecução Penal – ANPP	3547 – Crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral
			3548 – Peculato
			3553 – Concussão
			3596 – Inserção de dados falsos em sistema de informações
			3555 – Corrupção passiva
			3559 – Advocacia administrativa
			9917 – Crimes praticados por particular contra a administração em geral
			3568 – Corrupção ativa
			9920 – Tráfico de influência
			5875 – Crimes contra as finanças públicas:
			10991 – Corrupção Praticada por Prefeitos e Vereadores
			10989 – Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores
			10990 – Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores
			10985 – Crimes contra a ordem tributária praticado por funcionário público
3642 e 9899 – Crimes da Lei de Licitações			
10982, 10983 e 10984 – Lavagem e ocultação de bens e direitos			
930420 – Crime de organização criminosa			

Fonte: autoria própria.

A taxonomia “processos judiciais” foi especificada para excluir da população os processos cíveis e investigações em andamento, relacionados a atos envolvendo corrupção, a exemplo dos inquéritos civis e ações de improbidade administrativa. A indicação da Área de Atuação Criminal, bem como a ausência de classificadores, visou excluir processos de natureza cível. Os assuntos foram definidos para incluir todas as modalidades legais de atos corruptivos, garantindo que qualquer ação registrada nessa categoria fosse incluída na população.

Os critérios de busca foram definidos de forma abrangente, com o objetivo de captar a totalidade das ações penais envolvendo atos corruptivos que tramitaram ou tramitam perante o Poder Judiciário goiano, no período delimitado pela pesquisa. Optou-se por critérios abertos, permitindo a inclusão de eventuais processos que não fossem necessariamente ações corrupção. Essa abordagem foi escolhida para minimizar a possibilidade de exclusão de processos

relevantes devido a critérios restritivos; qualquer elemento fora do escopo poderia ser facilmente excluído posteriormente pelo pesquisador.

Após o envio das solicitações formuladas, este pesquisador recebeu a relação completa de todos os autos judiciais que atenderam aos critérios definidos. O levantamento revelou a existência de 3.530 autos judiciais, incluindo, nessa relação, processos em trâmite com ou sem decisão judicial em 1º grau de jurisdição.

Para fins da presente pesquisa, identificou-se a quantidade de 702 autos judiciais, inclusive arquivados, nos quais há decisão judicial em sede de 1º grau de jurisdição.

Ademais, apresentou-se a relação dos processos judiciais em que foram formalizados Acordos de Não Persecução Penal (ANPP), totalizando 87 autos.

Desse modo, a população total de autos judiciais, para fins da pesquisa, soma a quantidade de 789 processos envolvendo atos de corrupção e que estão alinhados aos critérios estabelecidos na fase de coleta de dados.

6.3 PREPARAÇÃO DOS DADOS

A preparação dos dados fundamenta-se, em síntese, em solucionar problemas na base de registros. Busca-se garantir a integridade e qualidade dos dados, a exemplo da falta de registros, linhas repetidas, separações equivocadas de atributos etc., e não necessariamente os processar, normalizar, redimensionar etc., para um modelo de mineração específico.

Conforme salientado anteriormente, na metodologia de seleção da população, optou-se por fixar critérios que permitissem a identificação de processos criminais nos quais há sentença, inclusive arquivados, fixando-se o recorte temporal para incluir ações penais que tramitam ou tramitaram perante o Poder Judiciário goiano, em 1ª ou 2ª instância, entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2023.

Após o levantamento da população, realizou-se uma análise preliminar dos 789 autos judiciais, com o intuito de identificá-los e adotar as providências necessárias para viabilizar o acesso aos respectivos processos.

A análise preliminar concentrou-se na identificação do objeto das demandas, bem como em três elementos básicos: o número do processo no sistema ATENA do Ministério Público, o número do processo no sistema PROJUDI do Poder Judiciário e a forma de tramitação do processo, se físico ou digital.

Realizou-se o acesso individualizado às informações básicas de cada processo nos sistemas eletrônicos do Ministério Público (ATENA) e do Tribunal de Justiça do Estado de

Goiás (PROJUDI). Além disso, realizou-se a tabulação do catálogo de informações da população e executaram-se os atos necessários para o acesso e arquivamento dos processos objeto de estudo.

Inicialmente, constatou-se que, conforme previsto, vários processos indicados na lista total não se tratavam, efetivamente, de ações penais envolvendo os crimes de corrupção estabelecidos na fase de coleta dos dados, mas sim de ações ou requerimentos com objeto diverso.

Dos 789 processos judiciais, verificou-se que 386 foram descartados por se tratar de matéria distinta e não atenderem aos pré-requisitos da pesquisa, o que equivale a 48,92% da população. Dentre os processos descartados, identificaram-se autos repetidos ou que apuram crimes que não estão inseridos no campo de pesquisa. Além disso, foram identificados processos tratando de temas alheios ao objeto de pesquisa, como restituição de coisas apreendidas, litispendência, medidas cautelares, execução penal, pedido de liberdade provisória, *Habeas Corpus* etc.

Adicionalmente, quanto aos 403 processos remanescentes, identificaram-se dois grupos que constituem achados relevantes da pesquisa: a) 118 processos arquivados em virtude da ocorrência da prescrição do(s) delito(s), resultando na extinção da punibilidade do(s) agente(s), o que corresponde a 29,28% do total analisado; b) 67 processos igualmente arquivados por ausência de justa causa para a instauração da relação jurídico-processual por meio da peça acusatória, equivalentes a 16,62% da população considerada. Dentre os 403 processos mencionados, identificaram-se, ainda, 16 casos arquivados em razão de causa extintiva de punibilidade decorrente do falecimento do agente, o que representa 3,97% do total. Após a análise individual de todos os processos relacionados nos quadros 12 e 13, excluindo as inconsistências e achados aleatórios da pesquisa, restaram 200 processos criminais envolvendo atos de corrupção que integraram o universo do estudo, o equivalente a 25,34% dos autos originalmente encaminhados pelo órgão de gestão do Ministério Público (GGI). Esses 200 processos foram arquivados para eventual conferência futura da pesquisa.

6.4 ESTABELECIMENTO DOS ELEMENTOS DE ANÁLISE E SUAS VARIÁVEIS

Fixaram-se seis elementos distintos no contexto do julgamento das ações judiciais envolvendo delitos de corrupção, com o objetivo de posteriormente correlacioná-los: (i) unidades judiciárias; (ii) sujeitos investigados/processuais; (iii) crimes praticados; (iv) fases da

investigação e da instrução criminal; (v) fase decisória; (vi) utilização de instrumentos de Justiça Penal Negocial (transação penal, acordo de não persecução penal (ANPP) etc.).

Os elementos de análise foram desenvolvidos durante o processo de pesquisa e orientação, por meio de uma revisão constante de possíveis fatores que pudessem influenciar a qualidade da produção probatória durante as investigações e trâmite dos processos criminais.

Os elementos de análise foram desdobrados em um total de 22 variáveis, a serem objeto de análise processual e tabulação. Essas variáveis foram selecionadas com base em estudos anteriores analisados à luz do referencial teórico e da experiência profissional do pesquisador com a matéria, resultando no quadro 14.

Quadro 14 – relação de variáveis

QUANTO ÀS UNIDADES JUDICIÁRIAS		
NÚMERO	VARIÁVEL	TIPO
1	Município	CATEGÓRICA
2	Comarca	CATEGÓRICA
QUANTO AOS SUJEITOS INVESTIGADOS/PROCESSUAIS		
NÚMERO	VARIÁVEL	TIPO
3	Órgão responsável pela investigação	CATEGÓRICA
4	Perfil/ocupação dos investigados/réus	CATEGÓRICA
QUANTO AOS CRIMES INVESTIGADOS/PRATICADOS		
NÚMERO	VARIÁVEL	TIPO
5	Crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral	CATEGÓRICA
6	Crimes praticados por particular contra a Administração em geral	CATEGÓRICA
7	Crimes contra as finanças públicas	CATEGÓRICA
QUANTO ÀS FASES DA INVESTIGAÇÃO E INSTRUÇÃO PROCESSUAL		
NÚMERO	VARIÁVEL	TIPO
8	Diligências investigatórias realizadas	CATEGÓRICA
9	Espécies de provas/diligências/medidas realizadas durante a instrução processual	CATEGÓRICA
QUANTO À FASE DECISÓRIA		
NÚMERO	VARIÁVEL	TIPO
10	Tipo de decisão em 1º grau	CATEGÓRICA
11	Pena aplicada em 1º grau	CATEGÓRICA
12	Razões da absolvição em 1º grau	CATEGÓRICA
13	Tipo de decisão em 2º grau	CATEGÓRICA
14	Pena aplicada em 2º grau	CATEGÓRICA
15	Razões da absolvição em 2º grau	CATEGÓRICA

16	Tipo de decisão nos Tribunais Superiores	CATEGÓRICA
17	Razões da absolvição nos Tribunais Superiores	CATEGÓRICA
QUANTO À UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA PENAL NEGOCIAL		
NÚMERO	VARIÁVEL	TIPO
18	Instrumentos de Justiça Penal Negocial	CATEGÓRICA
19	Motivos para a não aplicação dos instrumentos	CATEGÓRICA
20	Eficácia dos instrumentos ao caso	CATEGÓRICA
21	Razões do descumprimento das medidas firmadas	CATEGÓRICA
22	Consequências do descumprimento das medidas	CATEGÓRICA

Fonte: autoria própria.

Diversas variáveis estabelecidas são quantitativas discretas, sendo adequada a tabulação de valor numérico absoluto na coleta de dados, e não há variáveis quantitativas contínuas.

Por outro lado, há variáveis categóricas tanto nominais quanto ordinais. Algumas delas já possuem categorias possíveis extraídas da realidade, tais como as cidades e comarcas do Estado de Goiás e as datas dos atos processuais. No entanto, diversas variáveis tiveram suas categorias definidas pelo pesquisador para viabilizar a pesquisa e a extração organizada dos dados, como "8 — diligências investigatórias realizadas" e "9 — espécies de provas/diligências/medidas realizadas durante a instrução processual", definidas conforme a experiência profissional com a matéria.

Assim, estabeleceram-se as categorias possíveis para as variáveis categóricas a serem analisadas ao longo da pesquisa, e procedeu-se à codificação de cada uma dessas categorias para facilitar a tabulação dos dados, conforme quadro 15.

Quadro 15 – tabela de códigos e categorias variáveis categóricas

VARIÁVEL CATEGÓRICA	CÓDIGO	CATEGORIAS
3 – Órgão responsável pela investigação	3-A	Polícia Judiciária
	3-B	Ministério Público
4 – Perfil/ocupação dos investigados/réus	4-A	Prefeito
	4-B	Vereador
	4-C	Secretário de Governo
	4-D	Agentes Políticos sem mandatos eletivos
	4-E	Servidores efetivos
	4-F	Servidores comissionados dirigentes
	4-G	Outros servidores comissionados
	4-H	Servidores temporários e vínculos precários (estagiários, credenciados e assemelhados)
	4-I	Particulares pessoas físicas
	4-J	Particulares pessoas jurídicas

5 – Crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral	5-A 5-B 5-C 5-D 5-E	Peculato Concussão Inserção de dados falsos em sistema de informações Corrupção passiva Advocacia Administrativa
6 – Crimes praticados por particular contra a Administração em geral	6-A 6-B	Corrupção ativa Tráfico de influência
7 – Crimes contra as finanças públicas	7-A 7-B 7-C 7-D 7-E	Corrupção e má-gestão praticada por prefeitos e vereadores Crimes contra a ordem tributária praticados por funcionário público Crimes da Lei de Licitações Lavagem e ocultação de bens e valores Crime de Organização Criminosa
8 – Diligências investigatórias realizadas	8-A 8-B 8-C 8-D 8-E 8-F 8-G 8-H 8-I 8-J 8-K 8-L 8-M 8-N 8-O 8-P 8-Q 8-R 8-S 8-T 8-U 8-V 8-W 8-X 8-Y 8-Z 8-Z1	Prisão em flagrante Prisão temporária Prisão preventiva Busca e apreensão Condução coercitiva Medidas cautelares diversas da prisão Boletim de Ocorrência RAI – Registro de Atendimento Integrado Auto de apreensão Termo de reconhecimento de pessoa Termo de reconhecimento de coisa Oitiva de testemunha/informante Interrogatório do investigado Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.) Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.) Compartilhamento de prova Perícia/Laudo Técnico Quebra de sigilo bancário Quebra de sigilo fiscal Quebra de sigilo telefônico/telemático Interceptação telefônica Vistorias <i>in loco</i> Pesquisa em Portal da Transparência Pesquisa em redes abertas (google, bancos de dados, redes sociais etc.) Análise contábil e financeira Outras diligências investigatórias Ausência de diligências investigatórias

<p>9 – Espécies de provas/diligências/medidas realizadas durante a instrução processual</p>	<p>9-A 9-B 9-C 9-D 9-E 9-F 9-G 9-H 9-I 9-J 9-K 9-L 9-M 9-N 9-O 9-P 9-Q 9-R</p>	<p>Prisão preventiva Medidas cautelares diversas da prisão Oitiva de testemunha/informante Interrogatório do investigado Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.) Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.) Compartilhamento de prova Perícia/Laudo Técnico Quebra de sigilo bancário Quebra de sigilo fiscal Quebra de sigilo telefônico/telemático Interceptação telefônica Vistorias <i>in loco</i> Pesquisa em Portal da Transparência Pesquisa em redes abertas (google, bancos de dados, redes sociais etc.) Análise contábil e financeira Outras diligências investigatórias Ausência de diligências investigatórias</p>
<p>10 – Tipo de decisão em 1º grau</p>	<p>10-A 10-B 10-C 10-D 10-E 10-F 10-G 10-H</p>	<p>Absolvição sumária Mérito-condenatória Mérito-absolutória Homologatória de acordo Extintiva-prescrição Extintiva-morte do agente Extintiva-condições da ação/pressupostos processuais Extintiva-outras causas</p>
<p>11 – Pena ou efeito da condenação aplicados em 1º grau</p>	<p>11-A 11-B 11-C 11-D 11-E 11-F 11-G 11-H 11-I 11-J</p>	<p>Privativa de liberdade-Reclusão Privativa de liberdade-Detenção Regime fechado Regime semiaberto Regime aberto Restritivas de direitos (prestação pecuniária, perda de bens e valores, limitação de fim de semana, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos, limitação de fim de semana) Multa Perda da função pública Inabilitação para o exercício de cargo ou função Reparação do dano (art. 387, IV, CPP)</p>

12 – Razões da absolvição em 1º grau	12-A 12-B 12-C 12-D 12-E 12-F 12-G	Estar provada a inexistência do fato Não haver prova da existência do fato Não constituir o fato infração penal Estar provado que o réu não concorreu para a infração penal Não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal Existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena Não existir prova suficiente para a condenação
13 – Tipo de decisão em 2º grau	13-A 13-B 13-C 13-D 13-E 13-F 13-G 13-H 13-I 13-J 13-K 13-L 13-M 13-N 13-O 13-P	Trancamento do processo Revogação de medida cautelar Conhecimento do recurso da acusação Conhecimento do recurso da defesa Não conhecimento Provimento integral do recurso da acusação Provimento integral do recurso da defesa Provimento parcial do recurso da acusação Provimento parcial do recurso da defesa Não provimento do recurso da acusação Não provimento do recurso da defesa Homologatória de acordo Extintiva-prescrição Extintiva-morte do agente Extintiva-condições da ação/pressupostos processuais Extintiva-outras causas
14 – Pareceres do Órgão de Cúpula do MP	14-A 14-B 14-C 14-D	TJ seguiu parecer na integralidade TJ seguiu parecer parcialmente TJ não seguiu parecer Não houve parecer
15 – Razões da absolvição em 2º grau	15-A 15-B 15-C 15-D 15-E 15-F 15-G 15-H	Estar provada a inexistência do fato Não haver prova da existência do fato Não constituir o fato infração penal Estar provado que o réu não concorreu para a infração penal Não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal Existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena Não existir prova suficiente para a condenação Nulidade absoluta

	15-I	Nulidade relativa
16 – Tipo de decisão nos Tribunais Superiores	16-A 16-B 16-C 16-D 16-E 16-F 16-G 16-H 16-I 16-J 16-K 16-L 16-M 16-N 16-O 16-P	Trancamento do processo Revogação de medida cautelar Conhecimento do recurso da acusação Conhecimento do recurso da defesa Não conhecimento Provimento integral do recurso da acusação Provimento integral do recurso da defesa Provimento parcial do recurso da acusação Provimento parcial do recurso da defesa Não provimento do recurso da acusação Não provimento do recurso da defesa Homologatória de acordo Extintiva-prescrição Extintiva-morte do agente Extintiva-condições da ação/pressupostos processuais Extintiva-outras causas
17 – Razões da absolvição nos Tribunais Superiores	17-A 17-B 17-C 17-D 17-E 17-F 17-G	Estar provada a inexistência do fato Não haver prova da existência do fato Não constituir o fato infração penal Estar provado que o réu não concorreu para a infração penal Não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal Existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena Não existir prova suficiente para a condenação
18 – Instrumentos de Justiça Penal Negocial	18-A 18-B 18-C 18-D 18-E 18-F	Suspensão condicional da pena Suspensão condicional do processo Transação penal Acordo de não persecução penal Colaboração premiada Composição civil
19 – Motivos para a não aplicação dos instrumentos	19-A 19-B 19-C 19-D	Natureza dos crimes Quantidade de pena Ausência dos requisitos subjetivos Ausência de confissão
20 – Eficácia dos instrumentos ao caso	20-A 20-B 20-C 20-D	Integralmente cumprido Parcialmente cumprido Em fase de cumprimento Não cumprido
21 – Razões do descumprimento das medidas firmadas	21-A 21-B	Não efetuou o pagamento da prestação pecuniária Evadiu-se do local da culpa

22– Consequências do descumprimento das medidas	22-A	Oferecimento de denúncia Continuidade da instrução processual Arquivamento Outros
	22-B	
	22-C	
	22-D	

Fonte: autoria própria.

Em razão da expressiva dimensão da população analisada, da diversidade de variáveis envolvidas e do elevado volume dos processos examinados, a etapa de coleta e tabulação dos dados exigiu um período prolongado de execução, tendo sido desenvolvida ao longo de vários meses, entre setembro de 2024 e fevereiro de 2025.

Realizada a coleta e tabulação dos dados, com a identificação da população estudada e estabelecidas as variáveis de análise, passou-se à preparação e análise dessa extração.

6.5 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

A partir da análise dos dados coletados em processos criminais que tramitam ou tramitaram perante o TJ/GO, o objetivo é avaliar o conteúdo desses autos judiciais, de acordo com os indicadores propostos na pesquisa.

Para alcançar tal desiderato, realizaram-se recortes em virtude da impossibilidade de se proceder a um estudo universal. Esses recortes foram: material (os crimes analisados foram contra a Administração Pública, de acordo com natureza da pesquisa e a taxinomia do CNMP); espacial (processos judiciais que tramitam ou tramitaram perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, já com, ao menos, decisão judicial de 1º grau de jurisdição) e temporal (ações penais que tramitam ou tramitaram entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2023).

Após o percurso metodológico referido, uma vez coletados os dados, tabulados e devidamente organizados, passou-se à descrição da população a fim de compreender as características das variáveis eleitas, assim como testar hipóteses de interesse da pesquisa.

Além disso, esse item destina-se a expor os resultados alcançados no principal levantamento realizado pelo pesquisador, abrangendo a coleta sistemática e a tabulação de dados da população selecionada conforme as variáveis estabelecidas. Serão apresentados um resumo e uma descrição com os resultados, discutindo-se as hipóteses levantadas quanto ao objeto de pesquisa, com o objetivo de corroborá-las ou refutá-las, e serão apresentadas observações para possível estudo de aprofundamento.

Nesses termos, a partir da análise dos dados coletados sobre como foram julgadas — por isso a importância de se obterem processos criminais com, ao menos, decisão proferida em sede de 1º grau de jurisdição — as ações envolvendo crimes contra a Administração Pública,

bem como sobre quais fundamentos foram invocados pelos magistrados em suas decisões, procurou-se estabelecer inferências descritivas, conforme a metodologia de Epstein e King (2013), a fim de se obterem dados capazes de indicar o grau de efetividade do sistema de Justiça em crimes dessa natureza, especialmente em relação ao modelo de produção de prova adotado pelo legislador brasileiro, além de se buscar compreender a função do Ministério Público nesse enunciado.

A partir da análise do teor dos julgamentos das ações, o pesquisador procurou investigar a qualidade da prova produzida durante as fases da investigação criminal e da instrução processual, considerando, como consequência, as decisões judiciais proferidas e a função desempenhada pelo Ministério Público nesse contexto, sobretudo diante do elevado grau de impunidade que marca o sistema de Justiça no país em relação aos crimes de corrupção.

6.5.1 Números e características da população obtida¹²²

Após a obtenção da população total de autos judiciais que se enquadram nos critérios estabelecidos na fase de coleta de dados — 200 processos judiciais —, iniciou-se a fase seguinte de desenvolvimento da pesquisa, com a análise documental individualizada dos autos de cada uma das ações judiciais envolvendo os crimes corruptivos descritos nos quadros 12 e 13, com a coleta dos dados relativos às variáveis definidas e tabulação por meio do programa Excel.

Relevante destacar que a pesquisa, inicialmente, realizou a verificação individualizada dos processos descritos no quadro 12, ou seja, processos com decisão judicial, inclusive arquivados. O número total de processos analisados no quadro 12 foi de 146 casos.

Em seguida, passou-se à avaliação individualizada dos processos descritos no quadro 13, ou seja, processos em que foram formalizados Acordos de Não Persecução Penal (ANPP's), inclusive arquivados. O número total de processos pesquisados no quadro 13 foi de 54 casos.

Ao término, realizou-se uma análise conjunta dos 200 processos judiciais descritos nos quadros 12 e 13.

6.5.1.1 Metodologia dos indicadores estatísticos

Para a realização de análise envolvendo os processos judiciais descritos nos quadros 12 e 13, utilizou-se a seguinte metodologia.

¹²² Este item da pesquisa contou com a colaboração do professor Mario Ernesto Piscocya Díaz, professor Associado no Instituto de Matemática e Estatística da Universidade Federal de Goiás (UFG).

6.5.1.1.1 Proporção¹²³

A proporção é um indicador estatístico que permite observar a distribuição relativa das categorias de uma determinada variável qualitativa. Ela é definida pela seguinte equação:

$$p = \frac{A}{N}$$

em que A representa o número de unidades na amostra que compartilham um determinado atributo como, por exemplo, um mesmo tipo de diligência investigatória; tipo de condenação em 1º grau etc. Os resultados desse indicador serão apresentados em termos percentuais. (Larson; Farber, 2010).

6.5.1.1.2 Razão¹²⁴

Dada a natureza dos processos judiciais que apresentam mais de um atributo distinto associado, o uso de proporções pode não refletir adequadamente a real prevalência desse atributo no conjunto de dados. Por exemplo, em um mesmo processo judicial, pode-se encontrar mais de um atributo de condenação em 1º grau, quando há mais de um indivíduo envolvido. Nessas situações, quando se deseja determinar o número total de processos com esse atributo particular é mais apropriado utilizar a razão. Esse indicador é definido como o quociente entre o número de processos que compartilham o mesmo atributo e o total de processos existentes. O resultado também é apresentado de forma percentual, mas a diferença da proporção e a soma dos percentuais observados em cada categoria não totaliza 100% (Larson; Farber, 2010).

6.5.1.1.3 Modo de regressão logística¹²⁵

Para verificar a associação entre uma variável dependente e outra independente, foram utilizados os modelos de regressão bivariada. Dentre esses modelos, destaca-se o modelo de regressão logística que procura estabelecer tal associação quando a variável dependente assume dois possíveis valores: um que representa um “sucesso” e outro que representa um “fracasso”. Assim como no modelo de regressão linear múltipla, a análise de dados por meio da regressão logística tem como objetivo central o mesmo de qualquer modelo estatístico: obter o melhor ajuste possível por meio de um modelo parcimonioso, capaz de proporcionar a melhor

¹²³ LARSON, Ron; FARBER, Betsy. *Estatística Aplicada*. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

¹²⁴ LARSON, Ron; FARBER, Betsy. *Estatística Aplicada*. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

¹²⁵ HOSMER, David W.; LEMESHOW, Stanley; STURDIVANT, Rodney X. *Applied Logistic Regression*. 3. ed. Hoboken: Wiley, 2013. 528p.

interpretação e descrever adequadamente a relação entre as variáveis independentes e a variável resposta (Hosmer; Lemeshow; Sturdivant, 2013).

Na diferença do modelo de regressão linear clássico, o modelo de regressão logística considera uma variável resposta de tipo binária, ou seja, assume os valores $Y = 1$ para descrever o evento de interesse e $Y = 0$ para descrever o não evento. Dessa forma, para análise do caso hipotético, o modelo de regressão logística do tipo binária foi mais adequado devido ao fato de se terem utilizado duas categorias representadas por uma variável dummy (Hosmer; Lemeshow; Sturdivant, 2013).

Assim como qualquer modelo de regressão, o modelo logístico tem como interesse modelar a média da variável resposta, dados os valores das variáveis explanatórias, ou seja, modelar $E(Y|\mathbf{x})$. No modelo clássico, tem-se:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_p x_{pi} + \epsilon_i, \quad i = 1, \dots, n.$$

Y_i = variável dependente – variável de estudo;

X_1, X_2, \dots = variáveis independentes;

β_i = determina a contribuição da variável independente;

ϵ_i = é o erro aleatório componente do modelo.

Em que a média da variável Y é dada por

$$E(Y|\mathbf{x}) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p,$$

Assume-se que $E(\epsilon_i) = 0$ para todo i . A expressão acima implica que $E(Y_i|\mathbf{x})$ pode assumir valores em toda a reta real, ou seja, de $-\infty$ a $+\infty$. Devido à natureza da variável resposta no modelo logístico, temos que o valor esperado desta variável estará compreendido no intervalo $0 \leq E(Y|\mathbf{x}) \leq 1$. Portanto, faz-se necessária uma transformação a fim de garantir que a estimativa da média da variável ajustada irá pertencer ao intervalo $[0,1]$.

