"OPERAZIONE MANI PULITE" E SEU CONTEXTO POLÍTICO, JURÍDICO E CONSTITUCIONAL*

Renzo Orlandi

Abstract: The article analyses the devastating impact that the judicial investigation known as Operation "Clean Hands" (*Mani pulite*), which occurred between 1992 and 1994 in Milan, had on the fate of the Italian ruling class. The article also explains the legal and procedural context in which the Clean Hands operation has matured, taking into account the trends that have characterized the evolution of Italian criminal procedural law, especially since the new Code of Criminal Procedure entered in force on October 24, 1989. Also discussed is the investigative technique used in Operation Clean Hands. The article also refers to the harsh conflict between the judiciary and the criminal lawyers that stemmed from the substantial marginalization of defence in the many processes that Clean Hands had brought. Finally, the article reflects on the Italian experience, drawing some critical conclusions regarding the behaviour of all categories of subjects gathered and confronted during the Clean Hands: politicians, magistrates, journalists, criminal lawyers.

Sumário: 1. A Operação Mãos Limpas: uma investigação judiciária de dramáticas implicações políticas. 2. O contexto político internacional e interno. 3. O contexto jurídico-processual. 4. Modalidades investigativas e de condução dos processos da Mãos Limpas. 5. O conflito entre classe política e magistratura: crise da imunidade parlamentar. 6. O conflito entre advocacia e magistratura: a batalha pelo justo processo. 7. Considerações conclusivas. 8. Quais lições?

1. A OPERAÇÃO MÃOS LIMPAS: UMA INVESTIGAÇÃO JUDICIÁRIA DE DRAMÁTICAS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

A expressão "Mãos Limpas" é o nome em código dado a uma operação de investigação dirigida a múltiplos episódios de corrupção política, com o envolvimento

---

* Artigo anteriormente publicado em: *Constituição, Economia e Desenvolvimento – Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional* (Curitiba), vol. 8, n.º 15 (jul.-dez. 2016), pp. 378-405. Tradutor: Professor Marco Aurélio Nunes da Silveira, Universidade de Passo Fundo (Brasil).

de empreendedores públicos e privados. No jargão jornalístico, foi também amplamente utilizada a expressão *Tangentopoli* (= cidade das propinas), para indicar um lugar onde as práticas de corrupção ("*le tangenti*", as propinas) eram habituais. Inicialmente, aquele lugar era facilmente identificável com Milão, sede da Bolsa, capital econômica, centro de grandes negócios industriais com muitas ramificações no mundo da política. Posteriormente, quando se percebeu que tais práticas eram muito difundidas, o termo *Tangentopoli* adquiriu um significado simbólico e se tornou sinônimo de malversação político-administrativa. Esclarecimentos terminológicos à parte, Mãos Limpas e *Tangentopoli*, entendidas em sentido estrito, identificam um curto período da história político-judiciária italiana: aquele que vai do início de 1992 ao fim de 1994.

Processos por corrupção foram muitos na Itália e até hoje ainda são. No entanto, a série de processos reunidos sob o rótulo de "Mãos Limpas" tem uma característica singular. O que os distingue daqueles celebrados em outros tempos, por factos análogos, é o impacto devastador que aquela experiência judiciária teve sobre o destino da classe governante italiana. A investigação e os muitos processos que dela decorreram criaram as premissas para um perigoso vácuo de poder, irracionalmente vivido pela maior parte da opinião pública com um forte sentimento de libertação. Terminava, como resultado daqueles processos, aquela que logo foi chamada de Primeira República, nascida da escolha feita pelo povo italiano apenas 70 anos atrás (em junho de 1946), pouco antes da entrada em vigor da primeira constituição democrática (1.º de janeiro de 1948). Nascia a Segunda República, não por opção constituinte, nem como efeito das revisões constitucionais, nem por insurreições ou protestos de rua, mas pela via judiciária.