Hosmer e Lemeshow (2013, p. 528) denotam $\pi(\mathbf{x}) = E(Y|\mathbf{x})$ para representar a média condicional de Y dado \mathbf{x} quando a distribuição logística for usada. A forma do modelo de regressão logística é:

$$\pi(\mathbf{x}) = \frac{e^{\beta_0 + \sum_{j=1}^p \beta_j x_j}}{1 + e^{\beta_0 + \sum_{j=1}^p \beta_j x_j}}$$

A transformação $\pi(\mathbf{x})$ é a transformação logito e é definida em termos de $\pi(\mathbf{x})$ como:

$$g(\mathbf{x}) = \ln \left[\frac{\pi(\mathbf{x})}{1 - \pi(\mathbf{x})} \right] = \ln \left[\frac{\frac{e^{\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p}}}{1 - \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p}}} \right] = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p.$$

Dessa forma, o logito, $g(\mathbf{x})$ é linear em seus parâmetros e pode assumir seus valores de $-\infty$ a $+\infty$, de acordo com a variação de \mathbf{x} .

6.5.1.1.4 Estimação dos parâmetros

Um dos métodos mais usuais para se obter os estimadores de uma regressão é o método de mínimos quadrados, o qual se baseia em escolher os valores apropriados para os parâmetros de forma que minimize a soma dos quadrados dos desvios entre os valores observados de “Y” e os valores estimados pelo modelo. Com base em certas suposições, os estimadores de mínimos quadrados possuem propriedades estatísticas desejáveis. Uma vez que estamos trabalhando com uma variável resposta dicotômica, as suposições já não são mais as mesmas, perdendo tais propriedades.

Desse modo, o método de estimação adotado para esta pesquisa é o método de máxima verossimilhança. Esse método consiste em estimar valores para os parâmetros desconhecidos de forma a maximizar a probabilidade de obtenção dos dados.

Em uma amostra independente de n observações (\mathbf{x}_i, y_i) , $i = 1, 2, \dots, n$., a função de verossimilhança para estimar o vetor de parâmetros $\beta' = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p)$ é dada por:

$$L(\beta) = \prod_{i=1}^n \pi(\mathbf{x}_i)^{y_i} [1 - \pi(\mathbf{x}_i)]^{1-y_i}.$$

Para se obter o estimador do vetor β , é necessário maximizar a função $L(\beta)$. Entretanto, o processo de maximização de $L(\beta)$ pode ser bastante complexo. Para contornar esse problema, ao invés de maximizar $L(\beta)$, maximizamos $L(\beta) = \ln L(\beta)$ que é matematicamente mais simples de se trabalhar. A função $L(\beta)$ é chamada de log- verossimilhança e, nesse caso, é dada por

$$l(\boldsymbol{\beta}) = \log(L(\boldsymbol{\beta})) = \sum_{i=1}^n \{y_i \ln[\pi(\mathbf{x}_i)] + (1 - y_i) \ln[1 - \pi(\mathbf{x}_i)]\}.$$

Dessa forma, para encontrar os valores de “ $\boldsymbol{\beta}$ ” que maximizam $L(\boldsymbol{\beta})$, há de diferenciar a função $L(\boldsymbol{\beta})$ em reação a todos os $p + 1$ coeficientes e igualar a zero. Assim, obtêm-se as seguintes equações:

$$\frac{\partial l(\boldsymbol{\beta})}{\partial \beta_0} = \sum_{i=1}^n [y_i - \pi(\mathbf{x}_i)] = 0$$

$$\frac{\partial l(\boldsymbol{\beta})}{\partial \beta_j} = \sum_{i=1}^n x_{ij} [y_i - \pi(\mathbf{x}_i)] = 0$$

para $j = 1, 2, \dots, p$.

O vetor escore $\mathbf{U}(\boldsymbol{\beta})$, definido pelas derivadas parciais de primeira ordem da função log-verossimilhança, pode ser escrito como:

to como:

$$\mathbf{U}(\boldsymbol{\beta}) = \mathbf{X}^t [\mathbf{y} - \boldsymbol{\pi}(\mathbf{x}_i)]$$

Representa a matriz de informação de Fisher, dada pela esperança do negativo das derivadas parciais de segunda ordem da função log-verossimilhança, é dada por:

$$\mathbf{I}(\boldsymbol{\beta}) = E \left[-\frac{\partial^2 l(\boldsymbol{\beta})}{\partial \boldsymbol{\beta} \partial \boldsymbol{\beta}^t} \right] = \mathbf{X}^t \mathbf{Q} \mathbf{X},$$

em que \mathbf{X} é a matriz dos dados com dimensão $n \times (p + 1)$ que é uma matriz diagonal $n \times n$ com os elementos $\pi(\mathbf{x}_i)[1 - \pi(\mathbf{x}_i)]$, e sua inversa $[\mathbf{I}(\boldsymbol{\beta})]^{-1}$, sendo a matriz de variâncias e covariâncias dos parâmetros estimados. As raízes das equações de verossimilhança são obtidas a partir do método iterativo de Newton-Raphson. Assim, o conjunto de equações iterativas será dado por:

$$\boldsymbol{\beta}^{(t+1)} = \boldsymbol{\beta}^{(t)} + [\mathbf{I}(\boldsymbol{\beta}^{(t)})]^{-1} \mathbf{U}(\boldsymbol{\beta}^{(t)})$$

$$\boldsymbol{\beta}^{(t+1)} = \boldsymbol{\beta}^{(t)} + [\mathbf{X}^t \mathbf{Q}^{(t)} \mathbf{X}]^{-1} \mathbf{X}^t (\mathbf{y} - \boldsymbol{\pi}(\mathbf{x}_i)^{(t)})$$

em que $\beta(t)$ e $\beta(t+1)$ representam os vetores de parâmetros estimados nos passos t e $t + 1$, respectivamente.

Em geral, é atribuído o valor zero para todos os coeficientes para se iniciar as iterações. A partir do valor inicial, o algoritmo atualiza os valores estimados até se obter a convergência dos parâmetros.

A convergência dos parâmetros é obtida sob as seguintes hipóteses:

- Se $\beta(t) \leq 0,01$ o algoritmo atinge convergência se $|\beta(t+1) - \beta(t)| < 0,0001$.
- Se $\beta(t) > 0,01$ o algoritmo atinge convergência se $\left| \frac{\beta^{(t+1)} - \beta^{(t)}}{\beta^{(t)}} \right| < 0,0001$.

6.5.1.1.5 Interpretação dos parâmetros

O coeficiente β_i da regressão logística quantifica a associação existente entre a variável dependente e a variável independente. Contudo, a interpretação desse coeficiente é realizada através da razão de chances. A razão de chances compara as chances de um evento acontecer em dois grupos diferentes indicando como uma variável independente afeta a probabilidade de ocorrência do evento de interesse. Há 3 situações que devem ser consideradas para a interpretação desse indicador, conforme quadro 16.

Quadro 16 – interpretação do indicador estatístico Razão de Chances

Valor da Razão de Chances (OR)	Significado
1	A variável independente não tem efeito. As chances são iguais nos dois grupos.
> 1	A variável independente aumenta a chance de ocorrência do evento.
< 1	A variável independente diminui a chance de ocorrência do evento.

Fonte: elaborada pelo autor com base em Hosmer e Lemeshow (2013).

Na tabela 1, ilustra-se a interpretação desse indicador por meio de um exemplo. Suponha-se que há como variável dependente Câncer de Pulmão, que apresenta 2 categorias: Não e Sim. Também há, para cada indivíduo, a variável independente Fumante com as categorias Não e Sim.

Tabela 1 – razão de chances estimada que relaciona o câncer de pulmão com ser fumante ou não

Variável Independente	Razão de Chances
Não Fumante	1,00 (base)
Fumante	3,0

Fonte: dados fictícios.

Nessa situação, o valor de 3,0 indica que os fumantes têm 3 vezes mais chance de ter câncer de pulmão comparado a não fumantes.

6.5.1.2 Resultado analítico envolvendo os 146 processos descritos no quadro 12

Em relação aos 200 processos judiciais procedentes do Sistema ATENA (soma dos processos descritos nos quadros 12 e 13), em 146 deles, existia algum tipo de decisão referente ao mérito da demanda. Entende-se por decisão de mérito aquela que aprecia o núcleo da controvérsia, isto é, o objeto substancial da ação judicial. Cumpre destacar, contudo, que o julgamento do mérito pode ocorrer sem que haja, necessariamente, condenação ou absolvição, conforme esclarece Lima (2016, p. 1.471):

quando se diz “julgar o mérito”, significa dizer julgar o direito de punir do Estado, leia-se, dizer se o Estado tem (ou não) o direito de punir o acusado. Quando se julga o mérito principal, a decisão estará analisando a procedência ou improcedência do pedido de condenação do acusado, para fins de prolação de sentença condenatória ou absolutória. No entanto, o mérito também pode ser julgado sem condenação, nem absolvição. De fato, quando o juiz julga extinta a punibilidade, está julgando o mérito, já que está reconhecendo que o direito de punir do Estado não existe ou deixou de existir, porém não ingressa na análise do “mérito principal” para declarar a inocência ou a culpabilidade do acusado.

Ao se mencionarem os 146 processos com análise de mérito, faz-se referência a decisões definitivas nas quais o julgador aprecia o ‘mérito principal’, resultando na condenação ou absolvição do réu. Já os casos de prescrição, com conseqüente extinção da punibilidade, serão analisados em campo distinto. Os processos em que se evidenciou extinção de punibilidade pela morte do agente, por sua vez, foram computados e contabilizados separadamente, conforme já demonstrado.

6.5.1.2.1 Órgãos responsáveis pela investigação e espaço territorial dos processos

Conforme a Tabela 2, a Polícia Judiciária é a instituição responsável pela investigação da maioria dos processos analisados (81,51%), cabendo ao Ministério Público a titularidade investigativa de 18,49% do total de processos analisados.

Tabela 2 – distribuição dos 143 processos analisados segundo o órgão responsável pela investigação

Órgão de Fiscalização	Total	%	
Polícia Judiciária	119	81,51	
Ministério Público	27	18,49	
Total	146	100,00	

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Em 2015, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 593.727-MG, em sede de repercussão geral, cujo Tema é o de n. 184, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o MP pode realizar investigações criminais, com a fixação da seguinte tese:

o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei n° 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante n° 14), praticados pelos membros dessa Instituição (Brasil, 2015).

Destarte, nesse julgado proferido em 2015, o STF assentou a possibilidade de investigação criminal pelos membros do MP, desde que respeitados determinados parâmetros para que a investigação seja legítima.

Tramitavam na Corte as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) n. 2.943, 3.309 e 3.318, apresentadas para questionar regras do Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/1993), da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993) e da Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais que autorizam o MP a realizar investigações criminais, ocasião em que, em maio de 2024, o STF reafirmou a possibilidade de o MP instaurar procedimentos investigatórios por iniciativa própria, com a consolidação das seguintes teses:

1. O Ministério Público dispõe de atribuição concorrente para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado. Devem ser observadas sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa Instituição (tema 184).
2. A realização de investigações criminais pelo Ministério Público tem por exigência: (i) comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição; (ii) observância dos mesmos prazos e regramentos previstos para conclusão de inquéritos policiais; (iii) se

for necessário maior prazo para concluir a investigação, o Ministério Público somente poderá prosseguir com autorização do juiz, esteja o investigado preso ou em liberdade; (iv) distribuição por dependência ao Juízo que primeiro conhecer de PIC ou inquérito policial a fim de buscar evitar, tanto quanto possível, a duplicidade de investigações; (v) aplicação do artigo 18 do Código de Processo Penal ao PIC (Procedimento Investigatório Criminal) instaurado pelo Ministério Público.

2.1. Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil, de 27 de novembro de 2023, da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares.

2.2. A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada.

3. Nas investigações de natureza penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos (Brasil, 2024).

Mais recentemente, em março de 2025, o Supremo Tribunal Federal (STF) reiterou o entendimento de que o MP tem poder para realizar investigações criminais, desde que respeitados os direitos e as garantias dos investigados. A decisão foi tomada em sede de julgamento da ADI n. 3.806 (Brasil, 2025), consolidando-se a possibilidade de o MP realizar investigações criminais por meio de seus membros e de acordo com os parâmetros estabelecidos.

Em relação à distribuição espacial (territorial) dos processos, conforme a tabela 3, mais da metade dos processos correspondem a municípios localizados no interior do Estado de Goiás e que em média esses municípios apresentam 1,38 processos. Também, a cidade de Goiânia (34 processos) é responsável por 23,3% dos processos analisados, seguida pelas cidades de Firminópolis (10 processos); Formosa (10 processos); Anápolis (7 processos) e Aparecida de Goiânia (6 processos). Essas 5 (cinco) cidades são responsáveis por 46,6% dos processos analisados (tabela 3).

Tabela 3 – distribuição espacial dos 146 processos analisados

Município	Total	%
Goiânia	34	23,3
Firminópolis	10	6,8
Formosa	10	6,8
Anápolis	7	4,8
Aparecida de Goiânia	7	4,8
Outros ¹	78	53,4

Total	146	100,00

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ A lista completa de municípios com a respectiva quantidade de processos pode ser encontrada na Tabela A-1, disponível no Anexo.

6.5.1.2.2 Características dos sujeitos investigados/processados

A quantidade de sujeitos investigados/processados nos 146 casos analisados demonstra que a grande maioria dos processos (72,6%) envolve um único investigado/processado. Também é possível verificar que em 11,6% dos processos envolvem 2 (dois) investigados/processados. Por último, somente em 15 (quinze) processos foi possível encontrar 4 ou mais investigados/processados (tabela 4).

Tabela 4 – distribuição dos 146 processos segundo quantidade de envolvidos

Número de envolvidos	Total de processos	%
1	106	72,6
2	17	11,6
3	8	5,5
4 ou mais	15	10,3
Total	143	100,00

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Em relação à ocupação dos investigados/réus, os resultados apresentados indicam a existência de investigações/processos que contam com um número considerável de particulares (pessoas físicas) investigados e no polo passivo dos processos judiciais. Dos 146 processos analisados, em 116 (79,5%) deles, encontrava-se envolvido pelo menos um particular (pessoa física). Também é possível observar nessa tabela que em 55 casos (37,7%) encontrava-se envolvido pelo menos um servidor público efetivo. Em 15 (10,3%) dos 146 processos analisados, pelo menos um dos investigados ocupava o cargo de Secretário de Governo. Em 20 (13,7%) dos processos encontrava-se como réu pelo menos 1 (um) vereador. Somente em 6 (4,1%) dos processos encontrava-se como réu pelo menos um servidor comissionado dirigente (tabela 5).

Tabela 5 – perfil/ocupação dos investigados/réus nos 146 processos analisados

Perfil/Ocupação dos réus	Total de Processos	%¹
Particulares pessoas físicas	116	79,5
Servidores efetivos	55	37,7
Vereador	20	13,7
Secretário de Governo	15	10,3
Outros servidores comissionados	15	10,3
Servidores temporários e vínculos precários	12	8,2
Prefeito	10	6,8
Servidores comissionados dirigentes	6	4,1

Fonte dos dados básicos: Ministério Público do Estado de Goiás Nota. ¹ O denominador da razão calculada é 146.

6.5.1.2.3 Características dos crimes praticados

Em relação aos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em geral, observa-se que, em 29 dos 30 processos analisados (96,7%), o crime investigado era o de peculato. Em 25 processos (83,3%), tratava-se de corrupção passiva, e, em 5 processos (16,7%), o delito investigado era o de concussão.

Tabela 6 – total de processos que envolvem crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em Geral, segundo a espécie de crime

Crime	Total de processos	%¹
Peculato	29	96,7%
Corrupção Passiva	25	83,3%
Concussão	5	16,7%
Inserção de dados falsos em sistema de informações	1	3,3%

Fonte dos dados básicos: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹ O denominador da razão é 30.

Em relação aos crimes praticados por particular contra a Administração em Geral, foram identificados 84 processos envolvendo pelo menos um particular. Quase a totalidade desses processos investigava o crime de corrupção ativa (98,8%) e somente 1 (um) processo apurava o delito de tráfico de influência.

O dado acima provoca reflexão, principalmente em relação ao tipo penal do crime de corrupção ativa, pois, de acordo com a redação prevista no art. 333, *caput*, do Código Penal (CP), a legislação vigente não prevê a conduta de, isoladamente, dar ou entregar vantagem

indevida a funcionário público, mas tão somente de oferecer ou prometer tal vantagem. Tal conduta típica não foi por acaso.

De fato, a intenção do legislador foi criminalizar somente aquelas condutas que pressupõem a iniciativa do particular — oferecer ou prometer —, razão pela qual se afigura atípica, já que sem qualquer previsão legal, a conduta de, isoladamente, dar ou entregar a vantagem indevida ao funcionário público. Por esse motivo, como ressalta Gonçalves, a omissão quanto à entrega da vantagem pelo particular não foi “falha ou esquecimento do legislador. Ao contrário, a opção é sábia e intencional”. Conclui Gonçalves (1996, p. 6) que:

ao incriminar a corrupção ativa, a intenção do legislador era punir os particulares cujas condutas tivessem o condão prático de corromper ou, ao menos, potencial para fazer com que um funcionário público se tornasse corrupto (...). Por isto, a lei somente incriminou, na corrupção ativa, condutas que tenham início no particular, posto que apenas estas podem corromper. Se, ao contrário, o próprio funcionário toma a iniciativa de solicitar a vantagem, significa que ele já está corrompido e, portanto, a conduta do particular que entrega a vantagem pedida não tem o potencial lesivo que a lei quis evitar e punir (Gonçalves, 1996, p. 6).

Portanto, as condutas típicas da corrupção ativa pressupõem que a iniciativa seja sempre do particular. Este, em um primeiro momento, oferece ou promete uma vantagem qualquer para o funcionário público. A partir deste instante já estará consumada a corrupção ativa.

Em relação aos crimes contra as finanças públicas, há 18 casos que investigaram esse tipo de crime. A grande maioria deles (16 processos) refere-se a um único crime. Somente foram identificados 2 (dois) processos que investigavam dois diferentes crimes contra as finanças públicas (tabela 7).

Tabela 7 – total de processos que envolvem crimes contra as finanças públicas

Número de crimes	Total de processos	%
0	128	87,67
1	16	10,96
2	2	1,37
Total	146	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Relativamente aos crimes contra as finanças públicas, observa-se, diante da análise de 18 processos, que os crimes previstos na Lei de Licitações são investigados em 83,3% dos processos. Crimes contra a ordem tributária praticados por funcionários públicos foram identificados em 11,1% dos processos. Esse resultado também pode ser observado para o crime

de organização criminosa. Finalmente, o crime de corrupção e má-gestão praticada por prefeitos e vereadores foi identificado em 1 (um) processo (tabela 8).

Tabela 8 – total de processos que envolvem crimes contra as finanças públicas, segundo a espécie de crime

Crime	Total de Processos	%¹
Corrupção e má gestão praticada por prefeitos e vereadores	1	0,7
Crimes contra a ordem tributária praticados por funcionário público.	2	1,4
Crimes da Lei de Licitações	15	10,5
Crime de Organização Criminosa	2	1,4

Nota: ¹ o denominador para o cálculo da razão é 18 processos.

Fonte dos dados básicos: Ministério Público do Estado de Goiás.

6.5.1.2.4 Diligências realizadas pelos órgãos de investigação

O Código de Processo Penal (CPP) traz um rol exemplificativo de diligências investigatórias que poderão ser adotadas pela autoridade responsável pela investigação criminal, de acordo com as peculiaridades do caso concreto. O modo de se investigar um crime de corrupção ativa, por exemplo, é diferente em relação ao método investigativo de um crime de homicídio ou de roubo, pois as características dos delitos de corrupção exigem uma metodologia própria de investigação.

Os crimes de corrupção se caracterizam por serem (i) complexos, uma vez que a prática de tais delitos, via de regra, envolve conhecimentos especializados; (ii) opacos, considerando

que são crimes praticados em locais de acesso restrito, sem a presença de testemunhas; (iii) de difícil elucidação por parte do Estado, por fugir dos métodos tradicionais de investigação; (iv) de conflito latente, pois tais crimes não envolvem o emprego de violência ou grave ameaça; (v) de impacto difuso, afetando a comunidade e a população em geral, embora tal percepção danosa seja reduzida em razão da ofensividade não ser perceptível de plano.

Os meios ordinários de obtenção de prova, ou seja, os meios tradicionais, cuja principal base é a prova testemunhal e documental nem sempre são suficientes para se alcançar resultados exitosos na elucidação de crimes graves, com ampla repercussão social, como os crimes corruptivos. Alguns dos fatores que dificultam apenas o uso dos meios tradicionais de prova são a pluralidade de agentes envolvidos e a dificuldade de delimitar a participação de cada um no esquema criminoso; habilidade dos agentes envolvidos em praticarem condutas criminosas sem deixar rastros, a exemplo do uso de dinheiro em espécie para transações financeiras; uso de pessoas jurídicas e sócios irreais conhecidos popularmente como “laranjas”, dificultando o rastreamento dos valores que decorrem dos ilícitos; ocultação de bens lícitos e ilícitos obtidos com a prática dos delitos, dentre outros fatores.

É preciso, nesse contexto, que os órgãos de investigação se valham de meios extraordinários ou técnica especiais de investigação regulamentados por lei, para a apuração e persecução de crimes graves, cujas características como meios de obtenção de prova é o sigilo e a dissimulação. Por meio dessas provas, “são coletadas informações, indícios ou provas de um crime sem conhecimento do investigado, de modo a proporcionar aos órgãos estatais o fator surpresa” (Lima, 2016, p. 581).

A título de exemplo, a Lei n. 12.850/2013 regula, em seu art. 3º (Brasil, 2013), alguns meios extraordinários de obtenção de prova para o combate ao crime organizado, destacando-se a colaboração premiada; a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; o acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica e o afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da legislação específica, tratando-se de técnicas investigativas totalmente compatíveis com o trabalho dos órgãos de investigações na apuração de crimes corruptivos.

Conforme a tabela 9, distribuíram-se 146 processos de acordo com a quantidade de diligências realizadas em cada um deles. Em 66 (45,2%), realizaram-se até quatro diligências. O número de processos com cinco diligências foi de 32 (21,9%); com seis diligências, de 29

(19,9%); e com mais de seis diligências, também de 29 (20,28%). Por fim, os processos em que se realizaram sete ou mais diligências correspondem a 13,29% do total.

Tabela 9 – distribuição dos 146 processos analisados segundo a quantidade de diligências realizadas

Número de diligências	Total de processos	%
Até 4	66	45,2
5	32	21,9
6	29	19,9
7 ou mais	19	13,0
Total	146	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

A respeito da fase investigativa, analisou-se o total de diligências realizadas nos 146 processos. Em muitos deles, houve a realização de mais de uma diligência. O objetivo, portanto, é descrever a frequência com que determinado tipo de diligência aparece nesses processos. Nesse sentido, observa-se que, em 142 (97,3%) dos 146 processos analisados, foi realizada a oitiva de testemunha ou informante — mesmo número de processos em que se registrou o interrogatório do investigado. O Registro de Atendimento Integrado (RAI) foi formalizado em 105 processos (71,9%). Em 69 casos (47,3%) houve prisão em flagrante. O recebimento de documentos e informações oriundos de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), Tribunais de Contas, Secretarias de Governo, entre outros órgãos, ocorreu em 64 processos (43,8%). Já a requisição de tais documentos e informações foi verificada em 56 processos (38,4%). A decretação de prisão preventiva foi observada em 32 processos (21,9%). Em 22 processos (15,1%), houve a realização de prova pericial, e em 20 (13,7%) foram lavrados autos de apreensão. Não se constatou, nos processos analisados, a realização de termo de reconhecimento de coisa nem a ausência de diligências investigatórias, o que se explica, em grande medida, pela natureza dos delitos investigados. Os demais tipos de diligência listados na tabela 10 foram registrados em menos de 10% dos 146 processos.

Tabela 10 – espécie de diligências realizadas nos 146 processos analisados

Tipo de diligência	Número total de processos	%¹
Oitiva de testemunha/informante	142	97,3
Interrogatório do investigado	142	97,3
RAI – Registro de Atendimento Integrado	105	71,9
Prisão em flagrante	69	47,3
Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo, etc.)	64	43,8
Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo, etc.)	56	38,4
Prisão preventiva	32	21,9
Perícia/Laudo Técnico	22	15,1
Auto de apreensão	20	13,7
Compartilhamento de prova	11	7,5
Busca e apreensão	10	6,8
Quebra de sigilo telefônico/telemático	10	6,8
Análise contábil e financeira	9	6,2
Outras diligências investigatórias	8	5,5
Medidas cautelares diversas da prisão	6	4,1
Interceptação telefônica	6	4,1
Boletim de Ocorrência	5	3,4
Pesquisa em Portal da Transparência	4	2,7
Prisão temporária	3	2,1
Termo de reconhecimento de pessoa	3	2,1
Quebra de sigilo bancário	3	2,1
Pesquisa em redes abertas (google, bancos de dados, redes sociais etc.)	3	2,1
Condução coercitiva	1	0,7
Quebra de sigilo fiscal	1	0,7
Vistorias in loco	1	0,7

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ O denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 146 processos.

Em relação à quantidade de espécies de provas ou medidas realizadas durante a fase de instrução processual — ou seja, no âmbito da relação processual —, verifica-se que, entre os 146 processos analisados, em apenas 2 casos (1,4%) não houve qualquer espécie de prova. Em 17 processos (11,6%), foi constatada a produção de apenas uma espécie de prova. A maior parte dos processos (71,9%) apresentou duas espécies distintas de prova. Por fim, em 17

processos (11,6%) foram identificadas três espécies de prova, enquanto em apenas 5 processos (3,4%) se observou a realização de quatro espécies distintas de prova (tabela 11).

Tabela 11 – distribuição dos 146 processos analisados segundo a quantidade de espécie de provas/medidas realizadas durante a instrução processual

Quantidade de espécies de prova	Total de processos	%
0	2	1,4
1	17	11,6
2	105	71,9
3	17	11,6
4	5	3,4
Total	146	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Em relação às espécies de provas/medidas mais utilizadas no conjunto dos 146 processos analisados, a oitiva de testemunhas/informantes foi realizada em 129 (88,4%) dos 146 processos. O interrogatório do investigado foi realizado em 128 (87,7%) dos 146 processos analisados, sendo as principais espécies de prova utilizadas (meios ordinários de obtenção de prova). A prisão preventiva (7,5%); medidas cautelares diversas de prisão (5,5%); perícia/laudo técnico (2,10%) etc. foram identificadas em menos de 10% dos 143 processos analisados (tabela 12).

Tabela 12 – total de processos segundo a espécie de provas/medidas realizadas durante a instrução processual

Espécies de prova	Número de processos	%¹
Oitiva de testemunha/informante	129	88,4
Interrogatório do investigado	128	87,7
Prisão preventiva	11	7,5
Medidas cautelares diversas da prisão	8	5,5
Perícia/Laudo Técnico	3	2,1
Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	2	1,4
Compartilhamento de prova	2	1,4
Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	1	0,7

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ O denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 146 processos.

6.5.1.2.5 Conteúdo das decisões judiciais proferidas em 1º grau de jurisdição

Para o CPP, sentença, em sentido estrito, é o pronunciamento final do juízo de 1º grau que julga o mérito, ou seja, que possuem carga decisória plena e importam na condenação ou absolvição do réu depois de esgotadas todas as etapas procedimentais previstas em lei. É de acordo com esse conceito que o uso do termo “sentença” será usado neste item da pesquisa.

Por sua vez, a decisão judicial que homologa o ANPP é ato judicial de natureza meramente declaratória, cujo conteúdo analisará apenas a voluntariedade e a legalidade da medida, não cabendo ao magistrado proceder a um juízo quanto ao mérito/conteúdo do acordo, sob pena de afronta ao princípio da imparcialidade, atributo que lhe é indispensável no sistema acusatório.

Dado o caráter negocial do ANPP, o julgador exerce controle quanto ao objeto e termos do acordo, mediante a verificação do preenchimento dos pressupostos de existência, dos requisitos de validade e das condições da eficácia, podendo decotar ou negar, de modo motivado e fundamentado, a respectiva homologação¹²⁶.

No levantamento relacionado à fase decisória, realizou-se a análise dos 146 processos de acordo com a quantidade de decisões emitidas em cada um dos casos. Observa-se que, em 4 (2,7%) dos 146 processos, não houve decisão em 1º grau. Em 129 (88,4%) dos processos, foi emitida uma decisão em 1º grau. Finalmente, em 13 (8,9%) dos processos se emitiram pelo menos 2 (duas) decisões em 1º grau (tabela 13).

Tabela 13 – distribuição dos 146 processos analisados segundo a quantidade de decisões em 1º grau

Quantidade de decisões em 1º grau	Total de processos	%
0	4	2,7
1	129	88,4
2	8	5,5
3	5	3,4
Total	146	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Em relação às decisões proferidas em 1º grau, o total de processos que apresentaram pelo menos uma dessas decisões. Nesse sentido, 81 (55,5%) dos 146 processos analisados tiveram pelo menos uma sentença de 1º grau condenatória. Também é possível observar que

¹²⁶ HC 185913/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18/9/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5917032>. Acesso em: 8 abr. 2025.

55 (37,7%) dos 146 processos tiveram pelo menos uma sentença de 1º grau absolutória. Em 14 (9,6%) dos 146 processos, houve, pelo menos, uma decisão de 1º grau homologatória de ANPP (tabela 14).

Tabela 14 – total de processos segundo a natureza da decisão de 1º grau

Decisão 1º grau	Número de processos	%¹
Mérito-condenatória	81	55,5
Mérito-absolutória	55	37,7
Homologatória de acordo	14	9,6
Extintiva-prescrição	4	2,7
Extintiva-outras causas	3	2,1
Extintiva-morte do agente	2	1,4
Absolvição sumária	1	0,7
Extintiva-condições da ação/pressupostos processuais	0	0,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ O denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 146 processos.

6.5.1.2.6 Principais diligências investigativas que resultaram na prolação de sentença condenatória

Na busca por identificar a existência de uma possível associação entre o número de diligências efetivamente realizadas e a prolação de sentença condenatória, é fundamental apontar quais diligências ocorreram com maior frequência nos processos analisados. Entre os 81 processos que culminaram em sentença condenatória, os resultados estão sistematizados na Tabela 15. Verifica-se que a oitiva de testemunha ou informante foi realizada em 79 processos (97,5%), sendo a diligência mais recorrente. A segunda diligência com maior incidência foi o interrogatório do investigado, presente em 96,3% dos casos. Em seguida, destaca-se o Registro de Atendimento Integrado (RAI), verificado em 84,0% dos processos. Prisões em flagrante foram realizadas em 49 dos 81 processos condenatórios, correspondendo a 60,5% do total.

Tabela 15 – total de diligências realizadas nos 81 processos com sentença condenatória

Diligências investigatórias	Número total de diligências realizadas nos processos	%¹
Oitiva de testemunha/informante	79	97,5
Interrogatório do investigado	78	96,3
RAI – Registro de Atendimento Integrado	68	84,0
Prisão em flagrante	49	60,5
Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	29	35,8
Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	28	34,6
Prisão preventiva	26	32,1

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ O denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 81 processos.

6.5.1.2.7 Principais razões de absolvição em sede de 1º grau de jurisdição

Em relação à prolação de decisões absolutórias em 1º grau de jurisdição, houve um total de 55 processos. Além disso, em um único processo, houve absolvição sumária. Sendo assim, interessa saber quais foram as principais causas que motivaram esse tipo de decisão. Na tabela 16, apresentam-se essas razões e a respectiva quantidade de processos em que foram aplicadas. A justificativa de ausência de prova suficiente para a condenação foi identificada em 37 dos 55 processos analisados (67,3%). A ausência de prova da existência do fato apareceu em 11 processos (20,0%). As demais razões foram verificadas em menos de 10% dos 55 casos analisados.

Tabela 16 – razões de absolvição observadas nos 55 processos com decisão de 1º grau absolutória

Razão de Absolvição em 1º grau	Número Total de Processos	%¹
Não existir prova suficiente para a condenação	37	67,3
Não haver prova da existência do fato	11	20,0
Não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal	4	7,3
Não constituir o fato infração penal	3	5,5

Estar provada a inexistência do fato	2	3,6
Existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena	1	1,8
Estar provado que o réu não concorreu para a infração penal	0	0,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ o denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 55 processos.

Denota-se, portanto, que sentenças absolutórias fundamentadas na ausência de provas suficientes para a condenação estiveram presentes em 67,3% dos casos analisados. Tal fundamentação é aplicável quando a prova dos autos se revelar frágil, impondo-se a absolvição em razão do princípio *in dubio pro reo*. Nessa perspectiva, sempre que se caracterizar uma situação de prova dúbia, em relação a existência ou não de determinado fato, esta deve ser resolvida em favor do imputado. É necessário, em caso de condenação, que haja prova da existência de todos os elementos objetivos e subjetivos da norma penal e da inexistência de qualquer elemento capaz de excluir a culpabilidade e a pena.

Esse fundamento possui íntima relação com a Teoria dos *Standards* Probatórios, uma vez que esta estabelece padrões mínimos para se aferir a suficiência da motivação de fato nas decisões judiciais e, na mesma esteira, aumentar o controle sobre elas.

6.5.1.2.8 Trâmite processual perante o 2º grau de jurisdição

Em relação às decisões proferidas em 2º grau envolvendo processos que tiveram sentença de mérito absolutório no 1º grau, na Tabela , o MP interpôs 15 (27,3%) recursos em relação aos 55 processos com decisão de mérito absolutória no 1º grau, havendo o conhecimento de todos eles. Por outro lado, em 12 (21,8%) dos 15 recursos conhecidos, não houve provimento do recurso da acusação; em 2 (3,6%) processos houve o provimento parcial do recurso da acusação e em 1 (1,8%) processo houve o provimento integral do recurso do MP (tabela 17).

Tabela 17 – conteúdo das decisões proferidas em 2º grau nos 55 processos com decisão absolutória em 1º grau

Tipo de decisão em 2º grau	Número de processos	%
Interposição de recurso pela acusação	15	27,3
Conhecimento do recurso da acusação	15	27,3
Não provimento do recurso da acusação	12	21,8

Provimento parcial do recurso da acusação	2	3,6
Provimento integral do recurso da acusação	1	1,8

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ o denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 55 processos.

Em relação ao tipo de decisão proferida em 2º grau, observa-se, na tabela 15, a existência de 81 processos em que houve uma decisão de mérito condenatória em sede de 1º grau de jurisdição. Em 55 (67,9%) dos 81 processos com sentença condenatória houve uma decisão do Tribunal de Justiça conhecendo do recurso defensivo. Em 24 (43,6%) dos 55 processos, houve provimento parcial do recurso da defesa. Também é possível observar que em uma quantidade similar de processos, ou seja, em 24 casos, não houve provimento do recurso defensivo. Por sua vez, em 8 (14,5%) dos 55 processos houve o provimento integral do recurso da defesa (tabela 18).

Tabela 18 – panorama dos 55 processos com mérito condenatório no 1º grau em que houve conhecimento do recurso da defesa pelo TJ/GO

Descrição	Número total de processos	%¹
Provimento parcial do recurso da defesa	24	43,6
Não provimento do recurso da defesa	24	43,6
Provimento integral do recurso da defesa	8	14,5

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: ¹ o denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 55 processos.

6.5.1.2.9 Pareceres das procuradorias de justiça do MP/GO

As Procuradorias de Justiça são órgãos do Ministério Público que atuam perante o Tribunal de Justiça. São integradas pelas Procuradoras e pelos Procuradores de Justiça, que, por sua vez, são membras(os) de grau máximo na carreira.

Em relação à quantidade de pareceres emitidos pelas Procuradorias de Justiça do MP/GO, foram proferidos em 71 processos (tabela 19).

Tabela 19 – pareceres das Procuradorias de Justiça segundo número total de decisões em 2º grau:

Total de decisões em 2º nos processos	Total de pareceres de órgãos de cúpula do MP				Total	
	0	%	1	%		%
0	49	65,3	0	0,0	49	33,6%
1	26	34,7	4	5,6	30	20,5%
2	0	0,0	60	84,5	60	41,1%
4	0	0,0	7	9,9	7	4,8%
Total	75	100,0	71	100,0%	146	100,0%

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Dos 71 processos que receberam pareceres dos Procuradores de Justiça, em 30 (42,3%) deles, o Tribunal de Justiça seguiu a manifestação na sua integralidade. Em 22 (31,0%) dos 71 processos, o Tribunal de Justiça seguiu o parecer parcialmente. Em 19 (26,8%) dos processos, o Tribunal de Justiça não seguiu o parecer dos Procuradores de Justiça (tabela 20).

Tabela 20 – distribuição dos 71 processos com pareceres dos Procuradores de Justiça do MP/GO

Parecer do MP	Total de processos	%
TJ seguiu parecer na integralidade	30	42,3
TJ seguiu parecer parcialmente	22	31,0
TJ não seguiu parecer	19	26,8
Total	71	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

6.5.1.2.10 Instrumentos de justiça penal negocial

A justiça penal negocial é um gênero que compreende todos os instrumentos de convergência entre os interesses das partes processuais, o Estado, na função de acusador, e o réu, geralmente assistido por seu defensor, que mitiga o todo ou algumas partes do processo penal, bem como suprime algumas garantias processuais, visando celeridade, em troca da concessão de algum benefício processual.

No ordenamento jurídico brasileiro, o ingresso dos institutos da justiça penal negocial se inicia por meio da Lei n.º 9.099/95 que regulamentou a instituição dos Juizados Especiais

Cíveis e Criminais. A Lei n.º 9.099/95, na redação dos Juizados Especiais Criminais, instituiu nos artigos 76 e 89 os institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo. O exemplo mais recente sobre a implementação de institutos da justiça penal negocial como “meio alternativo” para a resolução de demandas criminais é a Lei n.º 13.964/2019 (Lei Anticrime) que inseriu no Código de Processo Penal o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), anteriormente previsto na Resolução n.º 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Em relação aos instrumentos de justiça penal negocial avaliados nos 146 processos, ou seja, na tabela 2, foi possível observar a existência de 17 (11,89%) processos em que foi utilizado o instrumento do ANPP. Nesta apresenta-se uma análise sobre a eficácia dos instrumentos aplicados ao caso. Dos 17 processos em que houve a realização de um ANPP, em 15 (88,24%) deles o acordo foi cumprido de forma integral. Em 2 (11,76%) dos 17 processos, o acordo encontrava-se em fase de cumprimento. Somente em 1 (5,88%) processo o acordo não foi cumprido. Nesse único processo, a razão para o não cumprimento foi a não realização do pagamento de prestação pecuniária estabelecida, o que ensejou a continuidade da instrução processual.

Tabela 21 – número de processos segundo a eficácia dos instrumentos de justiça penal negocial

Descrição	Total de processos	%
Integralmente cumprido	15	88,24
Parcialmente cumprido	0	0,00
Em fase de cumprimento	2	11,76
Não cumprido	1	5,88

Nota: ¹ O denominador para o cálculo da razão (expressa em percentual) é 17 processos.

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

6.5.1.2.11 Análise de associação

Verificou-se a existência de uma associação estatística entre o número de diligências realizadas com a situação de condenação ou não dos processos analisados. Com essa finalidade, ajustou-se um modelo de regressão logística bivariado que relaciona o número de diligências realizadas nos processos com existência (ou não) de condenação em 1º grau de jurisdição. São apresentados os valores das razões de chance estimadas. Processos que registraram 5 diligências apresentam uma chance de 2,88 vezes maior em condenar em 1º grau em comparação com os processos que apresentam até 4 diligências (Valor P = 0,02). Também processos que registraram

6 diligências apresentaram uma chance 4,31 vezes maior em condenar em 1º grau em comparação com processos em que foram realizadas 4 ou menos diligências (Valor P =0,00) (tabela 22). Não foi possível estabelecer uma associação estatística entre a condenação em 1º grau e um número de diligências maior ou igual a 7 (sete).

Tabela 22 – razões de chance estimadas obtidas de um modelo de regressão logística bivariado que relaciona o mérito condenatório em 1º grau com o número de diligências realizadas

Número de diligências realizadas	Razão de chances	Erro padrão	Valor P	Intervalo de 95% de confiança	
				Limite inferior	Limite superior
Até 4	1,00	(base)			
5	2,59	1,16	0,03	1,07	6,25
6	3,56	1,73	0,00	1,37	9,23
7 ou mais	1,50	0,79	0,78	0,53	4,21
Constante	0,73	0,19	0,22	0,44	1,20

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: O nível de erro de tipo I foi fixado em 0,05.

Em relação ao órgão responsável pela investigação, processos conduzidos pela Polícia Judiciária apresentam 4,675 vezes maior chance de condenar em 1º grau em comparação com os processos conduzidos pelo Ministério Público (Valor P = 0,001) (tabela 23).

Tabela 23 – razões de chance estimadas obtidas de um modelo de regressão logística bivariado que relaciona o mérito condenatório em 1º grau com órgão responsável pela investigação

Órgão responsável pela investigação	Razão de chances	Erro padrão	Valor P	Intervalo de 95% de confiança	
				Limite inferior	Limite superior
Ministério Público	1,00	(base)			
Polícia Judiciária	3,64	2,684	0,005	1,47	9,01
Constante	0,42	0,17	0,04	0,18	0,96

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota: O nível de erro de tipo I foi fixado em 0,05.

6.5.1.3 Resultado analítico envolvendo os 54 processos descritos no quadro 13

Após a análise dos processos descritos no quadro 12, passa-se à avaliação individualizada dos processos descritos no quadro 13, ou seja, processos em que houve a formalização de ANPP, inclusive arquivados. O número total de processos analisados na tabela 3 foi de 54 casos.

40 (71,1%) desses processos foram conduzidos para Polícia Judiciária; enquanto 14 (25,9%) foram conduzidos pelo Ministério Público (tabela 24).

Tabela 24 – distribuição dos 54 processos em que houve acordo, segundo o órgão de investigação

Órgão responsável pela investigação	Número total de processos	%
Polícia Judiciária	40	74,1
Min. Público	14	25,9
Total	54	100

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Em relação à distribuição espacial dos processos em que houve a formalização de ANPP's, aproximadamente 40% deles correspondiam às cidades de Goiânia (18,52%); Aparecida de Goiânia (9,26%); Firminópolis (5,56%) e Anápolis (3,7%) (tabela 25).

Tabela 25 – distribuição espacial dos 54 processos em que houve acordo, segundo o município

Município	Número total de processos	%
Goiânia	10	18,52
Ap. de Goiânia	5	9,26
Firminópolis	3	5,56
Anápolis	2	3,7
Outros ¹	34	62,9
Total	54	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. A listagem completa dos municípios pode ser encontrada na Tabela A-3.

Na tabela 26, expõe-se a distribuição dos processos segundo a quantidade de investigados. A grande maioria dos processos, 40 (74,1%), tem apenas um único investigado.

Há 8 (14,8) processos com 2 investigados envolvidos e 6 (11,1%) processos com 3 ou mais investigados.

Tabela 26 – distribuição dos 54 processos com acordo, segundo a quantidade de indivíduos envolvidos

Total de indivíduos envolvidos no processo	Número total de processos	%
1	40	74,1
2	8	14,8
3 ou mais	6	11,1
Total	54	10,00

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

A ocupação dos investigados (cargo que ocupavam no momento da investigação) também foi objeto de exploração. Dos 54 processos, pelos menos em 30 (55,6%) deles existiram particulares (pessoas físicas) envolvidos. Em 17 (31,5%) dos processos existiu o envolvimento de pelo menos um servidor efetivo. Em 8 (14,8%) dos processos, existiu o envolvimento de um vereador. Em um número similar de processos, 14 (14,8%), foi observado o envolvimento de servidores temporários e vínculos precários (tabela 27). Os processos restantes registraram menos do 10% de participação das ocupações listadas na tabela 28.

Tabela 27 – perfil dos investigados nos 54 processos

Ocupação	Número total de processos	%¹
Particulares pessoas físicas	30	55,6
Servidores efetivos	17	31,5
Vereador	8	14,8
Servidores temporários e vínculos precários	8	14,8
Servidores comissionados dirigentes	5	9,3
Secretário de Governo	4	7,4
Outros servidores comissionados	3	5,6
Prefeito	2	3,7

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹O denominador da razão é o total de processos em que houve acordo, 54 e está expresso em termos percentuais.

A respeito dos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em geral, o delito de peculato é o mais frequente, sendo observado em 18 (33,3%) dos 54 processos. A corrupção passiva ocupa o segundo lugar nos tipos de crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em geral. Esse tipo de crime foi observado em 11 (20,4%) dos 54 processos analisados. Finalmente, a concussão foi observada em 2 (3,7%) dos processos.

Tabela 28 – total de processos que envolvem crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública em geral, segundo a espécie de crime

Tipo de crime	Número total de processos	%¹
Peculato	18	33,3
Corrupção passiva	11	20,4
Concussão	2	3,7

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹O denominador da razão é o total de processos em que houve acordo, 54 e está expresso em termos percentuais.

Os crimes praticados por particular contra a Administração Pública em geral foram observados em 19 (35,1%) dos processos. Na totalidade deles, o motivo do processo foi o crime de corrupção ativa.

Na tabela 29, apresentam-se, detalhadamente, os processos que envolvem crimes contra as finanças públicas. Registrou-se um total de 9 processos dos quais 8 (14,4%) correspondem a crimes da Lei de Licitações. Somente 1 (1,8%) dos processos corresponde à lavagem e ocultação de valores.

Tabela 29 – total de processos que envolvem crimes contra as finanças públicas

Tipo de Crime	Número total de processos	%¹
Crimes da Lei de Licitações	8	14,4
Lavagem e ocultação de bens e valores	1	1,8

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹O denominador da razão é o total de processos em que houve acordo, 54 e está expresso em termos percentuais.

Em relação às diligências realizadas nos 54 processos analisados, na maioria de processos realizou-se entre 5 (18,5) e 6 (22,2%) diligências. Os processos em que foi realizada uma única diligência representam 11,1% dos 54 processos (tabela 30).

Tabela 30 – total de diligências realizadas em 54 processos em que houve a realização de acordo

Número de diligências realizadas	Número de processos	%
1	6	11,1
2	1	1,9
3	4	7,4
4	9	16,7
5	10	18,5
6	12	22,2
7	4	7,4
8	3	5,6
9	4	7,4
10	1	1,9
Total	54	100,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

A oitiva de testemunha/informante foi o principal ato realizado. Ele foi praticado em 44 (81,5%) dos 54 processos. A segunda posição corresponde ao interrogatório do investigado, observado em 41 (75,9%) dos processos. O Registro de Atendimento Integrado foi realizado em 30 (55,6%) dos 54 processos analisados. A requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.) foi realizada em 26 (48,1%) dos processos. O Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.) foi realizado em 20 (37,0%); auto de apreensão em 16 (29,6%) dos 54 processos; medidas cautelares diversas da prisão em 15 (27,8%) autos; outras diligências investigatórias foram realizadas em 14 (25,9%) casos; prisão em flagrante em 10 (18,5%) processos; perícia/laudo técnico em 10 (18,5%) autos; pesquisa em redes abertas (google, bancos de dados, redes sociais etc.) em 9 (16,7%); quebra de sigilo telefônico/telemático em 8 (14,8%); busca e apreensão em 7 (13,0%); quebra de sigilo bancário em 7 (13,0%). O restante dos processos apresentou diligências diversas, todas elas menos de 10% (tabela 31).

Tabela 31 – total de processos em que houve acordo, segundo a diligência realizada

Tipo de diligência	Número total de processos	%¹
Oitiva de testemunha/informante	44	81,5
Interrogatório do investigado	41	75,9
RAI – Registro de Atendimento Integrado	30	55,6
Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	26	48,1
Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	20	37,0
Auto de apreensão	16	29,6
Medidas cautelares diversas da prisão	15	27,8
Outras diligências investigatórias	14	25,9
Prisão em flagrante	10	18,5
Perícia/Laudo Técnico	10	18,5
Pesquisa em redes abertas (google, bancos de dados, redes sociais etc.)	9	16,7
Quebra de sigilo telefônico/telemático	8	14,8
Busca e apreensão	7	13,0
Quebra de sigilo bancário	7	13,0
Compartilhamento de prova	4	7,4
Interceptação telefônica	4	7,4
Boletim de Ocorrência	3	5,6
Prisão preventiva	2	3,7
Prisão temporária	1	1,9
Condução coercitiva	1	1,9
Termo de reconhecimento de pessoa	1	1,9
Termo de reconhecimento de coisa	1	1,9
Quebra de sigilo fiscal	1	1,9
Análise contábil e financeira	1	1,9
Ausência de diligências investigatórias	1	1,9

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹O denominador da razão é o total de processos em que houve acordo, 54 e está expresso em termos percentuais.

Em relação ao tipo de medidas realizadas durante a instrução processual, em 38 (70,4%) dos processos analisados não foram realizadas diligências. Em 9 (16,7%) dos processos realizou-se a oitiva de testemunha/informante e em 6 (11,1%) dos processos procedeu-se ao interrogatório do investigado. As diligências restantes foram observadas em menos de 10% dos processos (tabela 32).

Tabela 32 – total de processos em que houve acordo, segundo atos/medidas realizadas durante a instrução processual

Espécies de prova/diligência/medidas realizadas durante a instrução processual	Número total de processos	%¹
Ausência de diligências	38	70,4
Oitiva de testemunha/informante	9	16,7
Interrogatório do investigado	6	11,1
Compartilhamento de prova	5	9,3
Outras diligências investigatórias	4	7,4
Medidas cautelares diversas da prisão	3	5,6
Prisão preventiva	1	1,9
Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo etc.)	1	1,9

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹O denominador da razão é o total de processos em que houve acordo, 54 e está expresso em termos percentuais.

Em relação à eficácia dos instrumentos utilizados nos acordos, observa-se na Tabela que 37 (68,5%) dos processos tiveram os acordos integralmente cumpridos. Em 5 (9,3%) processos o acordo encontrava-se em fase de cumprimento e em um processo o acordo não foi cumprido (tabela 33).

Tabela 33 – total de processos em que houve acordo, segundo eficácia dos instrumentos de justiça penal negocial

Situação	Número total de processos	%¹
Integralmente cumprido	37	68,5
Em fase de cumprimento	5	9,3
Não cumprido	5	9,3
Parcialmente cumprido	0	0,0

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás. Nota. ¹O denominador da razão é o total de processos em que houve acordo, ou seja, 54, e está expresso em termos percentuais.

Há 3 (três) processos, dentre os 5, em que o acordo não foi cumprido pelo menos por um dos envolvidos. A razão do descumprimento das medidas firmadas nesses processos foi a não efetivação do pagamento da prestação pecuniária estabelecida. Em cada um desses 3 processos, houve consequências do descumprimento das medidas, e em um houve o

oferecimento de denúncia; no segundo deu-se continuidade à instrução. Nos 2 (dois) processos restantes, as consequências do descumprimento foram o oferecimento de denúncia.

6.5.1.4 *Análise descritiva dos 200 processos descritos nos quadros 12 e 13 – (Gráfico de Pareto¹²⁷)*

O gráfico de Pareto é uma ferramenta visual muito utilizada em análises descritivas para identificar e priorizar os fatores mais relevantes em um conjunto de dados. Ele consiste em um histograma (gráfico de barras) em que os itens são organizados em ordem decrescente de frequência ou importância, acompanhado de uma linha que representa o percentual acumulado dessas frequências (Sarmiento, 2006).

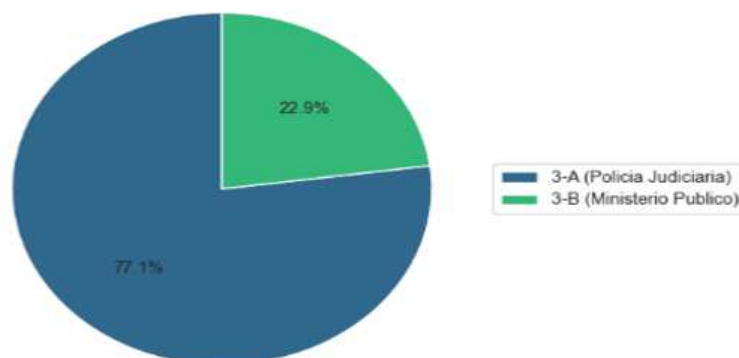
A análise de Pareto se fundamenta no chamado Princípio de Pareto, popularmente conhecido como a regra do 80/20: em muitos fenômenos, aproximadamente 80% dos efeitos advêm de cerca de 20% das causas. Ou seja, uma pequena parcela dos fatores é responsável pela maior parte dos resultados observados.

No gráfico, as barras mais à esquerda representam os itens mais frequentes ou importantes, e a linha acumulada permite visualizar qual porcentagem do total é atingida ao considerar os principais itens. Dessa maneira, é fácil identificar, por exemplo, quais causas devem ser priorizadas para a tomada de decisões ou onde concentrar esforços para maximizar resultados.