Tudo acontece, como já mencionado, entre o início de 1992 e o fim de 1994. Em 17 de fevereiro de 1992, foi preso Mario Chiesa, presidente de um hospício em Milão, apanhado em flagrante delito enquanto embolsava um pequeno suborno (sete milhões de liras, equivalente a cerca de quatro mil dólares) de um empresário que com isto queria garantir um contrato de limpeza. Parecia uma prisão casual, uma coisa de pouca importância, e assim foi considerado nos primeiros comentários jornalísticos e nas tomadas de posição dos responsáveis pelo partido político a que pertencia Chiesa[1]. Em vez disso, foi o início de uma

1 Poucos dias após a prisão de Mario Chiesa, Craxi emitiu uma declaração, que lhe será depois repreendida, com a qual separava a responsabilidade do preso daquela de seu partido: "Eu me preocupo em criar as condições para o país enfrentar os momentos difíceis que temos e me encontro um trapaceiro que lança

longa série de prisões e iniciativas de investigação que colocaram definitivamente fora de jogo os maiores líderes políticos da época.

No curso de 1993, multiplicava-se o número de ministros, parlamentares, prefeitos de grandes cidades e grandes empresários envolvidos em procedimentos penais por factos de corrupção. A corrupção, se sabe, é crime difícil de provar, porque todos aqueles que participam têm interesse em ocultar ou dissimular a conduta ilícita. Daí a necessidade de apuração por via indireta. O crime-isca, por assim dizer, aquele que permite penetrar a espessa membrana de silêncio que envolvia a conduta corrupta é, inicialmente, o financiamento ilícito de partidos políticos (sobretudo os governistas) e, no que toca aos empresários, a adulteração do balanço, visando à provisão de fundos ocultos utilizados para financiar ilicitamente a política.

Em 1994, a legislatura iniciada em abril de 1992 é abruptamente interrompida como resultado da colocação de dezenas de parlamentares na condição de réu. As Câmaras são antecipadamente dissolvidas e as eleições (que acontecem no final de março) atribuem a vitória a uma nova formação política, liderada por um empresário que terá um papel de destaque nos próximos vinte anos: Silvio Berlusconi. Neste curto espaço de tempo, todos os partidos históricos que, desde a queda do fascismo, deram alma à vida política italiana desaparecem ou renascem com novos nomes.

2. O CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL E INTERNO

Para entender a singularidade do acontecimento judiciário e compreender plenamente o efeito que teve sobre a estrutura político-governamental, é útil enquadrar os desdobramentos judiciários da Mãos Limpas no contexto político, tanto internacional como interno.

A queda do Muro de Berlim (novembro de 1989) e o fim do regime soviético (agosto-novembro de 1991) tiveram fortes e, por assim dizer, rápidas repercussões sobre a situação política italiana, onde um forte partido comunista disputava o poder local e central, em composições moderadas, que giravam em torno da Democracia-Cristã. Ambas as realidades políticas, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, foram sustentadas (mesmo financeiramente) pelos líderes dos dois blocos, a saber, a União Soviética e os Estados Unidos. O enfraquecimento (nos anos 80) e depois a queda do comunismo soviético (início dos

---

uma sombra sobre toda a imagem de um partido que, em Milão, em cinquenta anos, nunca teve um dirigente condenado por factos graves de corrupção": cfr. Beccaria & Marcucci, 2015: 12.

anos 90) determinaram um progressivo afrouxamento e, depois, uma cessação destas relações de solidariedade político-financeira. As forças políticas foram, portanto, obrigadas a encontrar em outro lugar as fontes necessárias ao financiamento das custosas máquinas organizacionais, escritórios com centenas de empregados e funcionários, e frequentes campanhas eleitorais que se tornavam cada vez mais dispendiosas pelo uso publicitário dos meios televisivos.