A interpretação do gráfico de Pareto é bastante direta: observa-se até qual ponto (barras) a linha acumulada atinge aproximadamente 80% do total, destacando-se assim os “poucos vitais” dos “muitos triviais”. Essa abordagem é bastante utilizada em diversas áreas, como controle de qualidade, administração, logística, saúde, e pesquisas acadêmicas, por auxiliar no foco dos recursos e estratégias naquilo que realmente faz diferença (Silva, 2002, p.297-299). Na figura 4, apresenta-se, detalhadamente, essa análise.

¹²⁷ SARMENTO, Sergio dos Anjos; BERGO, Paulo Luiz. *Introdução à análise de Pareto*. São Paulo: Atlas, 2006.

Figura 4 – órgão responsável pelas investigações

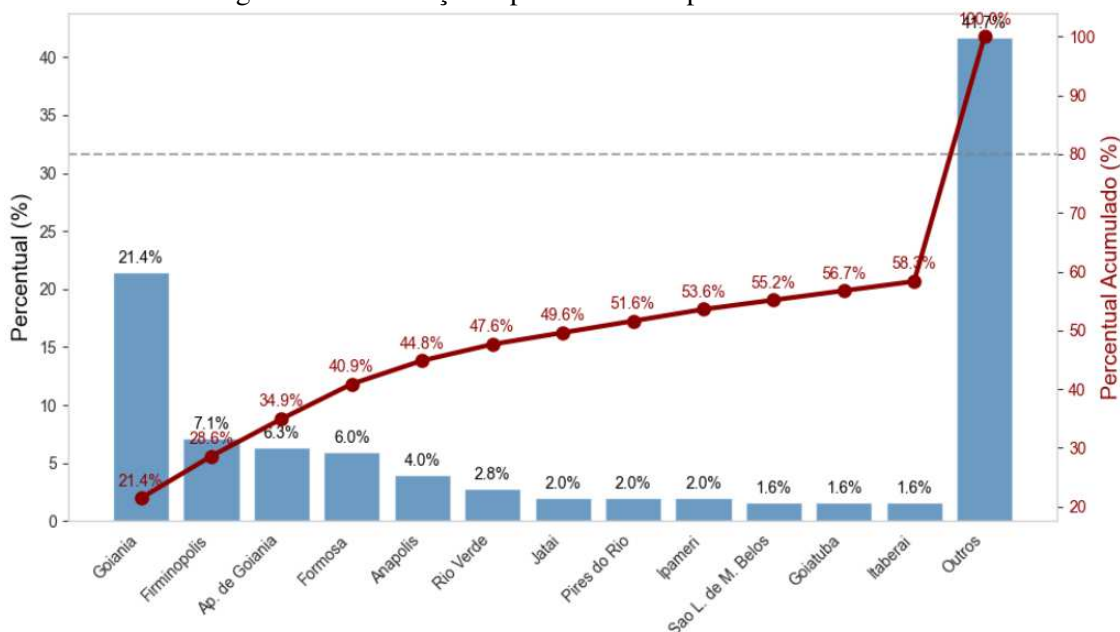


Fonte: elaboração própria.

Conforme a figura 4, a Polícia Judiciária é a instituição responsável pela investigação da maioria dos processos analisados nos quadros 12 e 13 (77,1%), cabendo ao Ministério Público a titularidade investigativa de 22,09% do total de processos analisados. Esta distribuição reflete o modelo tradicional de persecução penal no Brasil, onde a polícia mantém a primazia na condução das investigações criminais.

A proporção aproximada de 4:1 (quatro investigações policiais para cada investigação ministerial) demonstra que, embora o Ministério Público tenha poderes investigatórios reconhecidos, especialmente em casos de corrupção, a Polícia Judiciária ainda é o principal órgão de investigação criminal no estado de Goiás. Essa distribuição pode ter impacto relevante nos padrões probatórios e nos resultados processuais observados.

Figura 5 – distribuição espacial dos 200 processos analisados



Fonte: elaboração própria.

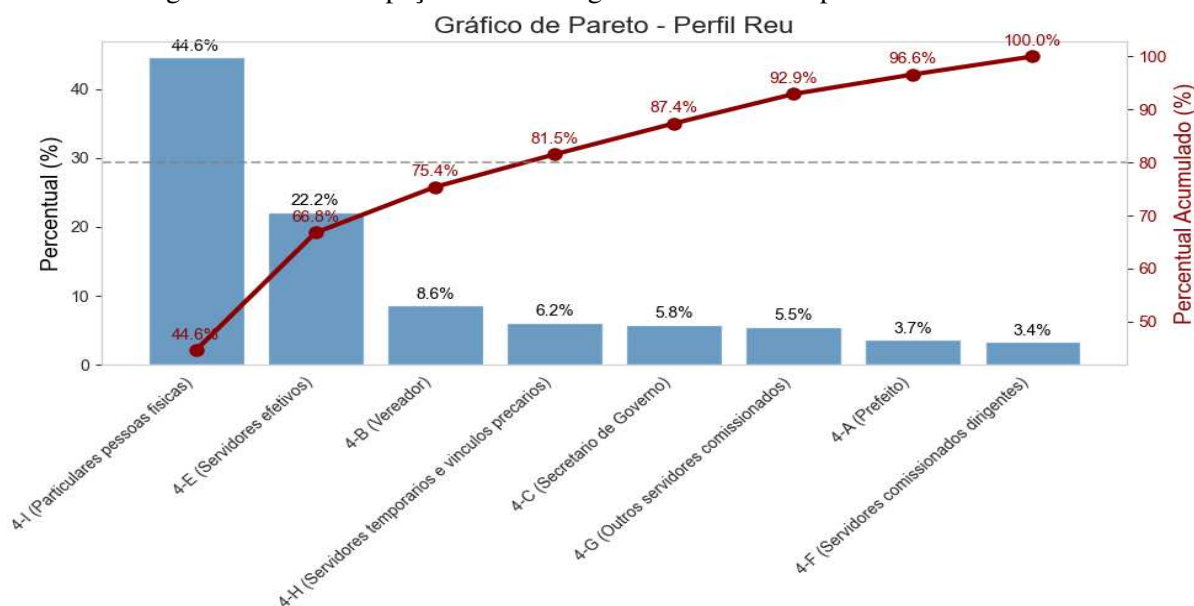
A análise da distribuição de processos por comarca revela uma concentração significativa em poucos municípios, com ampla dispersão pelos demais. Os dados mostram que os 200 processos analisados estão distribuídos por 72 comarcas diferentes do estado de Goiás.

Goiânia, a capital, concentra 21,4% de todos os processos (44 casos), representando mais de um quinto do total. As cinco comarcas com maior número de processos (Goiânia, Firminópolis, Aparecida de Goiânia, Formosa e Anápolis) respondem por 44,8% de todos os casos analisados, evidenciando uma concentração considerável nas maiores cidades do estado.

Apenas 12 comarcas reúnem 58,3% dos processos, enquanto as 57 comarcas restantes dividem os outros 41,7% dos casos.

Esta distribuição reflete tanto a concentração populacional quanto, possivelmente, diferenças na estrutura e atuação dos órgãos de investigação e persecução penal nas diferentes regiões do estado, sugerindo uma possível correlação entre urbanização e incidência de processos por crimes de corrupção.

Figura 6 – Perfil/ocupação dos investigados/réus nos 200 processos analisados



Fonte: elaboração própria.

A análise do perfil dos réus nos processos de corrupção revela uma distribuição heterogênea entre diferentes categorias funcionais. Foram identificados 325 réus distribuídos em 8 categorias distintas.

Os particulares pessoas físicas (código 4-I) constituem o grupo mais expressivo, com 145 réus, representando 44,6% do total. Este dado é significativo, pois indica que quase metade dos envolvidos em processos de corrupção são cidadãos sem vínculo formal com a administração pública.

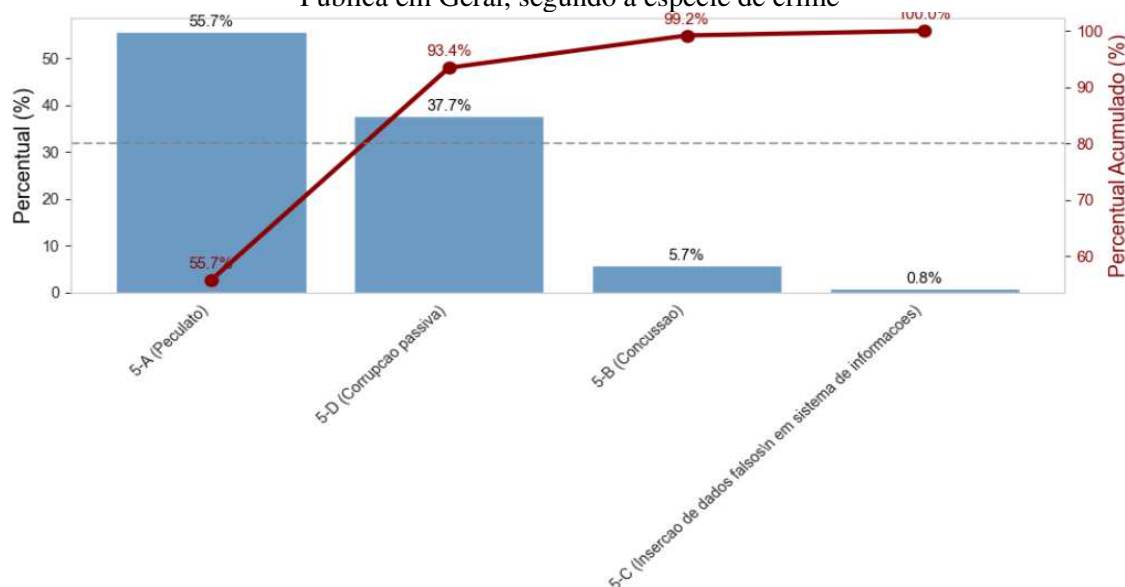
Servidores efetivos (código 4-E) formam o segundo maior grupo, com 72 réus (22,2%), seguidos por vereadores (código 4-B) com 28 réus (8,6%). Juntas, estas três categorias representam 75,4% de todos os réus.

Os servidores temporários e com vínculos precários (código 4-H) somam 20 réus (6,2%), seguidos pelos secretários de governo (código 4-C) com 19 réus (5,8%) e outros servidores comissionados (código 4-G) com 18 réus (5,5%).

Prefeitos (código 4-A) e servidores comissionados dirigentes (código 4-F) são as categorias menos numerosas, com 12 (3,7%) e 11 (3,4%) réus, respectivamente.

Essa distribuição evidencia que, embora os crimes de corrupção envolvam frequentemente agentes públicos, há significativa participação de particulares, sugerindo a importância de considerar a corrupção como fenômeno que transcende os limites da administração pública.

Figura 7 – total de processos que envolvem crimes praticados por particulares contra a Administração Pública em Geral, segundo a espécie de crime



Fonte: elaboração própria.

A análise dos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em geral revela uma concentração em duas principais modalidades criminosas. Foram identificadas 91 ocorrências distribuídas em 4 tipos penais distintos.

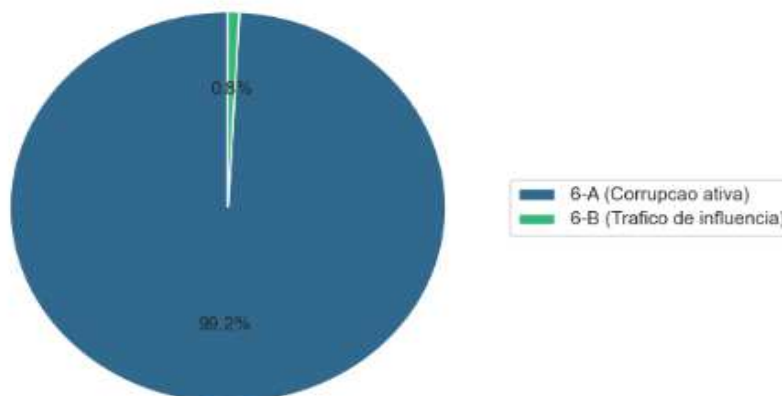
O peculato (código 5-A) destaca-se como o crime mais frequente, com 47 ocorrências, representando 51,6% do total. Esta predominância indica que a apropriação ou desvio de recursos públicos por funcionários constitui a principal modalidade de crime funcional nos processos analisados.

A corrupção passiva (código 5-D) vigora como o segundo crime mais comum, com 36 ocorrências (39,6%). Juntos, peculato e corrupção passiva respondem por 91,2% de todos os crimes funcionais identificados, revelando uma clara concentração nestas duas condutas relacionadas ao desvio de recursos e ao recebimento de vantagens indevidas.

A concussão (código 5-B) apresenta incidência significativamente menor, com 7 ocorrências (7,7%), enquanto a inserção de dados falsos em sistema de informações (código 5-C) foi identificada em apenas um caso (1,1%).

Essa distribuição sugere que os crimes de corrupção envolvendo funcionários públicos em Goiás concentram-se, predominantemente, na apropriação indevida de recursos (peculato) e no recebimento de vantagens ilícitas (corrupção passiva), padrão que pode orientar estratégias específicas de prevenção e investigação.

Figura 8 – total de processos que envolvem crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em Geral, segundo a espécie de crime



Fonte: elaboração própria.

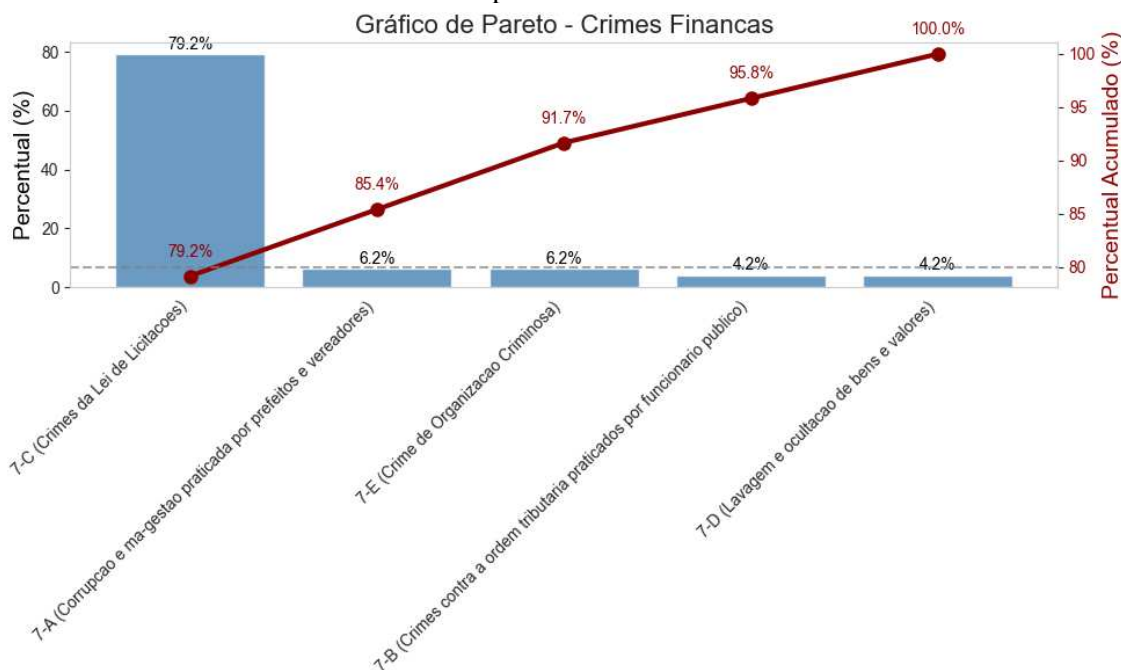
A análise dos crimes praticados por particular contra a Administração em geral revela uma distribuição extremamente concentrada. Foram identificadas 103 ocorrências distribuídas em apenas 2 tipos penais.

A corrupção ativa (código 6-A) aparece como virtualmente a única modalidade criminosa nesta categoria, representando 99% dos casos (102 ocorrências). Este dado demonstra que, no contexto dos processos analisados, a oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público constitui praticamente a totalidade dos crimes praticados por particulares.

O tráfico de influência (código 6-B) foi identificado em apenas um caso, representando menos de 1% do total. Esta disparidade sugere que, embora o ordenamento jurídico preveja diferentes modalidades de crimes de particular contra a administração, na prática, os processos se concentram quase exclusivamente na corrupção ativa.

A predominância absoluta da corrupção ativa indica a natureza complementar deste crime em relação à corrupção passiva, evidenciando o padrão bilateral da maioria dos esquemas de corrupção identificados, em que particulares oferecem vantagens indevidas a agentes públicos em troca de benefícios ou favorecimentos.

Figura 9 – total de processos que envolvem crimes praticados contra as finanças públicas, segundo a espécie de crime



Fonte: elaboração própria.

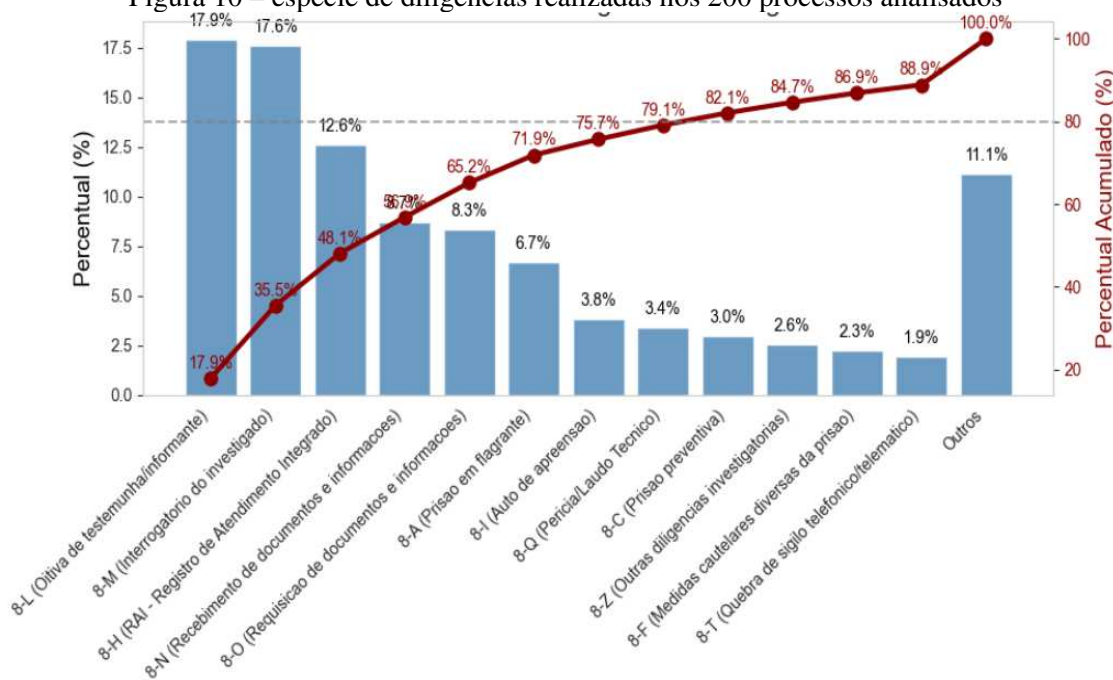
A análise dos crimes contra as finanças públicas revela uma forte predominância das infrações relacionadas a licitações. Foram identificadas 29 ocorrências distribuídas em 5 tipos penais distintos.

Os crimes da Lei de Licitações (código 7-C) são claramente predominantes, com 23 ocorrências, representando 79,3% do total. Este dado evidencia que as irregularidades em processos licitatórios constituem a principal modalidade de crimes contra as finanças públicas nos casos analisados.

As demais categorias apresentam ocorrência significativamente menor: crimes tributários praticados por funcionário público (código 7-B) e organizações criminosas (código 7-E) contam com 2 ocorrências cada (6,9%), enquanto corrupção e má gestão por prefeitos e vereadores (código 7-A) e lavagem de dinheiro (código 7-D) aparecem com apenas 1 caso cada (3,4%).

Essa concentração nos crimes licitatórios sugere a necessidade de atenção especial aos procedimentos de contratação pública como área prioritária para prevenção e combate à corrupção no Estado de Goiás.

Figura 10 – espécie de diligências realizadas nos 200 processos analisados



Fonte: elaboração própria.

A análise das diligências investigatórias revela padrões significativos nas práticas de investigação criminal em casos de corrupção. Foram identificadas 1.012 diligências distribuídas em 27 categorias distintas.

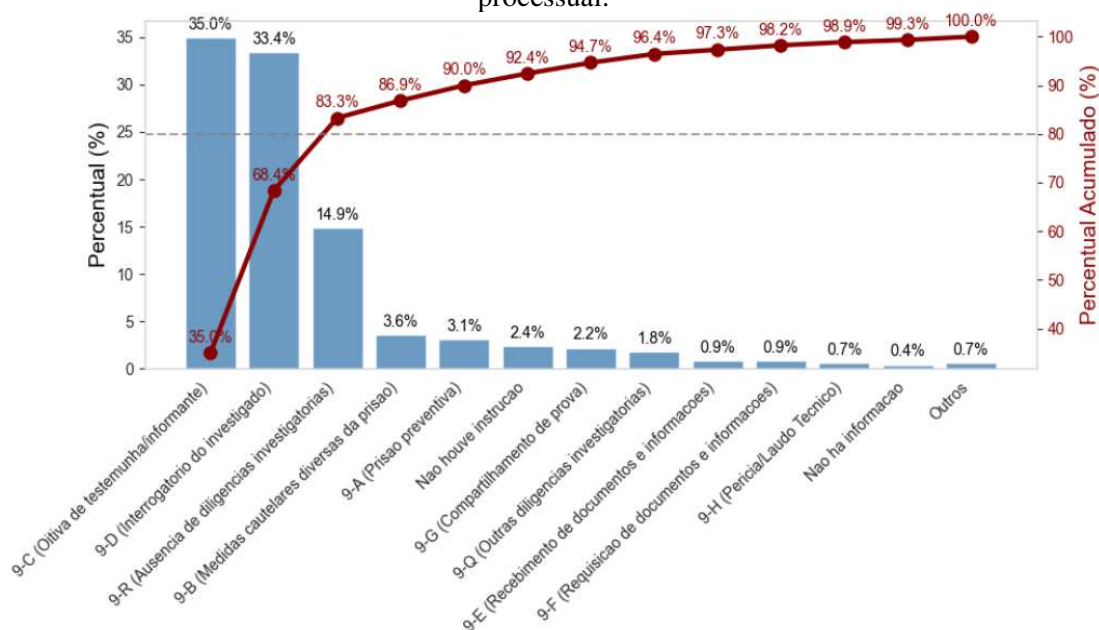
As oitivas de testemunhas (8-L) e interrogatórios dos investigados (8-M) são as diligências mais frequentes, representando 17,9% e 17,6% do total, respectivamente. Junto com o Registro de Atendimento Integrado (8-H: 12,6%), estas três diligências constituem aproximadamente metade (48,1%) de todas as práticas investigativas.

O recebimento (8-N: 8,7%) e requisição de documentos (8-O: 8,3%) aparecem em seguida, demonstrando a importância da prova documental. A prisão em flagrante (8-A: 6,7%) completa o grupo das diligências mais frequentes. Juntas, essas seis categorias representam 71,8% do total de diligências realizadas.

As diligências de média frequência incluem auto de apreensão (3,8%), perícias (3,2%), prisão preventiva (3,0%) e medidas cautelares diversas (2,3%). Diligências técnicas específicas como quebras de sigilo e interceptações telefônicas apresentam frequência relativamente baixa (menos de 1,9% cada).

A distribuição evidencia a predominância de diligências tradicionais (oitivas, interrogatórios e documentação) sobre técnicas investigativas mais complexas, sugerindo que a prova testemunhal e documental segue sendo o pilar das investigações em casos de corrupção no Estado de Goiás.

Figura 11 – total de processos segundo a espécie de provas/medidas realizadas durante a instrução processual:



Fonte: elaboração própria.

A análise das provas produzidas durante a instrução processual revela uma forte concentração em diligências relacionadas a depoimentos. Foram identificadas 366 ocorrências distribuídas em 15 categorias.

As oitivas de testemunhas (9-C) e os interrogatórios dos investigados (9-D) são claramente predominantes, representando 35,0% e 33,4% do total, respectivamente. Estas duas categorias, sozinhas, constituem 68,4% de todas as diligências realizadas na fase de instrução, evidenciando o papel central da prova testemunhal no processo penal.

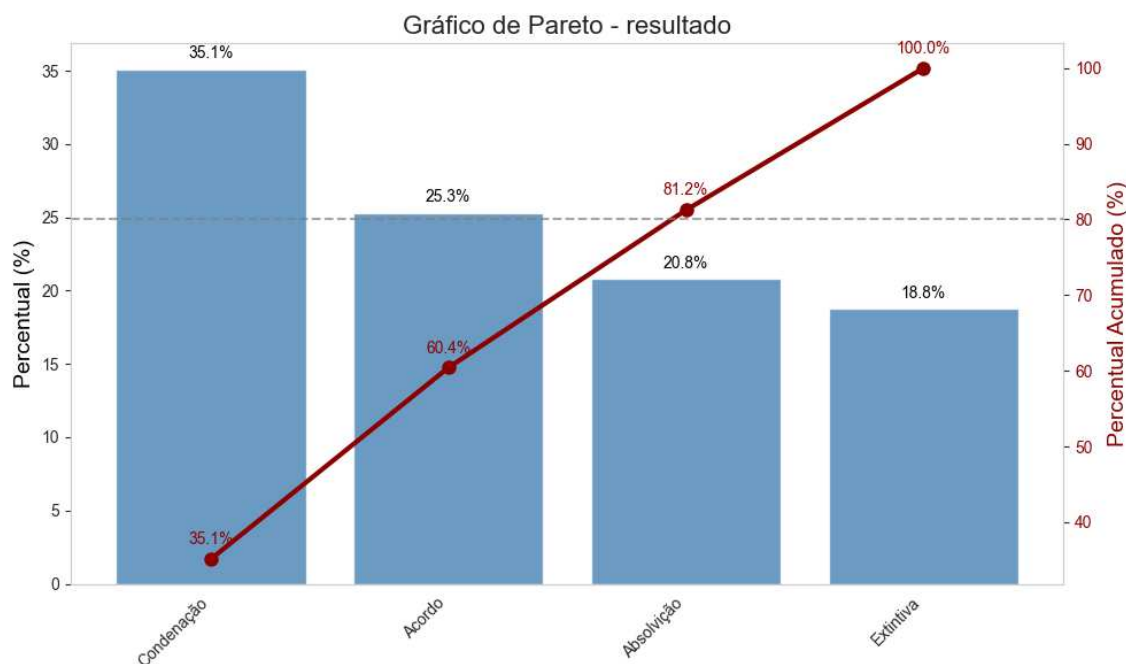
Um dado significativo é a ausência de diligências investigatórias (9-R), que aparece como a terceira categoria mais frequente (14,9%), indicando que em parcela considerável dos casos não houve produção adicional de provas durante a fase processual.

As medidas cautelares diversas da prisão (9-B: 3,6%) e constritivas como prisão preventiva (9-A: 3,1%) aparecem com frequência moderada. Em 2,4% dos casos não houve instrução processual.

Diligências complementares como compartilhamento de prova (9-G: 2,2%), outras diligências (9-Q: 1,8%) e perícias (9-H: 0,7%) apresentam frequência relativamente baixa.

Esta distribuição confirma que a instrução processual em casos de corrupção está fortemente centrada na coleta de depoimentos, com menor ênfase em provas técnicas ou documentais específicas, sugerindo a predominância do modelo tradicional de produção probatória no sistema judicial analisado.

Figura 12 – análise de resultado de decisão em 1º grau em relação ao total de processos



Fonte: elaboração própria.

A análise dos resultados dos processos de corrupção revela uma distribuição relativamente equilibrada entre as principais categorias de desfecho judicial. Foram analisados 200 processos com resultado definido, distribuídos em 4 categorias.

A condenação aparece como o resultado mais frequente, ocorrendo em 35,1% do total de processos analisados. Este percentual indica que menos da metade dos casos de corrupção analisados resultou em condenação efetiva dos réus.

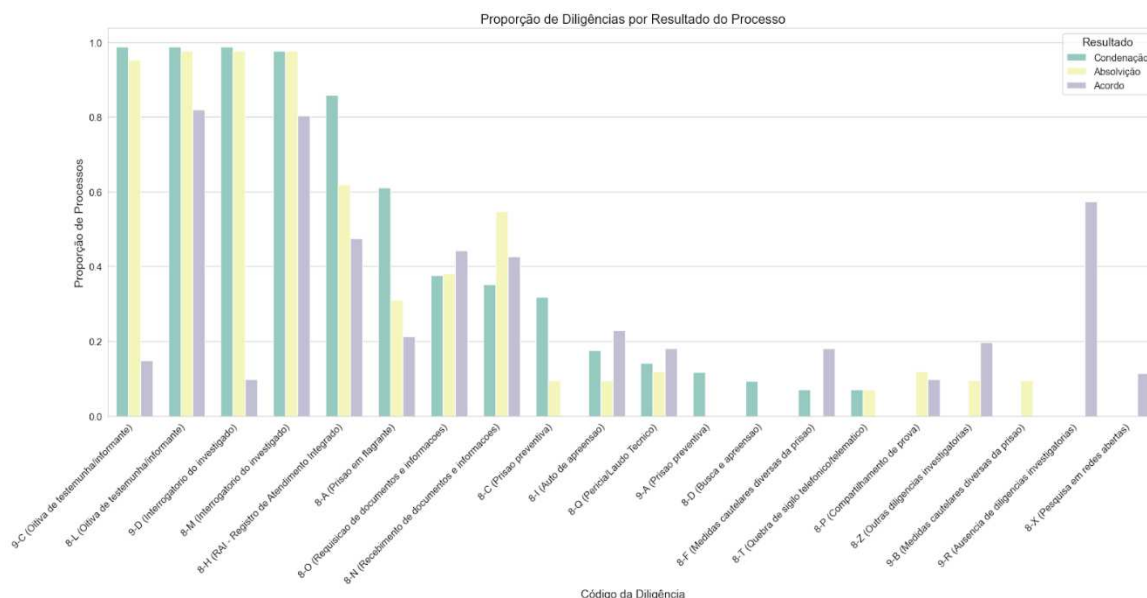
Os acordos constituem o segundo resultado mais comum, presentes em 25,3% dos casos. Esta categoria, que inclui instrumentos como acordos de não persecução penal e suspensão condicional do processo, representa uma tendência significativa de resolução consensual em casos de corrupção.

A absolvição aparece como o terceiro resultado mais frequente, ocorrendo em 20,8% do total de processos analisados.

A distribuição quase equivalente entre condenações (35,1%) e resultados sem pena efetiva (absolvições e acordos: 46,1%) sugere um equilíbrio no sistema judicial analisado, com ligeira predominância de desfechos que não envolvem punição tradicional, evidenciando a importância crescente dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos penais em casos de corrupção.

A análise das proporções de diligências investigatórias por resultado processual revela padrões distintivos associados a cada desfecho judicial (figura 13).

Figura 13 – proporção de diligências por resultado do processo



Fonte: elaboração própria.

Em relação às sentenças condenatórias, observa-se elevada presença de depoimentos formais, com oitivas e interrogatórios (9-C, 8-L, 9-D e 8-M) presentes em mais de 97% dos casos. Destaca-se a elevada frequência de prisão em flagrante (8-A: 61,2%) e medidas constritivas como prisão preventiva (8-C: 31,8%), características significativamente mais presentes nesse resultado que nos demais.

O padrão das decisões absolutórias também apresenta elevada frequência de depoimentos formais (acima de 95%), porém com maior ênfase em documentação formal (8-N: 54,8%; 8-O: 38,1%) em comparação às condenações. A presença de flagrante (8-A) é significativamente menor (30,9%), praticamente metade da frequência observada nas condenações.

Os acordos mostram um padrão probatório distintivamente diferente: menor prevalência de depoimentos na fase processual (9-C: 14,8%; 9-D: 9,8%), alta frequência de “ausência de diligências investigatórias” (9-R: 57,4%) e maior presença de medidas cautelares diversas da prisão (8-F: 18,0%). As diligências investigativas (8-L e 8-M) permanecem frequentes (cerca de 80%), mas concentram-se na fase pré-processual.

As principais distinções entre os resultados são:

(i) entre condenação e absolvição: presença de flagrante (61,2% vs. 30,9%) e maior documentação formal nas absolvições (54,8% vs. 35,3%);

(ii) Nos acordos: ausência de diligências processuais (57,4%) e menor formalização probatória na fase judicial

Esses dados sugerem a existência de diferentes padrões probatórios associados a cada resultado processual, com a imediatez da prova (flagrante) fortemente associada a condenações, maior documentação formal nas absolvições, e simplificação processual nos acordos.

6.5.1.5 Aplicabilidade da Correlação de Pearson¹²⁸ na pesquisa

A correlação linear de Pearson (ou coeficiente de correlação de Pearson, representado por r) é uma medida estatística que avalia o grau de associação linear entre duas variáveis quantitativas. Esse coeficiente varia entre -1 e 1:

- $r = 1$: correlação linear positiva perfeita.
- $r = 0$: nenhuma correlação linear.
- $r = -1$: correlação linear negativa perfeita.

A sua interpretação é realizada da seguinte forma:

- valores próximos de 1 significam que, à medida que uma variável aumenta, a outra também aumenta.
- valores próximos de -1 significam que, à medida que uma variável aumenta, a outra diminui.
- valores próximos de 0 indicam ausência de correlação linear.

A fórmula do coeficiente é:

$$r = \frac{\sum(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2} \sqrt{\sum(y_i - \bar{y})^2}}$$

Quadro 17 – Correlação de Pearson

Intervalo de r	Classificação	Explicação simples
-1,00 a -0,80	Correlação muito forte negativa	Quando uma variável aumenta, a outra diminui bastante.
-0,79 a -0,60	Correlação forte negativa	Quando uma variável aumenta, a outra diminui bastante, mas não perfeitamente.
-0,59 a -0,40	Correlação moderada negativa	Quando uma variável aumenta, a outra tende a diminuir, mas de forma moderada.

¹²⁸ TRIOLA, Mario F. *Introdução à Estatística*. 12. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

Intervalo de r	Classificação	Explicação simples
-0,39 a -0,20	Correlação fraca negativa	Quando uma variável aumenta, a outra diminui um pouco.
-0,19 a 0,19	Sem correlação ou correlação desprezível	As variáveis não têm relação linear significativa.
0,20 a 0,39	Correlação fraca positiva	Quando uma variável aumenta, a outra aumenta um pouco.
0,40 a 0,59	Correlação moderada positiva	Quando uma variável aumenta, a outra tende a aumentar de forma moderada.
0,60 a 0,79	Correlação forte positiva	Quando uma variável aumenta, a outra aumenta bastante.
0,80 a 1,00	Correlação muito forte positiva	Quando uma variável aumenta, a outra também aumenta bastante (quase perfeitamente).

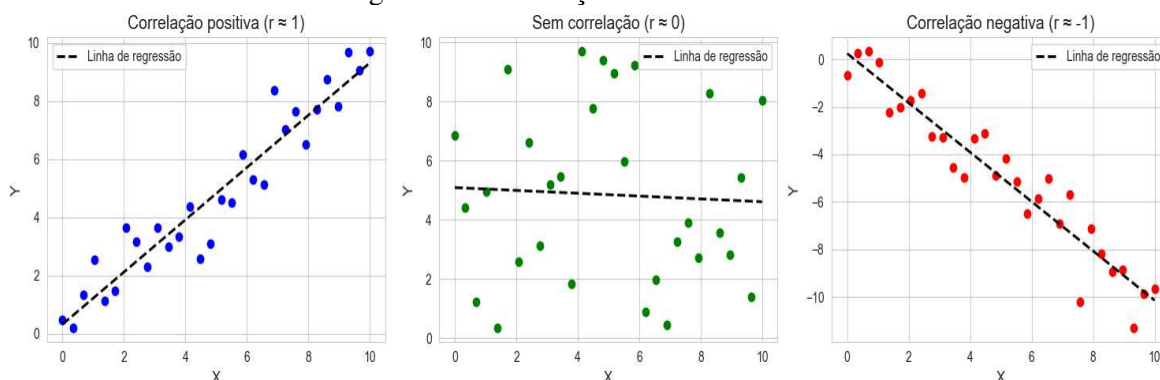
Fonte: elaboração própria.

Quadro 18 – Correlação de Pearson

Intervalo de r	Classificação	Explicação simples
-1,00 a -0,80	Correlação muito forte negativa	Quando uma variável aumenta, a outra diminui bastante.
-0,79 a -0,60	Correlação forte negativa	Quando uma variável aumenta, a outra diminui bastante, mas não perfeitamente.
-0,59 a -0,40	Correlação moderada negativa	Quando uma variável aumenta, a outra tende a diminuir, mas de forma moderada.
-0,39 a -0,20	Correlação fraca negativa	Quando uma variável aumenta, a outra diminui um pouco.
-0,19 a 0,19	Sem correlação ou desprezível	As variáveis não têm relação linear significativa.
0,20 a 0,39	Correlação fraca positiva	Quando uma variável aumenta, a outra aumenta um pouco.
0,40 a 0,59	Correlação moderada positiva	Quando uma variável aumenta, a outra tende a aumentar de forma moderada.
0,60 a 0,79	Correlação forte positiva	Quando uma variável aumenta, a outra aumenta bastante.
0,80 a 1,00	Correlação muito forte positiva	Quando uma variável aumenta, a outra também aumenta bastante (quase perfeitamente).

Fonte: elaboração própria.

Figura 14 – Correlação Linear de Pearson



Fonte: elaboração própria.

A partir de uma matriz de correlação de Pearson, ou seja, de uma tabela que mostra o grau de relação linear entre todas as variáveis numéricas de um conjunto de dados, é possível extrair que cada célula da matriz mostra o valor do coeficiente de correlação de Pearson (r) entre duas variáveis. Esses valores vão de -1 a 1, indicando se as variáveis estão associadas, e se essa associação é positiva ou negativa. Os dados são lidos da seguinte forma:

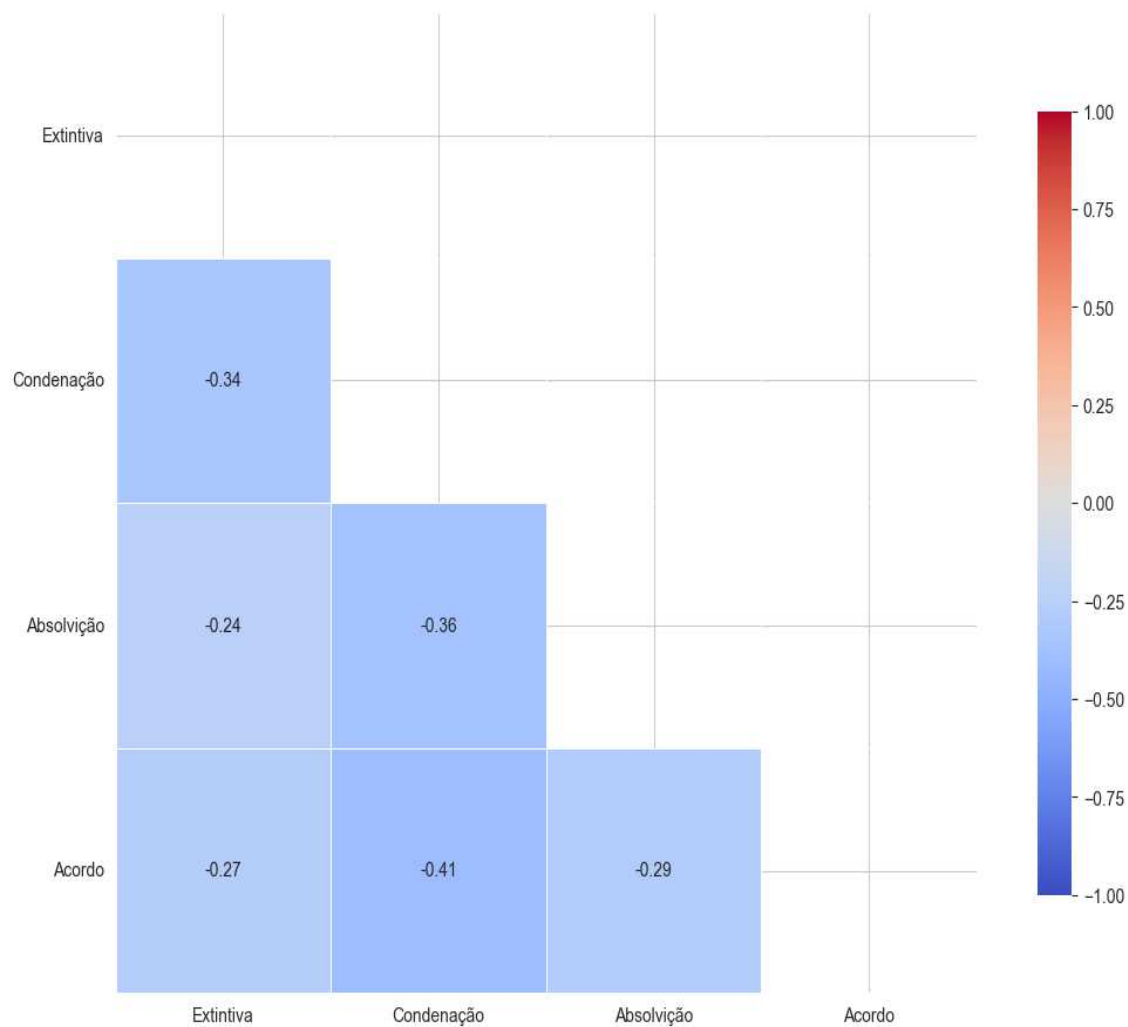
A matriz é simétrica: os valores acima e abaixo da diagonal principal (de cima à esquerda para baixo à direita) são iguais, porque a correlação de A com B é igual à de B com A.

Na diagonal principal, sempre terá o valor 1, porque é a correlação de cada variável com ela mesma.

Cada célula mostra como duas variáveis estão relacionadas:

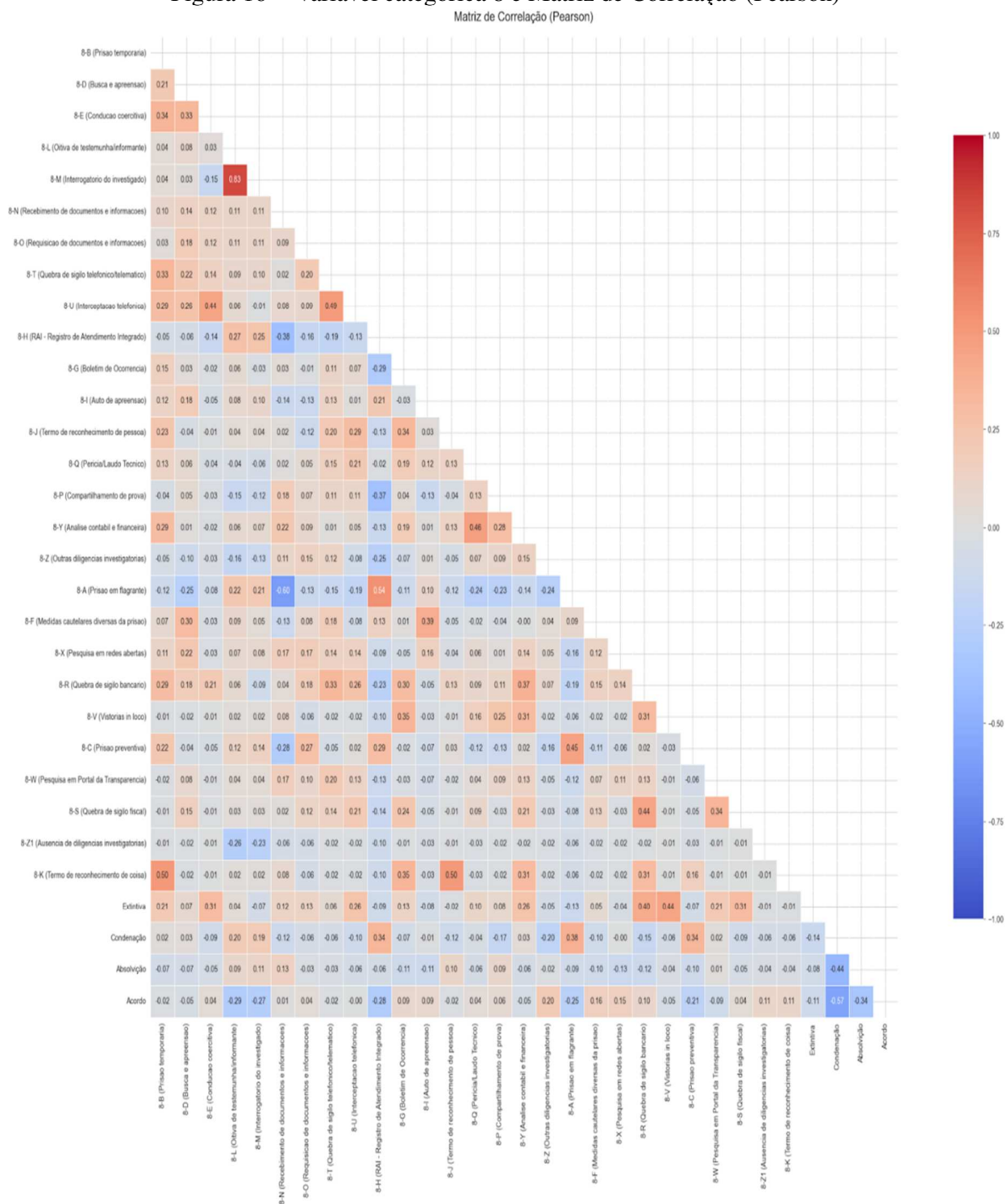
- Valores próximos de 1 indicam correlação positiva forte: quando uma variável aumenta, a outra tende a aumentar também.
- Valores próximos de -1 indicam correlação negativa forte: quando uma variável aumenta, a outra tende a diminuir.
- Valores próximos de 0 indicam pouca ou nenhuma correlação linear: as variáveis não “andam juntas” nem para cima nem para baixo.

Figura 15 – Matriz de Correlação (Pearson)
Matriz de Correlação (Pearson)



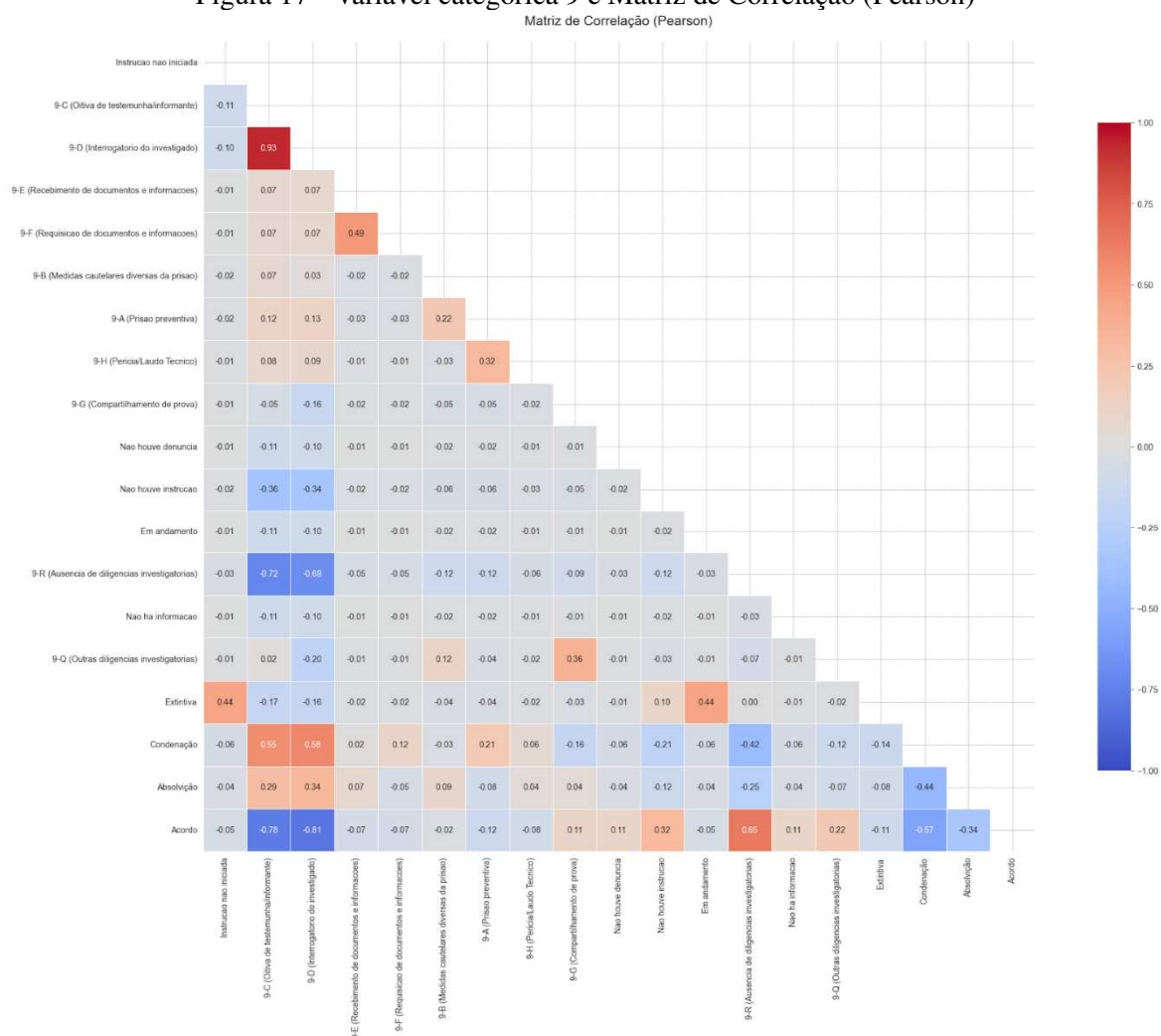
Fonte: elaboração própria.

Figura 16 – variável categórica 8 e Matriz de Correlação (Pearson)



Fonte: elaboração própria.

Figura 17 – variável categórica 9 e Matriz de Correlação (Pearson)



Fonte: elaboração própria.

6.5.1.6 Análise das principais correlações entre diligências e resultados processuais

A análise das correlações entre diligências investigatórias e resultados processuais revela padrões significativos que podem orientar estratégias probatórias no contexto judicial:

(i) Correlações positivas:

1. Condenação:

- Correlação positiva com interrogatório do investigado (9-D: +0,582) e oitiva de testemunhas (9-C: +0,554);
- Correlação positiva com prisão em flagrante (8-A: +0,381);
- Correlação positiva com prisão preventiva (8-C: +0,338);
- Correlação positiva com RAI - Registro de Atendimento Integrado (8-H: +0,337).

2. Essas correlações indicam que depoimentos formais, especialmente quando acompanhados de medidas constritivas como flagrante e prisão preventiva, estão fortemente associados a condenações.

3. Absolvição:

- o correlação positiva moderada com interrogatório do investigado (9-D: +0,336);
- o correlação negativa com acordo (-0,342) e condenação (-0,443),

4. a absolvição mostra correlação positiva com interrogatórios, porém menos intensa que nas condenações, sugerindo que os depoimentos formais são menos determinantes para este resultado.

5. Acordo:

- o correlação positiva forte com ausência de diligências investigatórias (9-R: +0,648);
- o correlação positiva com "não houve instrução" (+0,317);
- o correlações negativas expressivas com oitiva de testemunhas (9-C: -0,777) e interrogatório do investigado (9-D: -0,805);
- o correlação negativa com condenação (-0,570).

6. Os acordos mostram um padrão de correlações claramente distinto, caracterizado pela ausência de procedimentos formais de coleta de depoimentos na fase judicial.

(ii) Correlações negativas relevantes:

1. Entre tipos de resultado:

- o acordo e condenação: forte correlação negativa (-0,570);
- o absolvição e condenação: correlação negativa moderada (-0,443);
- o acordo e absolvição: correlação negativa moderada (-0,342).

2. Essas correlações confirmam que os três resultados representam categorias distintas com características probatórias diferenciadas.

3. Entre diligências e resultados:

- o ausência de diligências (9-R) e condenação: correlação negativa (-0,416);
- o depoimentos formais (9-C, 9-D) e acordos: correlações fortemente negativas (-0,777 e -0,805);
- o recebimento de documentos (8-N) e prisão em flagrante (8-A): correlação negativa (-0,605).

4. essas correlações negativas revelam incompatibilidades entre certas abordagens probatórias e determinados resultados processuais.