Nos anos 80, começou a crescer e se tornar decisiva para a formação dos governos uma força política de inspiração social-democrática (o Partido Socialista), uma força que estava há muito tempo separada do comunismo soviético e que mantinha, ao mesmo tempo, alguma distância do governo dos EUA. Em outras palavras, os socialistas, embora se tenham tornado cruciais, no curso dos anos 80, para a formação de cada maioria parlamentar, eram desprovidos de apoio econômico pelas duas grandes forças (comunismo soviético e capitalismo americano), ambas interessadas na evolução da política italiana e, portanto, dispostas a ajudar, inclusive financeiramente, os partidos amigos (respectivamente, o Partido Comunista Italiano e a Democracia-Cristã). Os socialistas – à época liderados por um hábil político, Bettino Craxi – eram estranhos a esta partição: foram, portanto, obrigados a procurar internamente o sustento econômico que outros partidos foram capazes de obter por outras vias. Encontraram alianças e correspondência de interesses com o empresariado italiano, dedicado à construção de obras públicas (estradas, ferrovias, metrôs, aeroportos, prisões, infraestrutura esportiva, etc.), que logo se tornaram a ocasião para ocultos financiamentos políticos. Isto explica por que a liderança do Partido Socialista foi atingida primeiramente e com particular dureza pela investigação iniciada em 1992, com a detenção do socialista Mario Chiesa.

No entanto, o fim do comunismo soviético também teve o efeito de colocar as outras forças políticas do governo (principalmente a Democracia-Cristã) em uma posição semelhante à dos socialistas. Os Estados Unidos estavam, de facto, interessados em sustentar (economicamente) o partido católico, porque viram nele um baluarte contra o comunismo e o avanço do Partido Comunista Italiano. Iniciada a crise do modelo soviético, não havia mais necessidade de tal baluarte. A Democracia-Cristã e outros partidos menores do governo (Partido Republicano, Partido Liberal, Partido Social-Democrata) procuraram, portanto, fontes alternativas de financiamento e a buscaram lá onde os socialistas já as tinham encontrado, vale dizer, no empresariado dedicado às obras públicas, que as próprias forças políticas eram capazes de programar. O custo de cada obra era superfaturado em 10%, então distribuídos entre os partidos governistas na

medida de seu peso eleitoral[2]. Ainda, outras opções de política econômica (em particular nas áreas de energia e química) eram bem controladas pela política nacional através da participação estatal em grandes empresas do campo petrolífero, siderúrgico e químico, de modo que os indivíduos interessados em lucrar com as suas participações minoritárias, ou dispostos a adquirir as ações de grandes empresas públicas, foram forçados a financiar (ocultamente) os partidos políticos do governo e, às vezes, até mesmo da oposição.

A existência de um sistema ramificado e bem experimentado de financiamento ilícito, desconhecido por muitos cidadãos distantes da política, era, na verdade, bem conhecido pelos políticos profissionais. Quando, em julho de 1992, a poucos meses da prisão de Mario Chiesa, Bettino Craxi disse abertamente que todas as forças políticas, incluindo a oposição, tinham fontes ilícitas de financiamento e desafiou os parlamentares a desmenti-lo, ninguém se atreveu a contradizê-lo. Este silêncio foi interpretado como confissão, se não de uma corresponsabilidade de todos os parlamentares presentes, pelo menos de uma consciência geral de que o financiamento ilícito era uma forma de ilegalidade amplamente tolerada e nunca denunciada, nem mesmo pelas forças de oposição.

Neste quadro se coloca a iniciativa da magistratura milanesa, que foi grandemente facilitada pela mudança de atitude que o contexto internacional (queda do comunismo soviético) propiciou também na classe empresarial italiana.

Muitos empresários, sentindo-se excluídos do âmbito da especulação política, não mais suportaram a intromissão dos partidos nos assuntos econômicos. Até mesmo os empresários envolvidos nos malfeitos começaram a receber exorbitantes e injustificados pedidos de financiamento dos partidos. Desaparecido o espectro do comunismo, não havia mais nenhuma razão em pagar aquelas forças que, até então, de alguma maneira, tinham assegurado a preservação do sistema. Muitos homens de negócio – sobretudo no norte da Itália, a parte economicamente mais desenvolvida do país – abandonaram os partidos do governo e voltaram as suas preferências para um novo partido político (a *Lega Nord*), que esteve, de facto, entre os primeiros fortes apoiadores da investida judiciária a um sistema político entendido como apodrecido e corrupto por uma grande fatia da opinião pública.

---

2 Este foi, ao menos, o percentual aplicado em Milão por Mario Chiesa, como se conclui do que se lê nos autos processuais: cfr. Beccaria & Marcucci, 2015: 12 e nota 18.