(iii) Correlações entre diligências:

1. diligências complementares:

- o interrogatório e oitivas: forte correlação (+0,932 entre 9-D e 9-C; +0,830 entre 8-M e 8-L);

- prisão em flagrante e RAI: correlação moderada (+0,539);
 - prisão em flagrante e prisão preventiva: correlação moderada (+0,451).
2. essas correlações sugerem padrões de diligências que tipicamente ocorrem em conjunto.
 3. diligências excludentes:
 - ausência de diligências (9-R) e depoimentos formais (9-D, 9-C): forte correlação negativa (-0,690 e -0,723);
 - recebimento de documentos (8-N) e prisão em flagrante (8-A): correlação negativa (-0,605).
 4. essas correlações negativas indicam abordagens investigativas distintas que raramente coexistem no mesmo processo.

(iv) Conclusão:

a análise das correlações corrobora a existência de três padrões probatórios distintos no sistema judicial:

1. padrão condenatório: caracterizado por forte presença de depoimentos formais complementados por medidas constritivas como flagrante e prisão preventiva.
2. padrão absolutório: Mantém a presença de depoimentos formais, mas com menor associação a medidas constritivas e possivelmente maior ênfase em documentação.
3. padrão negocial (acordos): marcado pela ausência de diligências investigatórias formais na fase judicial e forte correlação negativa com depoimentos processuais.

Essas correlações fornecem orientações objetivas sobre quais diligências investigatórias estão mais fortemente associadas a cada tipo de resultado processual, podendo informar estratégias probatórias mais eficazes por parte do Ministério Público.

6.5.1.7 Fundamentos metodológicos: Florestas Aleatórias e Validação Cruzada em análises jurídicas empíricas

A ciência jurídica contemporânea tem se beneficiado progressivamente da incorporação de métodos analíticos quantitativos, permitindo que hipóteses teóricas sobre o funcionamento do sistema judicial possam ser testadas empiricamente. Nesta intersecção entre direito e ciência de dados, técnicas como a Floresta Aleatória (*Random Forest*) e a Validação Cruzada (*Cross-Validation*) emergem como instrumentos valiosos para identificar padrões decisórios e avaliar a robustez de teorias jurídicas.

O presente estudo emprega essas técnicas para analisar a relação entre diligências investigatórias e resultados processuais, buscando identificar padrões probatórios implícitos no

sistema judicial. Essa seção introduz os conceitos técnicos fundamentais que embasam a metodologia adotada.

6.5.1.7.1 Floresta Aleatória: conceituação, aspectos técnicos relevantes e vantagens no contexto da análise jurídica

A Floresta Aleatória é uma técnica de aprendizado de máquina que opera sob o princípio da “sabedoria coletiva”, análogo a um colegiado jurídico. Desenvolvida por Breiman (2001, p. 5-32), esta técnica combina múltiplas árvores de decisão para produzir resultados mais precisos e confiáveis do que uma análise singular poderia proporcionar e reduzir o risco de *overfitting* (sobreposição do modelo gerado exclusivamente com os dados utilizados para a sua construção).

Desse modo, a técnica opera por meio de amostragem de dados e construção de múltiplas árvores de decisão. As previsões são obtidas combinando os resultados dessas árvores por meio de votação (para classificação) ou média (para regressão), ou seja, a *Random Forest* gera uma coleção de árvores de decisão independentes e as combina para obter uma previsão mais robusta.

No contexto jurídico, é possível compreender essa técnica como análoga ao funcionamento de um tribunal colegiado, onde a decisão final emerge da combinação de múltiplas análises independentes do mesmo conjunto de fatos e normas.

A metodologia da Floresta Aleatória apresenta elementos técnicos que, embora complexos em sua implementação computacional, podem ser compreendidos através de paralelos com o raciocínio jurídico (Biau; Devroye; Luhsosi, 2008, p. 2039-2057):

(i) Multiplicidade analítica: o algoritmo constrói diversas árvores de decisão (tipicamente dezenas ou centenas), cada uma analisando uma seleção aleatória dos dados e variáveis disponíveis. Esse processo é comparável à análise de um caso jurídico sob diferentes perspectivas doutrinárias ou jurisprudenciais.

(ii) Técnica de *bootstrap*: cada árvore é construída usando uma amostra aleatória com reposição dos dados originais, assegurando diversidade nas análises. No direito, isto seria análogo a considerar diferentes subconjuntos de precedentes ou doutrinas para fundamentar uma decisão.

(iii) Aleatoriedade nas variáveis: em cada ponto de decisão da árvore, apenas um subconjunto aleatório das variáveis é considerado, garantindo que diferentes árvores enfatizem

diferentes aspectos dos dados. No campo jurídico, isto espelha como diferentes julgadores podem atribuir pesos distintos a diferentes elementos probatórios.

(iv) Agregação de resultados: as previsões individuais das árvores são combinadas através de um mecanismo de votação (para classificação) ou média (para regressão). Este processo é semelhante à deliberação em órgãos colegiados, onde a decisão final emerge do conjunto de opiniões individuais.

(v) Controle de complexidade (Breiman, 2001, p. 5-32): Parâmetros como a profundidade máxima das árvores (*max_depth*) podem ser ajustados para evitar o “superajustamento” (*overfitting*), situação em que o modelo se adapta excessivamente aos dados de treinamento. No contexto jurídico, isto seria equivalente a evitar a criação de regras decisórias excessivamente específicas e casuísticas.

O método da Floresta Aleatória apresenta características particularmente vantajosas para a análise de fenômenos jurídicos (Cutler; Cutler; Stevens, 2012):

- Capacidade de lidar com dados multidimensionais: permite considerar simultaneamente numerosas variáveis (como diferentes tipos de diligências investigatórias), sem os problemas de multicolinearidade que afetam métodos estatísticos tradicionais.
- Identificação de interações complexas: detecta combinações de fatores que conjuntamente influenciam o resultado, refletindo a natureza complexa da valoração probatória no processo decisório judicial.
- Mensuração da importância relativa das variáveis: quantifica a contribuição de cada variável para o poder preditivo do modelo, permitindo identificar quais elementos probatórios têm maior impacto nas decisões.
- Robustez a ruído e dados incompletos: mantém bom desempenho mesmo na presença de inconsistências ou lacunas nos dados, uma realidade frequente em registros processuais.
- Minimização de vieses interpretativos: por basear-se em múltiplas análises independentes, reduz o impacto de vieses individuais que poderiam distorcer uma análise qualitativa tradicional.

6.5.1.7.2 Validação Cruzada: Conceituação, metodologia e implicações para a pesquisa jurídica empírica

A validação cruzada é uma técnica utilizada para avaliar o desempenho de um modelo preditivo de forma robusta e reduzir o risco de *overfitting*, que ocorre quando o modelo se ajusta excessivamente aos dados de treinamento, levando a uma superestimação de seu desempenho

e, conseqüentemente, à sua ineficácia em dados de teste (ou seja, dados ainda não vistos) (Maleki; Muthukrishnan; Ovens; Reinhold; Forghani, 2020, p. 433-445).

A Validação Cruzada representa um método sistemático para avaliar a confiabilidade e generalidade das conclusões derivadas de um modelo analítico. No contexto jurídico, esse método é conceitualmente análogo ao princípio da universalidade da aplicação da lei, que exige que normas e interpretações jurídicas sejam aplicáveis de forma consistente a todos os casos semelhantes, independentemente de particularidades incidentais.

O procedimento de validação cruzada *k-fold*, comumente utilizado em análises jurídicas empíricas, envolve (Kuhn; Johnson, 2013):

- (i) Partição sistemática dos dados: o conjunto total de dados é dividido em k subconjuntos (*folds*) de tamanho aproximadamente igual, tipicamente entre 5 e 10.
- (ii) Iteração analítica: o modelo é treinado k vezes, cada vez utilizando $k-1$ subconjuntos como dados de treinamento e o subconjunto restante como dados de teste.
- (iii) Mensuração da consistência: o desempenho do modelo é avaliado em cada iteração, gerando k medidas de desempenho que permitem calcular não apenas a média, mas também a variância dos resultados.
- (iv) Avaliação da generalidade: a consistência do desempenho entre as diferentes partições indica a capacidade do modelo de generalizar suas conclusões para casos não analisados durante o treinamento.

Na análise jurídica, a validação cruzada oferece benefícios metodológicos significativos (Ferrarezi, 2020, p. 23):

- Verificação da solidez inferencial: determina se os padrões identificados são consistentes ou meramente peculiaridades de um subconjunto específico de casos.
- Quantificação da incerteza: o desvio padrão das medidas de desempenho nas diferentes partições fornece uma estimativa da variabilidade inerente ao fenômeno estudado.
- Proteção contra conclusões prematuras: previne a generalização indevida de padrões que podem ser específicos a determinados contextos ou jurisdições.
- Compatibilidade com o princípio da segurança jurídica: ao verificar a consistência dos padrões identificados, alinha-se com o ideal jurídico de previsibilidade das decisões.

6.5.1.7.3 Aplicação das técnicas da Floresta Aleatória e da Validação Cruzada na análise dos *standards probatórios*

A aplicação conjunta da Floresta Aleatória e da Validação Cruzada à análise de diligências investigatórias e resultados processuais permite:

1. Identificação empírica de *standards probatórios* implícitos: detectar padrões consistentes entre conjuntos específicos de diligências e determinados resultados processuais, revelando critérios decisórios que podem não estar formalmente articulados.
2. Avaliação da consistência decisória: determinar em que medida casos com perfis probatórios semelhantes recebem tratamento jurídico similar, identificando áreas de maior ou menor previsibilidade no sistema.
3. Quantificação da relevância probatória: estabelecer objetivamente quais tipos de diligências investigatórias têm maior impacto na determinação dos resultados processuais em diferentes categorias de casos.
4. Fundamentação empírica para propostas normativas: fornecer base factual para discussões sobre a formalização ou modificação de *standards probatórios* no sistema processual.

Oportuno ressaltar, todavia, que estas técnicas não substituem, mas complementam o raciocínio jurídico dogmático e hermenêutico, oferecendo uma dimensão empírica adicional. Os resultados expressam tendências gerais e probabilidades, não determinismos absolutos, respeitando a complexidade inerente à aplicação do Direito.

A integração de técnicas como a Floresta Aleatória e a Validação Cruzada na pesquisa jurídica empírica representa uma evolução metodológica significativa, permitindo submeter a teste hipóteses sobre o funcionamento concreto do sistema de justiça. No contexto específico da análise de *standards probatórios*, estas ferramentas possibilitam identificar padrões decisórios implícitos e avaliar empiricamente a consistência na valoração probatória.

Esse diálogo entre o Direito e métodos quantitativos avançados não implica uma matematização reducionista da ciência jurídica, mas sim seu enriquecimento através da incorporação de ferramentas que permitem captar dimensões do fenômeno jurídico que poderiam passar despercebidas em análises puramente qualitativas. O resultado é uma ciência jurídica mais robusta, capaz de fundamentar suas proposições normativas não apenas em construções teóricas, mas também na observação sistemática da realidade da aplicação do Direito.

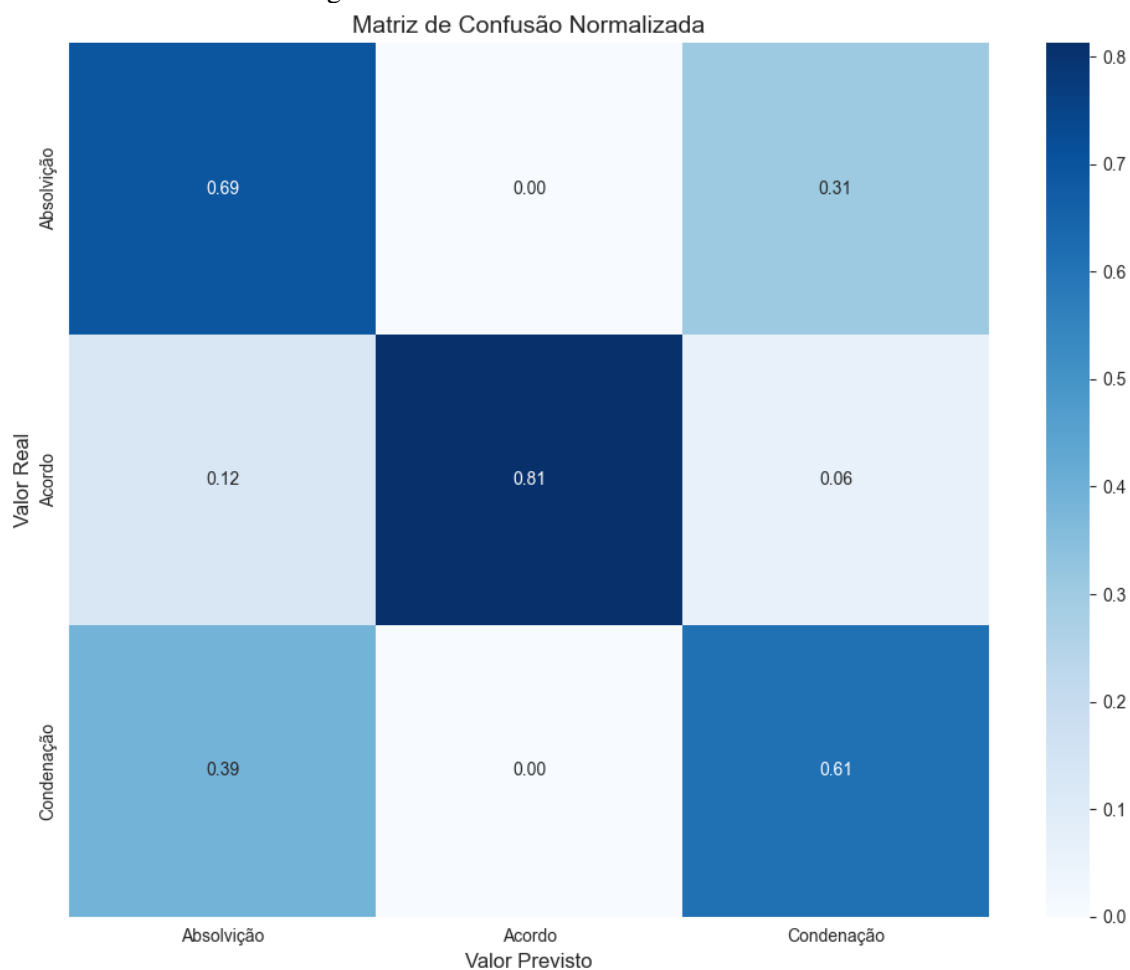
6.5.1.7.4 Análise dos resultados do modelo de Floresta Aleatória e da Validação Cruzada para os standards probatórios

O modelo de Floresta Aleatória demonstrou capacidade significativa de prever os resultados dos processos judiciais com base apenas nas diligências investigatórias realizadas, alcançando uma acurácia geral de 70%. A validação cruzada com 5 partições confirma a robustez desse desempenho, com uma acurácia média de 73% ($\pm 8\%$), indicando que o modelo mantém sua capacidade preditiva em diferentes subconjuntos dos dados. Veja-se a análise das métricas por classe:

1. Acordos: apresentam o desempenho mais destacado:
 - Precisão de 100% – quando o modelo prevê acordo, ele está sempre correto.
 - *Recall* de 81% – o modelo identificou 13 dos 16 casos de acordo.
 - *F1-score* de 0.90 – excelente equilíbrio entre precisão e *recall*.
2. Condenação: mostra desempenho intermediário:
 - Precisão de 69% – quando o modelo prevê condenação, acerta em 69% das vezes.
 - *Recall* de 61% – o modelo identificou 11 dos 18 casos de condenação.
 - *F1-score* de 0.65 – equilíbrio moderado entre precisão e *recall*.
3. Absolvição: Apresenta o maior desafio preditivo:
 - Precisão de 50% – quando o modelo prevê absolvição, acerta em metade das vezes
 - *Recall* de 69% – o modelo identificou 9 dos 13 casos de absolvição
 - *F1-score* de 0.58 – equilíbrio razoável entre precisão e *recall*

Por sua vez, a matriz de confusão normalizada revela padrões cruciais sobre a capacidade do modelo de distinguir entre os diferentes resultados processuais (figura 18).

Figura 18 – Matriz de Confusão Normalizada



Fonte: elaboração própria.

Os dados são interpretados da seguinte forma:

1. Absolvição (primeira linha):
 - 69.2% das absolvições reais são corretamente identificadas.
 - Nenhuma absolvição é confundida com acordo.
 - 30.8% são erroneamente classificadas como condenações.
2. Isto sugere que aproximadamente um terço dos casos de absolvição apresenta padrões de diligências semelhantes aos casos de condenação.
3. Acordo (segunda linha):
 - 81.3% dos acordos são corretamente identificados.
 - 12.5% são confundidos com absolvições.
 - Apenas 6.3% são confundidos com condenações.
4. Os acordos apresentam características investigativas distintas que os tornam facilmente identificáveis.
5. Condenação (terceira linha):

- 61.1% das condenações são corretamente identificadas.
 - 38.9% são erroneamente classificadas como absolvições.
 - Nenhuma condenação é confundida com acordo.
6. Quase 40% dos casos que resultam em condenação apresentam padrões de diligências similares aos casos de absolvição.

Os padrões revelam o seguinte resultado:

1. Confusão bidirecional absolvição/condenação: há uma zona de ambiguidade significativa entre as diligências que levam à absolvição ou condenação, com aproximadamente um terço das absolvições sendo confundidas com condenações e quase 40% das condenações sendo confundidas com absolvições.
2. Clareza nos acordos: a segunda coluna da matriz (acordos) demonstra que o modelo raramente classifica erroneamente absolvições ou condenações como acordos, evidenciando que os casos de acordo apresentam características investigativas distintas.
3. Assimetria na confusão: a maior tendência do modelo em confundir condenações como absolvições (38.9%) do que o contrário (30.8%) pode indicar que muitos casos que resultam em condenação não apresentam um padrão probatório suficientemente distinto.

Além disso, a análise revela padrões distintos de diligências associadas a cada resultado processual:

Para absolvição:

1. 9-D (Interrogatório do investigado) – 0.088;
2. 9-C (Oitiva de testemunha/informante) – 0.079;
3. 8-O (Requisição de documentos e informações) – 0.073;
4. 8-H (RAI – Registro de Atendimento Integrado) – 0.060.

Para acordo:

1. 9-D (Interrogatório do investigado) – 0.338;
2. 9-C (Oitiva de testemunha/informante) – 0.270;
3. 9-R (Ausência de diligências investigatórias) – 0.123;
4. 8-F (Medidas cautelares diversas da prisão) – 0.027.

Para Condenação:

1. 9-D (Interrogatório do investigado) – 0.165;
2. 9-C (Oitiva de testemunha/informante) – 0.151;
3. 8-A (Prisão em flagrante) – 0.073;
4. 8-H (RAI – Registro de Atendimento Integrado) – 0.064.

A análise das diligências mais importantes para cada resultado oferece *insights* valiosos sobre os padrões probatórios implícitos no sistema judicial:

- Elementos comuns: centralidade da prova testemunhal: o interrogatório do investigado (9-D) e a oitiva de testemunhas (9-C) são as diligências mais importantes para todos os resultados, reforçando o papel fundamental da prova testemunhal no processo penal brasileiro.

Distinções significativas:

1. Padrão probatório para acordos:

- A extrema importância do interrogatório (0.338) e das testemunhas (0.270) indica que depoimentos claros e consistentes são cruciais.
- A relevância da ausência de diligências investigatórias (0.123) sugere que casos com menor complexidade probatória ou com confissões claras tendem a ser resolvidos por acordo.
- As medidas cautelares diversas da prisão (8-F) aparecem exclusivamente nesta categoria, sugerindo que medidas intermediárias podem facilitar acordos.

2. Padrão probatório para condenações:

- A prisão em flagrante (8-A) é um forte indicador de condenação (0.073), não aparecendo entre as cinco principais diligências das outras categorias.
- O equilíbrio entre interrogatório e testemunhas (0.165 vs. 0.151) indica uma fundamentação probatória mais balanceada.
- Diferentemente dos acordos, a importância do interrogatório é menos dominante, sugerindo que múltiplas fontes de prova são necessárias.

3. Padrão probatório para Absoluções:

- A requisição (8-O) e o recebimento de documentos (8-N) têm importância destacada, sugerindo que a formalização documental é particularmente relevante para absolvições.
- A distribuição mais equilibrada entre as diligências (valores mais próximos) indica que não há uma diligência predominante, mas sim uma avaliação mais holística das provas.

Os resultados da modelagem oferecem forte evidência da necessidade de formalização de *standards* probatórios para aprimorar a atuação do Ministério Público:

1. Evidência de padrões probatórios implícitos: O fato de o modelo conseguir prever com 70% de acurácia o resultado processual apenas com base nas diligências realizadas comprova que *standards* probatórios já existem de forma implícita no sistema judicial.
2. Necessidade de formalização: A significativa confusão entre absolvição e condenação (30-39%) demonstra que os padrões probatórios atuais não estão suficientemente claros, gerando uma zona de ambiguidade onde diligências similares podem levar a resultados opostos.

3. Potencial para otimização da atuação ministerial: A clara distinção dos padrões probatórios para acordos (precisão de 100%) sugere que, quando formalizados, os *standards* podem orientar decisões estratégicas sobre o encaminhamento processual mais adequado.
4. Orientação para diligências prioritárias: A identificação das diligências mais relevantes para cada resultado permite que o MP priorize recursos investigativos de maneira mais eficiente:
 - Para casos com potencial de acordo: foco em obter depoimentos detalhados
 - Para buscar condenações: ênfase em flagrantes e conjunto equilibrado de provas
 - Para evitar absolvições indevidas: investimento em documentação formal robusta
5. Base empírica para *standards*: o modelo proporciona uma base empírica para a definição de diferentes níveis de standards probatórios:
 - Para acordos: *standard* de "preponderância de evidências" focado em confissão.
 - Para condenação: *standard* de "além da dúvida razoável" com múltiplas fontes de prova.
 - Para caso de dúvida: necessidade de documentação formal abrangente.

A análise estatística demonstra claramente que a adoção formal de *standards* probatórios no processo penal pode qualificar significativamente a atuação do Ministério Público em casos de corrupção. O modelo de aprendizado de máquina revela que, embora padrões probatórios já operem implicitamente no sistema, a falta de sua formalização resulta em uma zona de ambiguidade substancial entre absolvição e condenação.

A capacidade preditiva do modelo (70% de acurácia) comprova que as diligências investigatórias têm impacto determinante no resultado processual, mas a confusão entre absolvição e condenação (30-39%) evidencia a necessidade de critérios mais claros para avaliação da suficiência probatória.

A formalização de *standards* probatórios permitiria ao Ministério Público:

1. Otimizar recursos investigatórios, priorizando diligências com maior impacto para cada tipo de resultado desejado;
2. Avaliar com maior precisão a solidez probatória dos casos;
3. Tomar decisões estratégicas mais informadas sobre acordos versus persecução penal completa;
4. Reduzir a imprevisibilidade dos resultados judiciais.

Em última análise, esta pesquisa fornece base empírica robusta para responder afirmativamente à questão central: sim, a utilização de *standards* probatórios no processo penal pode aprimorar significativamente a atuação do Ministério Público na investigação e persecução de crimes de corrupção.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à abordagem teórica da dissertação, buscou-se ao longo da trajetória percorrida na pesquisa desenvolver uma proposta de estudo que, inicialmente, apresentasse o marco teórico e sua pertinência com o tema, bem como fossem discutidos os principais pilares que tangenciam o raciocínio atinentes à teoria dos *standards* probatórios no contexto dos processos criminais envolvendo os delitos de corrupção. Ademais, objetivou-se verificar a capacidade do modelo de gestão pública adotado pelo Ministério Público brasileiro em identificar, analisar, avaliar e aprimorar de forma sistemática os arranjos e instrumentos jurídicos utilizados nas políticas públicas, com ênfase especial na esfera criminal, assim como no aprimoramento das investigações criminais.

Após percorridos os seis capítulos da dissertação, observou-se que, embora com origem conceitual no *common law* e considerável difusão entre espanhóis e italianos, boa parte dos países adeptos do *civil law* ainda não faz uma distinção suficientemente clara entre os diferentes modelos de *standards* probatórios. Isso não afasta, entretanto, no contexto brasileiro, um movimento que pode ser conceituado como uma espécie de “commonlawlização” do direito nacional, ocasião em que se passa a conferir especial importância à jurisprudência e ao poder de criação dos juízes, se aproximando cada vez mais do modelo do *common law*, no qual os juízes têm papel de *judge-make-law*.

Esse movimento sincrético, conforme estudado, reforça uma aproximação entre os sistemas jurídicos e o marco inicial de um país essencialmente adepto do *civil law* com os denominados *standards* probatórios, refletindo uma preocupação legítima e necessária com o aprimoramento do sistema jurídico nacional.

Consoante desenvolvido na pesquisa, a inquietação com o aprimoramento do sistema jurídico nacional se faz necessária, na medida em que o princípio do livre convencimento motivado, atualmente em vigor, abre caminho para legitimar a arbitrariedade subjetiva do juiz ou, no melhor dos casos, a uma discricionariedade que não se submete a critérios e pressupostos.

Em razão desse risco de subjetivismo, a pesquisa demonstrou que o livre convencimento judicial, em verdade, não é livre, pois ele é objetivado pela razão prática, submetido à lógica do discurso e à teoria da argumentação, de modo que há liberdade no sentido de que o juiz aprecie as provas livremente, uma vez que na apreciação não se afaste dos fatos estabelecidos, das provas colhidas, das regras científicas, regras jurídicas, regras da lógica e regras da experiência.

Em face desse espaço discricionário, é que se propôs uma alternativa para mitigar possíveis danos aos bens da vida, por meio da criação de *standards* capazes de evitar que o

sistema recaísse em arbítrio. Em relação ao desenvolvimento do tema, demonstrou-se não apenas a defasagem do sistema atual, mas também a necessidade de uma correção científica a ser construída em termos de *standards* probatórios.

Nesse contexto, foram abordadas, criticamente, as limitações que envolvem a fórmula tradicional da persuasão racional e, por conseguinte, o subjetivismo que envolve a motivação das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, orientando-se ser possível, pela atuação da epistemologia, a construção de modelos de constatação objetivos que permitam um adequado controle intersubjetivo e que levem em conta as consequências das decisões judiciais.

Nessa linha, foi possível evidenciar, tanto no sistema do *civil law* quanto do *common law*, que a adoção de um *standard* probatório com critérios lógicos e objetivos é passo fundamental para a consagração da teoria racional da prova, em que se superem visões subjetivistas sobre discricionariedade judicial na valoração probatória ao juízo fático no processo penal, ainda que se esteja diante de critérios não pré-fixados pelo legislador, incumbindo, nesse caso, à doutrina e jurisprudência a construção de critérios objetivos que auxiliem o processo decisório sobre os fatos, a partir dos indicativos normativos traçados pelo direito positivo.