3. O CONTEXTO JURÍDICO-PROCESSUAL

O pano de fundo político ajuda a compreender o meio pelo qual a investigação foi capaz de nascer e se desenvolver, levando à concretização, no curso de dois anos, a extinção dos partidos que haviam governado a Itália nas décadas anteriores. O quadro, no entanto, deve ser completado com alguns detalhes sobre o contexto jurídico e processual em que a Operação Mãos Limpas amadureceu.

A investigação inicia poucos meses antes da entrada em vigor do Código de Processo Penal (ocorrida em 24 de outubro de 1989). A reforma tinha a intenção de abandonar o modelo de inspiração inquisitória e matriz napoleônica (*Code d'instruction criminelle,* de 1808), para apostar no modelo acusatório, vagamente semelhante ao norte-americano. A característica principal do novo processo penal deveria ser a nítida e rigorosa separação das fases de investigação e do processo. Desaparecia o "*giudice istruttore*" (juiz de instrução preliminar). A fase de investigação foi confiada ao Ministério Público, que deveria se limitar a reunir informações suficientes para formular a acusação[3]. Estas mesmas informações, todavia, não poderiam ser utilizadas no processo: as provas para condenar o acusado seriam recolhidas perante um juiz, no contraditório entre as partes. Na verdade, esta configuração do Código de Processo Penal logo teve a objeção dos juízes que realizavam as investigações, que – em muitos dos seus principais componentes – lutaram para convencer os juízes a levantar exceções de inconstitucionalidade, a fim de declarar ilegais as disposições que colocavam obstáculos à utilização, no processo, das informações recolhidas pela polícia ou pelo Ministério Público[4].

A Corte Constitucional acolheu aquelas demandas em três sentenças importantes (números 24, 254 e 255), que, entre fevereiro e maio de 1992, levaram a uma brusca involução inquisitória do sistema processual. Graças a elas, praticamente todas as informações recolhidas na fase de inquérito poderiam facilmente ser transformadas em prova de culpa.

---

3 Diferentemente do Brasil, a lei processual italiana define o Ministério Público como o verdadeiro *dominus* da investigação criminal preliminar. Os poderes de iniciativa investigativa autónoma da polícia são muito circunscritos e limitados à necessidade de conservar os vestígios ou o corpo de delito. Tal regra tende a assegurar a independência do Ministério Público em relação ao Poder Executivo (que controla os órgãos de polícia). Isto implementa o preceito constitucional segundo o qual "a autoridade judiciária dispõe diretamente da polícia judiciária" (art. 109, da Constituição italiana), onde "autoridade judiciária" se entende especificamente como "Ministério Público".

4 Para uma explicação mais detalhada e analítica dos debates e acontecimentos que levaram à reforma processual penal de 1988, remete-se a estudo anterior: Orlandi, 2016: 15 ss.

O ano de 1992 mostrou ser crucial para o destino do processo penal italiano: a inspiração *adversarial* que caracterizou a reforma entrada em vigor alguns meses antes estava perdida. A favorecer esta brusca transição contribuiu significativamente a situação de emergência que sucedeu ao assassinato de dois valentes magistrados Giovanni Falcone e Paolo Borsellino (maio-julho de 1992), que se destacaram na luta contra o crime organizado. Logo depois do primeiro dos dois homicídios, lançou-se uma medida legislativa (decreto-lei n. 306, de 08 de junho de 1992) que confirmava o valor probatório das investigações conduzidas pelo Ministério Público, alinhando-se substancialmente à citada jurisprudência constitucional. Naquele clima social peculiar, prevaleceram as vozes plangentes daqueles magistrados (especialmente o Ministério Público) contrários à reforma acusatória do processo penal: uma reforma, em suas palavras, bastante inadequada para lidar com as formas mais insidiosas de crime. A reação desta parte da magistratura condicionou, de facto, a evolução, em sentido inquisitório, tanto da jurisprudência constitucional como da lei.