A averiguação bibliográfica de literatura nacional e estrangeira colaborou para a percepção de que os *standards* probatórios funcionam como mais um parâmetro de racionalidade a contribuir para o controle do juízo fático, cujas funções são, em síntese: i) de oferecer critérios que devem ser levados em conta no momento da valoração da prova, considerando que a decisão dependerá desses parâmetros (função heurística), e que determinam o grau de suficiência probatória a partir do qual se pode considerar uma hipótese como provada (função justificativa); ii) de garantia para as partes, pois somente se as partes conhecerem o umbral de suficiência probatória para determinada decisão poderão realizar escolhas racionais antes e durante o processo a respeito da estratégia de defesa de seus interesses; iii) de distribuição do risco de erro entre as partes em um julgamento sob a perspectiva dos valores que a sociedade entender ser prioritários em relação aos demais, da estrutura da relação jurídica processual no caso concreto e da facilidade de apuração fática.

Evidenciou-se, também, por meio da pesquisa, que, embora se imagine que a satisfação probatória do nível exigido por um padrão probatório representaria uma situação ideal para alcançar a verdade absoluta sobre os fatos, tal concepção não reflete a realidade. Como desenvolvido ao longo do trabalho, foi possível observar que a presença e a proposta de adoção de modelos de constatação para o controle do juízo fático ressaltam, na verdade, uma

racionalidade que reconhece a falibilidade humana na descoberta dos fatos, bem como os riscos sociais inerentes a cada decisão.

Outrossim, foi possível identificar, em geral, a existência de vários modelos de *standards* probatórios, sendo, em ordem crescente quanto ao grau de exigência de corroboração factual, três os principais: (i) preponderância da prova (*preponderance of the evidence*); (ii) prova clara e convincente (*clear and convincing evidence*); e (iii) prova acima da dúvida razoável (*beyond a reasonable doubt*).

É nesse sentido que surge a contribuição da epistemologia, especialmente a jurídica, a qual desenvolve um estudo relativo ao direito probatório, a fim de sugerir modelos de constatação com base em uma análise política e cultural do país, indicar uma interpretação objetiva aos *standards* já delimitados pelo Poder Legislativo ou Judiciário e, também, criticar determinado *standard* por não ter justificativa racional em relação aos riscos de erros ao qual se propõe. A relação entre a epistemologia e os *standards* está justamente em sua aptidão para fornecer o suporte para o desenvolvimento de um *standard* objetivo.

No âmbito do processo penal, em razão da proporcionalidade com a gravidade das sanções que podem ser impostas, e em coerência com o norte político estabelecido pelo princípio da presunção de inocência, o modelo de constatação estabelecido deve ser o mais rigoroso possível, em que a hipótese fática acerca da culpabilidade do réu só pode ser considerada verdadeira se houver confirmação sólida, não compatível com a hipótese de inocência. O *standard* de prova “acima da dúvida razoável”, em que o julgamento deve ser realizado por meio de critérios lógicos e técnicos, devidamente motivado e controlável por via recursal, pode aportar importantes contribuições à dogmática processual penal.

Contudo, a pesquisa apontou inúmeras críticas que afirmam a inutilidade do conceito de “além de qualquer dúvida razoável”, em razão da falta de definição clara de seu conteúdo, pois tal *standard* probatório não estabelece um critério preciso de decisão, sendo baseada em um conceito essencialmente *soft* de como a *reasonableness* da dúvida pode impedir a condenação, mesmo havendo provas da culpabilidade do acusado.

No direito brasileiro, a pesquisa demonstrou que o *standard* probatório da prova “acima de qualquer dúvida razoável” não possui regramento expresso, exigindo-se “apenas a motivação de fato e de direito das decisões, sem, contudo, exigir qual o modelo de confirmação fático utilizado pelo julgador para ser considerando provado tal fato, havendo ampla discricionariedade judicial”.

Nos últimos anos, todavia, os *standards* de prova passaram a ser objeto de reflexão no Brasil, partindo-se justamente da premissa de que, no ordenamento brasileiro, a sentença

condenatória precisa ser devidamente motivada, a partir de critérios técnicos e objetivos, e pode ser submetida ao controle por via recursal.

Assim, em sistemas de *civil law*, a fixação de *standards* de prova pode resultar em mecanismo eficaz para o estabelecimento de regras lógicas de caráter auxiliar capazes de ensejar o controle da convicção judicial objeto de uma determinada decisão, tomando-se a devida cautela para não banalizar o modelo de constatação “acima de qualquer dúvida razoável” e utilizá-lo de forma vazia, sem a devida interpretação do conceito, como se fosse o mesmo que “certeza” no processo penal. O centro da decisão judicial não pode ser a maneira como o julgador fundamenta seu ato, mas de que forma estabelece seu raciocínio para formar essa decisão.

Por essas razões, buscou-se evidenciar a importância fundamental da regulamentação dos standards probatórios pela legislação brasileira e do estabelecimento de parâmetros pela doutrina e jurisprudência. A adoção de um *standard* objetivo ou controlado intersubjetivamente está diretamente relacionada ao conteúdo do direito fundamental à prova. Assim, é imprescindível garantir às partes o direito de conhecer previamente o standard aplicável, bem como assegurar que o magistrado se baseie nesse standard ao avaliar se uma hipótese está suficientemente corroborada, além de justificar racionalmente sua conclusão na motivação.

No capítulo referente ao conceito-chave da pesquisa, tratou-se do fenômeno da corrupção como um problema complexo, com muitas origens e consequências, e que tem chamado a atenção da comunidade internacional. Embora não haja consenso doutrinário envolvendo o conceito de corrupção, há consenso de que o termo exige uma abordagem multidisciplinar; assim, seja na ciência política, na economia, na sociologia ou no direito, cada uma delas traz suas definições próprias sobre o fenômeno.

O denominador comum identificado é que a corrupção atua mais como “areia” do que como “graxa” nas engrenagens da economia, gerando altos custos para a saúde econômica, com uma clara correlação negativa entre corrupção e a proporção do PIB destinada a investimentos públicos. Contudo, isso não é tudo. A corrupção representa a degeneração de regras e procedimentos essenciais à democracia, ocorrendo não apenas pela má gestão de recursos públicos, mas também pela deterioração institucional e pelo desrespeito às normas estruturadoras da vida pública, configurando-se como um fator que contribui para a violação dos direitos humanos. Nesse sentido, um resultado importante a ser considerado é a compreensão da agenda de combate à corrupção como uma forma de promover a proteção dos direitos humanos.

É por esse e outros fatores que o presente trabalho tratou do enquadramento do fenômeno corruptivo no âmbito do direito brasileiro, não apenas restrito à análise dos diplomas normativos internos, mas também a balizamentos propostos nas diretrizes internacionais, que preconizam os deveres dos Estados Parte em adotar medidas eficazes de ordem legislativa e administrativa visando promover a integridade, prevenir, detectar e punir a corrupção dos seus agentes públicos.

Analisou-se, desse modo, detalhadamente o Direito Internacional Anticorrupção e as três convenções internacionais de combate à corrupção das quais o Brasil é signatário, trazendo especificações importantes acerca da (i) Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE); (ii) da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA) e; (iii) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) – Convenção de Mérida.

O momento atual demanda a criação de uma regulamentação interna que acompanhe as transformações sociais, pois é fundamental compreender que, além da internacionalização do direito no plano normativo, é necessário buscar valores comuns. Nesse contexto, é igualmente relevante observar as iniciativas internacionais no combate à corrupção, a fim de avaliar o tratamento dado a essa questão no cenário global.

Os resultados apresentados na pesquisa apontam que o fenômeno da corrupção produz complexidade e aumenta a interdependência do sistema jurídico em relação ao seu ambiente externo, uma vez que induz uma grande quantidade de influxos oriundos dos demais sistemas, incluindo o social, os quais exigem uma resposta jurídica (normalmente proibitiva/sancionatória) a comportamentos inéditos ou que se tornaram indesejáveis diante da absorção de novos valores pela sociedade.

Nesse cenário, tratou-se da necessidade de um sistema normativo que sirva de referência, causado por comportamentos ou ações que, por meio de vícios, abusos, violações da ética, dos valores ou da lei, busquem influenciar ou introduzir algum tipo de decisão ou ação que favoreça um indivíduo de forma política, judicial, econômica, setorial ou grupo social, em detrimento de interesses coletivos ou públicos.

A proibição de determinadas condutas mediante a ameaça de sanções penais requer definições claras. A configuração da prática dos crimes em geral e, especificamente nos casos de corrupção, obedecem ao princípio da legalidade dos delitos e das penas ou princípio da reserva legal, motivo pelo qual a pesquisa selecionou tipos penais que estão diretamente relacionados à prática do ato corruptivo, englobando crimes previstos no Código Penal e na legislação extravagante.

No quinto capítulo da pesquisa, objetivou-se analisar de que modo a atuação do Ministério Público (MP) brasileiro interfere no processo decisório e até na avaliação das políticas públicas, com a finalidade de compreender a influência exercida por esta instituição no debate, trazendo para a pesquisa reflexões acerca da nova ordem constitucional e a posição do MP neste cenário.

A partir da análise de que os modelos de atuação do Ministério Público — demandista e resolutivo — não são contraditórios, mas, ao contrário, representam perfis que devem coexistir, sendo um complemento do outro, desenvolveu-se a ideia de que, após quase 40 anos de evolução constitucional, período no qual a instituição expandiu significativamente suas áreas de atuação, observa-se uma tentativa de substituir um modelo individualista de dinamismo por um enfoque baseado no estabelecimento de metas, estratégias e prioridades institucionais.

Essa substituição do modelo individualista de atuação de promotores e procuradores demanda a criação do que a literatura denomina de política institucional, com a necessidade de a instituição contar com instrumentos de planejamento estratégico de suas ações, principalmente se um de seus objetivos é se propor a ocupar novos espaços políticos, dialogar com outros atores sociais e, sobretudo, intervir no processo de formulação de políticas públicas.

A intervenção do MP no ciclo das políticas públicas o colocará como um agente legitimado para mobilizar o direito em busca da efetivação dos direitos fundamentais e, por consequência, da concretização de políticas públicas, atuando em situações em que esteja envolvido o interesse público; contudo, essa atuação deve ser compreendida em consonância com a sua natureza constitucional e dentro dos limites de suas atribuições.

Embora o MP, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, tradicionalmente desempenhe as funções de fiscalização e controle das políticas públicas, a partir da promulgação da CF/1988 assume a sua vocação democrática, passando a enfrentar problemas das mais diversas origens, dialogando com os mais diferentes grupos sociais, intermediando disputas e conflitos, ou seja, aprofundando o exercício de suas atribuições no intuito de resguardar o interesse público e de transformar a realidade em que atua.

A pesquisa demonstrou, contudo, que defender uma prática da instituição, cuja finalidade seja a indução de políticas públicas, não se revela tarefa fácil, pois demanda dos membros um conhecimento minucioso acerca do contexto, da temática, das conflituosidades e dos indicadores sociais relativos àquele problema, além de interferir diretamente na definição da agenda, que se traduz em instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por uma determinada gestão, o que pode ser fomentado com a criação da denominada política institucional.

Nessa perspectiva, surge a necessidade de sistematização dos modelos de atuação, com o estabelecimento de metas, estratégias e prioridades institucionais, o que pode ser desenvolvido por meio da elaboração de um Plano Geral de Atuação (PGA) e de um Planejamento Estratégico que estabeleçam, com legitimidade social e interna (participação dos membros na escolha dos objetivos), metas setoriais a serem alcançadas, providências que se revelam essenciais para fortalecer a instituição e implementar técnicas de planejamento com o fim de conferir efetividade à sua atuação.

Assim, aperfeiçoar a atividade investigativa e aprimorar a efetividade da persecução penal são propostas que manifestam a vontade política da instituição, a partir de uma política pública de diretrizes, objetivos e prioridades. A intenção é que a instituição deixe de responder a estímulos externos, como os processos judiciais e as reclamações de cidadãos e confira maior eficácia aos atos dos membros, a exemplo do que se espera na esfera criminal.

Essa necessidade de desenvolvimento da política institucional e do fomento de atuação dos membros do MP no aperfeiçoamento da atividade investigativa e aprimoramento da efetividade da persecução penal ficou nítida a partir da realização da pesquisa exploratória desenvolvida a partir do sexto capítulo.

Embora sem adotar a Teoria dos *Standards* Probatórios propriamente dita no julgamento das questões fáticas em ações judiciais envolvendo delitos de corrupção, criou-se a percepção de uma tendência no modo com os julgadores lidam com a suficiência da prova nesses tipos de demanda, haja vista terem sido encontradas diversos meios de prova indicativos do sopesamento dado pelo Poder Judiciário a esse conjunto probatório, deixando evidente que a teoria dos modelos de constatação já é aplicada de forma implícita no sistema judicial.

A pesquisa exploratória realizada contemplou metodologia de indicadores estatísticos para interpretar a análise de 200 processos criminais envolvendo atos de corrupção que integraram o universo do estudo. A proposta é que a pesquisa aplicada contribua para melhor entendimento e enfrentamento de problemas graves do sistema de justiça criminal por meio de diagnósticos, conhecimentos, protótipos de soluções, novas tecnologias e metodologias que promovam impactos positivos na realidade envolvendo o aperfeiçoamento da atividade investigativa e o aprimoramento da efetividade da persecução penal.

A ciência jurídica contemporânea tem se beneficiado progressivamente da incorporação de métodos analíticos quantitativos, permitindo que hipóteses teóricas sobre o funcionamento do sistema judicial possam ser testadas empiricamente. Nessa intersecção entre direito e ciência de dados, técnicas como a Floresta Aleatória (*Random Forest*) e a Validação Cruzada (*Cross-*

Validation) emergem como instrumentos valiosos para identificar padrões decisórios e avaliar a robustez de teorias jurídicas.

O presente estudo empregou tais técnicas para analisar a relação entre diligências investigatórias e resultados processuais, buscando identificar padrões probatórios implícitos no sistema judicial, chegando a conclusões empíricas importantes para a pesquisa, a exemplo da significativa confusão entre absolvição e condenação (30-39%) nos processos analisados, o que demonstra que os padrões probatórios atuais não estão suficientemente claros, gerando uma zona de ambiguidade onde diligências similares podem levar a resultados opostos.

Outras duas conclusões relevantes mostram-se úteis para aprimorar a atuação do Ministério Público e orientar diligências prioritárias. A pesquisa demonstrou, em primeiro lugar, (i) uma distinção clara nos padrões probatórios exigidos para a formalização de ANPPs, com precisão de 100%, o que indica que standards previamente definidos podem orientar decisões estratégicas sobre o encaminhamento processual mais adequado. Em segundo lugar, (ii) foi possível identificar as diligências investigativas mais relevantes para cada tipo de desfecho, permitindo ao Ministério Público priorizar seus recursos de forma mais eficiente.

A análise estatística apontou que a adoção formal de *standards* probatórios no processo penal pode qualificar significativamente a atuação do Ministério Público em casos de corrupção. O modelo de aprendizado de máquina revela que, embora padrões probatórios já operem implicitamente no sistema, a falta de sua formalização resulta em uma zona de ambiguidade substancial entre absolvição e condenação.

A capacidade preditiva do modelo (70% de acurácia) comprova que as diligências investigatórias têm impacto determinante no resultado processual, mas a confusão entre absolvição e condenação (30-39%) evidencia a necessidade de critérios mais claros para avaliação da suficiência probatória.

A pesquisa jurisprudencial exploratória também foi útil na medida em que deu abertura de pesquisas que envolvem simultaneamente *standards* probatórios e processos judiciais envolvendo atos de corrupção. O intuito é contribuir para pesquisas e avanços jurisprudenciais e também no desenvolvimento da política institucional e de fomento de atuação dos membros do MP no aperfeiçoamento da atividade investigativa e no aprimoramento da efetividade da persecução penal.

Considera-se também de grande relevância a pesquisa empírica por indicar, como resultado, que, se fossem de fato adotados, de forma sistemática e rigorosamente, modelos de constatação, tal como é feito no sistema do *common law*, seriam utilizados nos processos judiciais de corrupção, uma vez que o modelo proposto na pesquisa proporciona uma base

empírica para a definição mais objetiva de diferentes níveis de *standards* probatórios: (i) para acordos: *standard* de "preponderância de evidências" focado em confissão; (ii) para condenação: *standard* de "além da dúvida razoável" com múltiplas fontes de prova; (iii) Para caso de dúvida: necessidade de documentação formal abrangente.

Conclui-se, à luz do marco teórico previamente estabelecido, pela confirmação da hipótese inicial, uma vez que os procedimentos metodológicos adotados — revisão bibliográfica de literatura nacional e estrangeira, aliada à análise crítica dos dados empíricos — corroboraram a premissa de que a formalização de *standards* probatórios permite ao Ministério Público: (i) otimizar os recursos investigativos, priorizando diligências com maior impacto para cada tipo de desfecho almejado; (ii) avaliar com mais precisão a solidez probatória dos casos; (iii) tomar decisões estratégicas mais informadas entre acordos e persecução penal completa; e (iv) reduzir a imprevisibilidade dos resultados judiciais.

Em última análise, esta pesquisa fornece base empírica para responder afirmativamente à questão central: sim, a utilização de *standards* probatórios no processo penal pode aprimorar significativamente a atuação do Ministério Público na investigação e persecução de crimes de corrupção.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica: A teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica*. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. Revisão técnica da tradução e introdução à edição brasileira Cláudia Toledo. 2ª ed. São Paulo: Landu, 2005.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano et al. (Coord.) *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 17-60.
- ANDRADE, Flávio da Silva. *Standards de Prova no Processo Penal*. 3ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- ANTÓN, Tomás S. Vives. *Fundamentos do Sistema Penal*. 2ª ed. Tradução Paulo César Busato. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público na fronteira entre justiça e a política. *Justitia*, São Paulo, v. 64, n. 197, p. 325-338, jul./dez. 2007.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- ARANTES, Rogério Bastos; MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, vol. 25, n.º 1, p. 97-135, 2019.
- ASENSI, Felipe Dutra. *Indo além da judicialização: O Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010. 206 p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/d93664c4-7fbd-4b5c-838e-3e65861044fe>.
- ASENSI, Felipe Dutra. *Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde*. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000100004>.
- AUILO, Rafael Stefanini. *A valoração judicial da prova no direito brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 16, n. 49, p. 139-173, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>.

- BADARÓ, Gustavo. Editorial dossiê “Prova penal: fundamentos epistemológicos e jurídicos”. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 43-80, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v4i1.138>
- BADARÓ, Gustavo Henrique. *Epistemologia judiciária e prova penal*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- BADARÓ, Gustavo Henrique. *Ônus da Prova no Processo Penal*. Ed: Revista dos Tribunais, São Paulo. 2003.
- BADARÓ, Gustavo Henrique. *Processo Penal*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- BALTAZAR JR., José Paulo. Standards *probatórios no processo penal*. Revista AJUFERGS, v. 4, p. 161-185, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do direito*. (O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). 2007. p. 1-42. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 6 de set. de 2024.
- BAYON, Juan Carlos. Epistemología, moral y prueba de los hechos: hacia un enfoque no benthamiano. *Revista Jurídica Mario Alario D´Filippo*, v. 2, n. 4, p. 6-30, 2010. Disponível em: <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/marioalariodfilippo/article/view/252>.
- BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem Jurídico-Penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. v. 1: parte geral. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Cadastro de clientes do sistema financeiro – CCS*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/cadastroclientes>.
- BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf. *Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD*. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-brasileiro-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/pnld>.
- BRASIL. *Controladoria-Geral da União*. Painel de Recomendações Internacionais. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/recomendacoesinternacionais>.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Plano Anticorrupção: diagnóstico e ações do governo federal*. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptao/plano-anticorruptao.pdf>.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Plano Anticorrupção: diagnóstico e ações do governo federal*. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptao/PLANOANTICORRUPCAOBOLETIMDEZ2021.pdf>.

BRASIL, Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, § 1º, inciso “c”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 de outubro de 2002.

BRASIL. *Decreto-lei 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.

BRASIL. Legislação Informatizada – Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 – *Exposição de Motivos*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3689-3-outubro-1941-322206-exposicaodemotivos-149193-pe.html>.

BRASIL. Serviços e informações do Brasil. *Sistema de Investigação de Movimentações bancárias – SIMBA*. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/sistema-de-investigacao-de-movimentacoes-bancarias-simba>.

BRASIL. Sistema Nacional de Bens Apreendidos. *Manual do usuário versão 1.0*. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/50719415/Manual+6+-+SNBA.pdf/8a145684-634e-6534-ca58-4a2a65be729f#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Bens%20Apreendidos%20%2D%20SNBA%20%C3%A9%20uma%20ferramenta,e%20bens%20pelos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20judiciais>.

BRUM, Nilo Bairros de. *Requisitos retóricos da sentença penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

BUCCI, Maria Paula Dallari e COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017.

BUSATO, Paulo César. *Direito Penal: parte geral*. 6. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

BUTELER, Alfonso. El control de la corrupción en el Derecho Comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 23-43, jul./set. 2013.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Teoria do precedente judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais*. Editora Noeses: São Paulo, 2012.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CAMBI, Eduardo. Independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, vol. 14, nº 24, p. 86-137, 2015.

CAMBI, Eduardo; FILIPPO, Thiago Baldani Gomes de. Precedentes Vinculantes. *Revista de Processo*. ano 38, n. 215, p. 207-246, jan. 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. *La Corrupción Política y Económica: Anotaciones para el Desarrollo de su Estudio*, in *La Corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000.

CARNELUTTI, Francesco. *La prova civile*. 2. ed. Roma: Edizioni dell'Ateneo, 1947.

CARNELUTTI, Francesco. *Lições sobre o processo penal*. BRUNO, Francisco Galvão. Trad. v. 1.1ª ed. Campinas: Bookseller, 2004.

CARRARA, Francesco. *Programa del curso de Derecho Criminal dictado en la Real Universidad de Pisa*. v. 2. Trad. de Sebastian Soler. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1944.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2018.

CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa de direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017. p. 39-82.

CASTRO, Cássio Benvenuti de. *Standards de prova na perspectiva da tutela dos direitos*. Londrina, PR: Troth Editora, 2021.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de direito do consumidor*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CERVI, Emerson U. *Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política*. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017. Disponível em: https://cpop.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2017_cervi_mq_vol1.pdf. Acesso em: 18 dez.2024.

CLOOTS, Ann Sofie; RYNGAET, Cedric; WOUNTERS, Jan. *The fight against corruption in international law*, Bélgica, 2012. Disponível em: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp91-100/wp94-jwouters-cryngaert-acloots.pdf.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Infojud*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/infojud/>.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v.40, n. 130, p. 373-394, jun.2013. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/302/237>.

COHEN, L. J. *The probable and the provable*. Oxford: Clarendon Press, 1977.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. OEA. Resolução 1/2017. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. OEA. Resolução 1/2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. OEA. Informe Anual de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021. 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/033A.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 118, de 1º de dezembro de 2014*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 54, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018*. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 02, de 18 de junho de 2020*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. *Tratado de Direito Comparado: Introdução ao Direito Comparado*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1998.

CÓRDOVA, Diego Rinaldi. A recomendação administrativa como meio de recomendação do elemento subjetivo da tutela do patrimônio público. In: CAMBI, Eduardo (org.). *MP e compromisso com a sociedade*: recurso eletrônico. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2019. v. 1. p. 55-65. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Ebooks/MP_e_compromisso_com_a_sociedade_-_24-10.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Caso Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala*. Sentencia De 9 De Marzo De 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas). San José: 2018. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf.

COSTA, Guilherme Recena. Livre convencimento e *standards* de prova. In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (org.). *40 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil: passado, presente e futuro*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 356-380.

COSTA, Marília Siqueira. Noções fundamentais para o julgamento por aplicação do precedente judicial: necessidade de adaptação a partir do novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR, Fredie; MACÊDO, Lucas Buriel de; FREIRE, Alexandre. (Org.). *Novo CPC doutrina selecionada*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, v. 2, p. 817-846.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos princípios gerais do processo penal brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito*. Curitiba. UFPR, ano 30, n. 30, p. 163-198, 1998

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

CROCETTI, Priscila Soares; DRUMMOND, Paulo Henrique Dias. Formação Histórica, Aspectos do Desenvolvimento e Perspectivas de Convergência das Tradições de *Common Law* e de *Civil Law*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *A Força dos Precedentes: Estudos dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Processual Civil da UFPR*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 41-82.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *As lógicas das provas no processo: prova direta, indícios e presunções*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Democratização da justiça: atuação do Ministério Público. *Justitia*, vol. 127, p. 42-50, 1984.

DAVID, René. *O direito inglês*. Tradução por Eduardo Brandão; revisão técnica e da tradução Isabella Soares Micalí. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DAVID, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Tradução por Hermínio A. Carvalho. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

D'AVILA, Fábio Roberto. *Ofensividade em direito penal: escritos sobre a teoria do crime como ofensa a bens jurídicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

DEZEM, Guilherme Madeira. *Curso de processo penal*. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DOTTI, René Ariel. A tutela penal dos interesses coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

DOWNEY, Allen B. *Think Stats*. Sebastopol: O'Reilly Media Inc., 2015.

DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem, direito e políticas públicas. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 942-976, dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/436>.

ENCCLA. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*. Disponível em: <https://enccla.camara.leg.br/>.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Supreme Court. Cage v. Louisiana*, 498 U.S. 39 (1990). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/498/39/>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Supreme Court. Victor v. Nebraska*, 511 U.S. (1994). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/511/1/>.

ESTATUTO DE ROMA. Aprovado pelo Decreto Legislativo n. 112/2002 e promulgado pelo Decreto n. 4.388/2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.. La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales (Anotaciones para um Derecho Penal Globalizado). In: RODRIGUÉS GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). *La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA DA SILVA, Luís Renato. A regra do precedente no direito inglês. *Revista de Direito Civil*, ano 20, n. 75, jan.-mar., 1996.

FERRER BELTRÁN, Jordi. *La valoración racional de la prueba*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

FERRER BELTRÁN, Jordi. Prefácio a la edición em castellano. In: LAUDAN, Larry. *Verdad, error y proceso penal: Un ensayo sobre epistemología jurídica*. trad. Carmen Vázquez e Edgard Aguilera. Madrid: Marcial Pons, 2013.

FERRER BELTRÁN, Jordi. *Prova e Verdade no Direito*. Tradução: Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

FERRER BELTRÁN, Jordi. *Prova sem convicção: Standards de prova e devido processo*. Tradução: Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

FERRER BELTRÁN, Jordi. *Valoración racional da prova*. Tradução: Vitor de Paula Ramos. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

FERRER BELTRÁN, Jordi. Uma concepção minimalista e garantista da presunção de inocência. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 149–182, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/6739/673971400011.pdf>.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (orgs.). *Estado, instituições e democracia: República*. Brasília: IPEA, (coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, vol. I). 2010.

FOGAÇA, Mateus Vargas; FOGAÇA, Marcos Vargas. *Sistema de Precedentes Judiciais Obrigatórios e a Flexibilidade do Direito no Novo Código de Processo Civil*. Ver. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 66, p. 509-533, jul./dez. 2015.

FORTETE, Cesar; CESANO, Jose Daniel. Punitive Attitudes in Latin America. *European Journal on Criminal Policy*, n. 15, p. 128-130, 2009.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*. São Paulo: Livros Jurídicos Edições Próprias e Alheias, 1958, v. 1.

FRANÇA, Rubens Limongi. *O direito, a lei e a jurisprudência*. São Paulo: Ed. RT, 1974.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 13 dez. 2024.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GARCÍA, Edgar Ramón Aguilera. Jordi Ferrer y la tradición racionalista de la prueba jurídica: una mirada crítica. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n. 44, abr. 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos da criança e adolescentes. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

GASCÓN ABELLÁN, Marina. *Os Fatos no Direito: Bases argumentativas da prova*. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

GASCÓN ABELLÁN, Marina. *Los hechos em el derecho: bases argumentales de la prueba*. Tercera edición. Madrid: Marcial Pons, 2010.

GASCON ABELLÁN, Marina. Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 28, 2005.

GESTA LEAL, Rogério. Corrupção, democracia e mercado: horizontes turvos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 303-329, maio/ago. 2017.

GIBBONS, K. M. Toward an attitudinal definition of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor T. (org.). *Political corruption: a handbook*. London: Transaction Publishers, 1989. p. 165-171.

GILISSEN, John. *Introdução Histórica ao Direito*. Tradução de A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Malheiros. 2.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *Direito à prova no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85-99, jul./dez. 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, R. (coord.) *Justiça, cidadania e democracia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 158-169. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137.pdf>.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998.

GRANDE Dicionário Larousse Cultural da Língua Portuguesa. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: parte geral*, v. 1. 12^a ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: parte especial*. v. 4. 18^a ed. Niterói: Impetus, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *As nulidades no processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GUARNIERI, Carlo. Judicial independence and policymaking in Italy. In: TATE, N.; VALLINDER, T. (Ed.). *The Global expansion of judicial power*. Nova York: Londres: NYU Press, 1995. p. 243-259.

HAACK, Susan. *Evidence Matters: Science, proof, and truth in the law*. New York: Cambridge University Press, 2014.

HECHLER, H. et. al. *Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against corruption and its implementation in three countries*. Berga, 2011. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/can-uncac-address-grand-corruption/>. Acesso em: 30 set. 2024.

HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives in the perception of corruption. *In: HEIDENHEIMER, Arnold J. Political Corruption: readings in comparative analysis*. New York: Hold, Rinehart and Wilston, 1970. p. 18-28.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milênio*. Coimbra: Almedina, 2019.

IGARTUA SALAVERRÍA, Juan. Prolongaciones a partir de Laudan. *Doxa*, n. 28, p. 141-150, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.14198/doxa2005.28.11>.

IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. *Prueba y convicción judicial em el proceso penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 2009.

JAIN, Arvind. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

JOHNSTON, Michael. Corruption and political culture in Britain and the United States. *Innovation – The European Journal of Social Science Research*, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 417-436, Dec. 1989.

KAUFMANN, Daniel. Corruption: the facts. *Foreign policy*, v. 1, n. 107, p. 114-131, 1997.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, jul. 2007.

KIRCHER, Luís Felipe Schneider. O convencimento judicial e os parâmetros de controle sobre o juízo de fato: visão geral, direito comparado e o Tribunal Penal Internacional. *Revista Due In Altum*, v. 10, n. 20, p. 179-206, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/692/569>.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

KLITGAARD, Robert. Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción. *Pena y Estado. Revista Latino-americana de Política Criminal*, vol. 1, n° 1, p. 245-261, 1995.

KNIJNIK, Danilo. *A prova nos Juízos Cível, Penal e Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

KNIJNIK, Danilo. Os standards do convencimento judicial: paradigmas para o seu possível controle. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 97, n. 353, p. 15-52, jan.-fev. 2001.

KRUEGER, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent Seeking Society. *American Economic Review*, 64, p. 291-303.

LAGIER, Daniel González. ¿Es posible formular un estándar de prueba preciso y objetivo? Algunas dudas desde un enfoque argumentativo de la prueba. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, n. 23, 2020, p. 79-97. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10045/110362>.

LAUDAN, Larry. *Is reasonable doubt reasonable?* Legal Theory. n. 9. New York: Cambridge University Press, 2003.

LAUDAN, Larry. Por qué um estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar. DOXA, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 28, 2005.

LAUDAN, Lerry. *Truth, error and criminal law. An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

LEAL, Rogério Gesta; NOTARI, Márcio Bonini. O Crime de Lavagem de Dinheiro no Âmbito da Convenção da OCDE e as Políticas Públicas de Combate à Corrupção. *Revista do Direito Público*, Londrina. v. 10, n. 2, p. 187-206, mai/ago. 2015.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, v. 8, n. 3, p. 8-21, 1964.

LIMA, Marcellus Polastri. *Manual de Processo Penal*. Rio de Janeiro. Ed. Lúmen Júris: 2007.

LISZT, F. Von. *Tratado de Direito Penal*, Tomo I, Tradução José Higino Duarte Pereira. Campinas: Russell Editores, 2003.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito Processual Penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES JÚNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Moraes da. Sobre o uso do *standard* probatório no processo penal. *Consultor Jurídico — Conjur*, São Paulo, 26 de Julho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-26/limite-penal-uso-standard-probatorio-processo-penal/>.

LOSANO, Mario G. *Os grandes sistemas jurídicos: Introdução aos sistemas jurídicos europeus e extraeuropeus*. Tradução por Marcela Varejão; revisão da tradução Silvana Cobucci Leite. 2ª ed. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2022.

MALEM SEÑA, Jorge Francisco. *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*. Madrid: Marcial Pons, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre a jurisdição de *civil law* e *common law* e necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Direito –UFPR*, Curitiba, n 49, p. 11-58, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Prova e convicção*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022.

MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. Rio de Janeiro: Forense, v. II, 1961.

MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado como um “sistema em construção”: as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 35, n. 139, p. 5-22, jul./set. 1998.

MATIAS, Arthur José Jason. *Precedentes: Fundamentos. Elementos. Aplicação*. 1ª ed., Leme (SP): JHMizuno, 2019.

MATIDA, Janaína; VIEIRA, Antônio. Para além do BARD: uma crítica à crescente adoção do *standard* da prova “para além de toda dúvida razoável” no processo penal brasileiro. In: *Revista Brasileira das Ciências Criminais*. Ano 27, v. 156. Jun. 2019. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 221-248.

MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth and public expenditure. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Ed.). *Political corruption*. Concepts and contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; BICHARA, Jahyr-Philippe. *O Judiciário Brasileiro e o Direito Internacional: análise crítica da jurisprudência nacional*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Precedentes: o desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MELO, Débora Thaís de. Os Bens Jurídicos Ofendidos pela Corrupção e o Problema Específico dos Bens Jurídicos Colectivos. In: MELO, Débora Thaís de; BIDINO, Claudio; SANTOS, Cláudia Cruz. *A Corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MENDES, Gilmar e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14ª ed., Saraiva, 2019.

MENDES, Paulo de Sousa. O standard de prova e as probabilidades: uma proposta de interpretação inspirada no direito comparado. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel (ed.). *Fundamentos de direito probatório em matéria penal*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 95-116.

MERRYMAN, John Henry; PÉREZ-PERDOMO, Rogelio. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*. 3.ed. Califórnia: Stanford University Press, 2007.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, p. 237–272, jan. 2018.

MORAES, Maurício Zanoide de. *Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para elaboração legislativa e para a decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Regras de experiência e conceitos juridicamente indeterminados, in *Temas de Direito Processual – Segunda Série*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MOTTA, Fabrício. A recomendação necessária expedida pelo CNMP. In: *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-09/recomendacao-necessaria-expedida-cnmp/>.

MOTTA, Fabrício. Recomendações do MP no controle da administração: o exemplo do VAR. In: *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-26/interesse-publico-recomendacoes-ministerio-publico-var/>.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. *Resolução CPJ n. 7*, de 30 de junho de 2018. Disciplina a notícia de fato de natureza criminal, a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/atos_normas/163.

MURRAY, Mathehew e SPALDING, Andrew. *Freedom from Official Corruption as a Human Right*. Governance Studies, Brookings Institution, January 2015. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf.

NARDELLI, Marcella A. M.; MASCARENHAS, Fabiana A. Os *standards* probatórios como métrica da verdade: em busca de parâmetros objetivos para a racionalização das decisões sobre os fatos. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, n. 44, p. 45-66, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/425/pdf>.

NARDELLI, Marcella A. M. Presunção de inocência, *standard* de prova e racionalidade das decisões sobre os fatos no processo penal. In: SANTORO, Antonio Eduardo R.; MALAN, Diogo R.; MADURO, Flávio M. (org.). *Crise no processo penal contemporâneo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 289-309.

NIEVA FENOLL, Jordi. *La duda en el proceso penal*. Madrid: Marcial Pons, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Provas no processo penal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUNES, Dierle. HORTA, André Frederico. *Precedentes? Significados e impossibilidade de aplicação “self service”*. Artigo disponível em: https://www.academia.edu/10836297/Precedentes_Significados_e_impossibilidade_de_aplicacao_%C3%A7%C3%A3o_self_service_. Acesso em: 24. jul. 2024.

ODAHARA, Bruno Periolo. Um rápido olhar sobre o *stare decisis*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *A Força dos Precedentes: Estudos dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Processual Civil da UFPR*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

OLIVEIRA, Felipe Faria. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de*

Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 12, n. 21, p. 317-339, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/69233/ministerio_publico_resolutivo_oliveira.pdf.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de; ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 142-161, 2015. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdisan/article/view/97332>.

OLIVEIRA, Paulo F.; GUERRA, Saulo; MCDONNELL, Robert. *Ciência de Dados com R: Introdução*. Brasília: Editora IBPAD, 2018.

OLIVEIRA, Pedro Miranda; ANDERLE, Rene José. O sistema de precedentes no CPC projetado: engessamento do direito. *Revista de Processo*, n. 232, ano 39, jun/2014, p. 307-324.

OLIVEIRA, Silvia Amélia Fonseca de. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA – Ingressando em seu 15º ano com resultados de destaque, a ENCCLA tem mostrado o valor da integração na luta contra a corrupção e a lavagem de dinheiro. DRCI. *Cooperação em Pauta*, Brasília, n.º 34, dez. 2017. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/9737>.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 7, n. 1, p. 181-195, abr. 2020.

ONU. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. *Relatório Final sobre a Implementação na República Federativa do Brasil das Disposições selecionadas da Convenção para serem analisadas no âmbito da Primeira Rodada*. SG/MESICIC/doc.168/05 rev. 4, 31 mar. 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. *Relatório referente à Implementação na República Federativa do Brasil das Disposições da Convenção selecionada para serem analisadas na Segunda Rodada e sobre o acompanhamento das Recomendações formuladas na Primeira Rodada*. SG/MESICIC/doc.225/08 rev. 4, 12 dez. 2008. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic_II_inf_bra_por.pdf.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. *Relatório referente à Implementação na República Federativa do Brasil das Disposições da Convenção selecionada para serem analisadas na Terceira Rodada e sobre o acompanhamento das Recomendações formuladas ao País nas Rodadas Anteriores*.

SG/MESICIC/doc.285/11 rev. 4, 16 set. 2011. Disponível em:
https://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic3_bra_por.pdf.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão de peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. *Relatório referente à Implementação na República Federativa do Brasil das Disposições da Convenção selecionadas para serem analisadas na Quarta Rodada e sobre o acompanhamento das Recomendações formuladas ao País na Primeira Rodada*. SG/MESICIC/doc.330/12 rev. 4, 14 set. 2012. Disponível em:
https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_por.pdf.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) – Secretaria de Assuntos Jurídicos. Departamento de Cooperação Jurídica. *Introductory Guide for MESICIC Experts*. Washington, DC: OEA, 2015. Disponível em:
<https://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/default.asp>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Secretaria de Assuntos Jurídicos. Departamento de Cooperação Jurídica. *Relatórios*. Disponível em:
<http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>.

PACELLI, Eugênio; CALLEGARI, André. *Manual de direito penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2015.

PALMA, Andrea Galharmo. Breve análise comparativa dos modelos de valoração e constatação da prova penal – *standards* probatórios – no Brasil, nos EUA e na Itália: crítica à regra *beyond any reasonable doubt* ou *oltre ragionevole dubbio* (além da dúvida razoável). In: ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi; DE FILIPPO, Thiago Baldani Gomes. *Brasil e EUA: Temas de Direito Comparado*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, p. 287-338. 2017. Disponível em:
<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/iv%201.pdf?d=63668045>.

PEÑAILILLO, Miguel. *Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe: Estudios sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD*. Panamá: PNUD, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Sept. 2011, p. 43-44. Disponível em:
https://www.researchgate.net/profile/Miguel_Penailillo/publication/216370449_Programas_anticonrpcion_en_America_Latina_y_el_Caribe_Estudio_sobre_tendencias_anticonrpcion_y_programas_del_PNUD/links/0ac3f2dde24a28ecbbc7267d/Programas-anticorruption-en-America-Latina-y-el-Caribe-Estudio-sobre-tendencias-anticorruption-y-programas-del-PNUD.pdf.

PEIXOTO, Ravi. *Standards Probatórios no Direito Processual Brasileiro*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e segurança jurídica*. Salvador: Juspodivm, 2015.

PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime Organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PETERS, John; WELCH, Susan. Political corruption. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 72, n. 3, p. 974-984, 1978.

POLAINO NAVARRETE, Miguel. *Derecho penal: parte general: teoria jurídica del delito*. Barcelona: Bosch, 2000. t. 2, v. 1. p. 603.

PORTES, Maira. Instrumentos para revogação de precedentes no sistema de *common law*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *A Força dos Precedentes: Estudos dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Processual Civil da UFPR*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 183-208.

PORTO, Sérgio Gilberto. Sobre a *Common Law*, *Civil Law* e o Precedente Judicial. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). *Estudos de Direito Processual Civil – homenagem ao Professor Egas Dirceu Moniz de Aragão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PRAÇA, Sérgio. *Os efeitos econômicos da Corrupção*. Biblioteca Digital da FGV, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/getulio/article/viewFile/61213/59426>. Acesso em: 27 set. 2024.

PRADO, Luiz Regis. *Bem Jurídico-Penal e Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral, arts. 1º a 120*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v. 1.

RADBRUCH, Gustav. *O Espírito do Direito Inglês e a Jurisprudência Anglo-Americana*. Tradução de Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RAMINA, Larissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008.

RAMIRES, Maurício. *Crítica à Aplicação de Precedentes no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias*. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

REIS, André Wagner Melgaço. Desmistificando alguns dogmas do processo penal (Verdade real, certeza absoluta e *in dubio pro reo*). Em defesa de um novo paradigma: a Probabilidade e o *Standard* de prova para condenação no processo penal (*Standard beyond a reasonable doubt* – Além da dúvida razoável). *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, Ano XIV – n. 84, Jun-Jul 2018, p. 80-97.

REYES MOLINA, Sebastián Reyes. Presunción de inocencia y estándar de prueba en el proceso penal: reflexiones sobre el caso chileno. *Revista de Derecho*, v. 25, n. 2, dez. 2012.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público: Funções Extrajudiciais*. Histórico, Natureza Jurídica, Discricionariedade, Limites e Controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 79, n. 204, fev. 2018, p. 395-430. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/issue/view/5.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo: a atual missão institucional. In: Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. *Ministério Público: o pensamento institucional contemporâneo*. [s.l.] 2012.

ROSA, Alexandre Morais da; MATIDA, Janaina. Para entender *standards* probatórios a partir do salto com vara. *Consultor Jurídico — Conjur*, São Paulo, 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-20/limite-penal-entender-standards-probatorios-partir-salto-vara/>.

ROSE- ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, K. A. *A corrupção e a economia global*. Brasília: UNB, 2002. p. 59-102.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. Londres: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government*. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSITO, Francisco. *Teoria dos precedentes judiciais: racionalidade da tutela jurisdicional*. Curitiba: Juruá, 2012.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. *Punição e Estrutura Social*. 2ª ed. Tradução Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SÁ E SILVA, de Fábio. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, p. 24-53, 2016. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/95>.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo ministério público resolutivo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009.

SAID, José Luis. Corrupción administrativa, democracia y derechos humanos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 15-27, jan./mar. 2013.

SANTOS, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiana. *Lei Anticorrupção – Lei nº. 12.846/13*, de 1º de agosto de 2013. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, v. II, 1985.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). *Políticas Públicas*, Brasília: ENAP, v.1, p. 21-42, 2006.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 179-215.

SCOTT, James. Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, v. 63, n. 4, 1969.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de Política: uma revisão de literatura. *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31562>.

SHEALY JR., Miller W. A reasonable doubt about “reasonable doubt”. *Oklahoma Law Review*, v. 65, n. 2, p. 225-302, 2013.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127/144, fev. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4334.pdf>.

SILVA, Germano Marques da. Registro da prova em processo penal. Tribunal colectivo e recursos. In: FIGUEIREDO DIAS, Jorge de (org.). *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Direito penal supra-individual: interesses difusos*. São Paulo: RT, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Common law: Introdução ao Direito dos EUA*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SPALDING, Andrew Brady. *Corruption, corporations, and the new human right*. Washington, 2012. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2232670>. Acesso em: 18 set. 2024.

STRECK, Lênio Luiz; ABOUD, Georges. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2013.

STRECK, Lenio Luiz. Livre apreciação da prova é melhor do que dar veneno ao pintinho? Senso incomum. *Conjur*. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-13/senso-incomum-livreapreciacao-prova-melhor-dar-veneno-pintinho>.

STRECK, Lenio Luiz; RAATZ, Igor; DIETRICH, Wilian Galle. Sobre um possível diálogo entre a crítica hermenêutica e a teoria dos standards probatórios: notas sobre valoração probatória em tempos de intersubjetividade. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 22, n. 2, p. 391-416, mai./ago., 2017. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/10981/pdf>.

TARUFFO, Michele. *A Prova*. Tradução de João Gabriel Couto. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

TARUFFO, Michele. *La prueba de los hechos*. Tradução de Jordi Ferrer Beltrán. 2. ed. Madrid: Trotta, 2002.

TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. *Revista de Processo - REPRO*. v. 199. p. 139-155, Setembro de 2011.

TARUFFO, Michele. Rethinking the Standards of Proof. *The American Journal of Comparative Law*, v. 51, n. 3, p. 659-677, 2003. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/3649122?seq=8&loggedin=true#page_scan_tab_contents.

TARUFFO, Michele. *Uma simples verdade. O Juiz e a construção dos fatos*. Tradução: Vitor de Paula Ramos. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons. 2016.

TARUFFO, Michele. Tres observaciones sobre “Por qué un estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar”, de Larry Laudan. *Doxa*, n. 28, p. 115-126, 2005. Disponível: <https://doxa.ua.es/article/view/2005-n28-tres-observaciones-sobre-por-que-un-estandar-de-prueba->.

TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TONINI, Paolo. *A prova no processo penal italiano*. Trad. de Alexandra Martins e Daniela Mróz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

TORNAGHI, Hélio. *Curso de Processo Penal*. v. 1. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do precedente judicial. In: ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa (Coord.). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

TUCCI, José Rogério Cruz. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TULLOCK, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5, p. 224-232.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *United Nations Conference on Anti-Corruption Measures, Good Governance and*

Human Rights. Warsaw, 9 nov. 2006. Disponível em:
<https://digitallibrary.un.org/record/593426?v=pdf>.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. *Standard* probatório para condenação e dúvida razoável no processo penal: análise das possíveis contribuições ao ordenamento brasileiro. *Revista Direito GV*, v. 16, n.2, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201961>.

VIEIRA, Andreia Costa. *Civil law e common law: Os dois grandes sistemas legais comparados*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2007.

VIEIRA, Renato Stanzola. *Controle da Prova Penal: Obtenção e Admissibilidade*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. A uniformidade e a estabilidade da jurisprudência e o Estado de Direito - *Civil Law e Common Law*. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 57, n. 384, p. 53-62, out. 2009.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do Direito: *Civil Law e Common Law*. *Revista dos Tribunais Online: Revista de Processo*. vol. 172, ano 34, jun. 2009.

WEBER, Max. *A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais*. In: COHN, GABRIEL (Org.). *Max Weber: Sociologia*. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. 7. ed. São Paulo: Ática, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *La corrupcion: su perspectiva latinoamericana*. In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia Crítica*. Belém: Edições CEJUP, 1990.

ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2015.

ZOTTIS, Rafael. *Standards de prova e dúvida razoável no processo penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

ANEXO

Tabela A-1 – distribuição dos 146 processos de acordo com os municípios

Município	Número de Processos	%
Goiânia	34	23,3%
Firminópolis	10	6,8%
Formosa	10	6,8%
Anápolis	7	4,8%
Ap. de Goiânia	7	4,8%
Rio Verde	4	2,7%
São L. de M. Belos	4	2,7%
Aragarças	3	2,1%
Luziânia	3	2,1%
Pires do Rio	3	2,1%
Acreúna	2	1,4%
Cidade Ocidental	2	1,4%
Inhumas	2	1,4%
Ipameri	2	1,4%
Itumbiara	2	1,4%
Jaraguá	2	1,4%
Porangatu	2	1,4%
Senador Canedo	2	1,4%
Silvânia	2	1,4%
Trindade	2	1,4%
Vianópolis	2	1,4%
Bom Jesus	1	0,7%
Buriti Alegre	1	0,7%
Goiânia	34	23,3%
Firminópolis	10	6,8%
Formosa	10	6,8%
Anápolis	7	4,8%
Ap. de Goiânia	7	4,8%
Rio Verde	4	2,7%
São L. de M. Belos	4	2,7%
Aragarças	3	2,1%
Luziânia	3	2,1%
Pires do Rio	3	2,1%
Acreúna	2	1,4%
Cidade Ocidental	2	1,4%
Inhumas	2	1,4%

Tabela A-1 – distribuição dos 146 processos de acordo com os municípios (cont.)

Município	Número de Processos	%
Cachoeira Alta	1	0,7%
Caiapônia	1	0,7%
Caldas Novas	1	0,7%
Campinorte	1	0,7%
Campos Belos	1	0,7%
Catalão	1	0,7%
Cristalina	1	0,7%
Goianira	1	0,7%
Goianésia	1	0,7%
Goiatuba	1	0,7%
Guaraíta	1	0,7%
Itaberaí	1	0,7%
Itajá	1	0,7%
Itapuranga	1	0,7%
Jataí	1	0,7%
Jussara	1	0,7%
Mara Rosa	1	0,7%
Matrinchã	1	0,7%
Morrinhos	1	0,7%
Mozarlândia	1	0,7%
Niquelândia	1	0,7%
Novo Brasil	1	0,7%
Novo Gama	1	0,7%
Padre Bernardo	1	0,7%
Palestina	1	0,7%
Piracanjuba	1	0,7%
Total	146	100

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.

Tabela A- 2 – total de diligências realizadas nos 79 processos com decisão condenatória

Descrição	Número total de diligências realizadas nos processos	%
Oitiva de testemunha/informante	78	98,7%
Interrogatório do investigado	77	97,5%
RAI – Registro de Atendimento Integrado	69	87,3%
Prisão em flagrante	50	63,3%
Requisição de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo, etc.)	29	36,7%
Prisão preventiva	27	34,2%
Recebimento de documentos e informações (CPI's, Tribunais de Contas, Secretarias de Governo, etc.)	26	32,9%
Perícia/Laudo Técnico	12	15,2%
Auto de apreensão	11	13,9%
Busca e apreensão	6	7,6%
Quebra de sigilo telefônico/telemático	5	6,3%
Análise contábil e financeira	5	6,3%
Medidas cautelares diversas da prisão	3	3,8%
Pesquisa em redes abertas (google, bancos de dados, redes sociais etc.)	3	3,8%
Outras diligências investigatórias	3	3,8%
Prisão temporária	2	2,5%
Boletim de Ocorrência	2	2,5%
Compartilhamento de prova	2	2,5%
Interceptação telefônica	2	2,5%
Pesquisa em Portal da Transparência	2	2,5%

Quebra de sigilo bancário	1	1,3%
Condução coercitiva	0	0,0%
Termo de reconhecimento de pessoa	0	0,0%
Termo de reconhecimento de coisa	0	0,0%
Quebra de sigilo fiscal	0	0,0%
Vistorias <i>in loco</i>	0	0,0%
Ausência de diligências investigatórias	0	0,0%

Fonte dos dados básicos: Ministério Público do Estado de Goiás.

Tabela A-3 – distribuição dos 54 processos com acordos, segundo os municípios

Município	Número total de processos	%
Goiânia	10	18,52
Ap. de Goiânia	5	9,26
Firminópolis	3	5,56
Anápolis	2	3,7
Goiatuba	2	3,7
Itaberaí	2	3,7
Jataí	2	3,7
Piracanjuba	2	3,7
Planaltina	2	3,7
Rio Verde	2	3,7
Águas Lindas	2	3,7
Alexânia	1	1,85
Aragoiânia	1	1,85
Campo Alegre de Goiás	1	1,85
Campos Belos	1	1,85
Corumbá de Goiás	1	1,85
Cristalina	1	1,85
Formosa	1	1,85
Gameleira de Goiás	1	1,85
Goianira	1	1,85
Inhumas	1	1,85
Ipameri	1	1,85
Itapaci	1	1,85
Mineiros	1	1,85
Morrinhos	1	1,85

Nova Crixás	1	1,85
Ouroana	1	1,85
Paraúna	1	1,85
Pires do Rio	1	1,85
Quirinópolis	1	1,85
Senador Canedo	1	1,85
Total	54	100

Fonte: Ministério Público do Estado de Goiás.