Particularmente importante, no que diz respeito ao nosso assunto, será a sentença n.º 254/1992, que, ao remover a proibição de se fundamentar a afirmação da culpa em declarações recolhidas unilateralmente pela polícia ou pelo Ministério Público, alterou em medida preocupante o equilíbrio de força entre acusação e defesa. Para condenar o acusado, era suficiente que o Ministério Público obtivesse – durante o inquérito – declarações incriminadoras de um corréu, ao qual normalmente se oferecia a possibilidade de negociar uma pena destinada, no máximo, a ser suspensa condicionalmente; iniciado o processo, o corréu-acusador podia legitimamente subtrair-se à inquirição pelo defensor, valendo-se de um amplo direito ao silêncio, com o que provocava automaticamente a leitura das declarações feitas na fase de investigação e a sua utilização como prova visando ao (previsível) juízo de culpa.

Esta foi uma técnica muito utilizada, nos casos de criminalidade organizada, para proteger os delatores dos mafiosos de violência ou outras pressões ilegais durante os processos. Graças à citada sentença e à ratificação legislativa que a ela sucedeu, tal técnica foi facilmente estendida a todos os procedimentos penais, inclusive àqueles relacionados à corrupção política.

4. MODALIDADES INVESTIGATIVAS E DE CONDUÇÃO DOS PROCESSOS DA MÃOS LIMPAS

Algumas palavras devem também ser gastas na técnica investigativa que foi colocada em ação para a condução da Operação Mãos Limpas. Emerge também

aqui – como se verá – uma similaridade com as experiências e os métodos de investigação amadurecidos no campo da luta contra o crime organizado.

Já dissemos que a operação nasceu com a prisão do presidente de um hospício milanês, flagrado no ato de receber uma pequena soma em dinheiro. Parecia um dos muitos pequenos casos de corrupção, descoberto casualmente.

A história, na verdade, é diversa e um pouco mais complexa. Se o episódio guardasse relação com aquele único, pequeno, empresário, não teria ocorrido o terremoto político que sacudiu a Itália nos anos 1992-1994 e que muitos choques provocou também nos anos seguintes. Como realmente as coisas aconteceram, conta-nos em poucas palavras o protagonista principal da investigação, Antonio Di Pietro, em manifestação realizada por ocasião do primeiro dos muitos processos que caracterizaram a Mãos Limpas. Convém revisar as suas palavras, muito eloquentes ao explicar a técnica investigativa utilizada: "Senhores do órgão colegiado – principia Di Pietro –, esta é a primeira vez que levamos à atenção dos juízes de julgamento um dos ramos da investigação chamada Mãos Limpas. [...] Antes de tudo, sinto-me obrigado a relatar, embora em poucas palavras, como começou esta investigação, porque não nasceu do nada ou do acaso. Evidentemente, os 7 milhões encontrados com Mario Chiesa deram a oportunidade para desencadear uma operação que por muito tempo a Procuradoria da República estava coordenando, porque há muito tempo tinha a suspeita de um fenômeno de corrupção e malversação político-administrativa. Os sinais eram muitos e, quando falo de sinais, falo de circunstâncias processualmente verificáveis; refiro-me à primeira investigação, chamada '*patenti facili*' [licenças fáceis], onde se demonstrou uma certa sistematicidade dos comportamentos de corrupção; refiro-me à investigação chamada '*carceri d'oro*' [cárceres de ouro] (suborno por contratos na construção de prisões); refiro-me à investigação chamada 'Lombardia informatica' (suborno por contratos no mundo da saúde); refiro-me aos muitos inquéritos que resultaram em condenações por atos de malversação político-administrativa nos governos locais. Então, percebeu-se que a investigação deveria ser conduzida supondo a existência de um sistema de corrupção. Assim nasceu o chamado '*fascicolo virtuale*' [autos virtuais], vale dizer, um conjunto de informações cruzadas dos diversos autos processuais relativos aos últimos anos no território de Milão. Todas estas informações foram encaminhadas a um banco de dados para que se pudesse fazer os cruzamentos apropriados. [...] O objetivo do '*fascicolo virtuale*' era o de identificar os indivíduos responsáveis por recolher o

dinheiro de empresários para dar aos políticos. Um destes indivíduos era Mario Chiesa"[5].

A "Mãos Limpas" começou com a sua prisão, mas poderia ter começado com a prisão de qualquer outro intermediário entre o mundo empresarial e o mundo político. A esta altura, o sistema de corrupção já estava reconstruído e revelado por um exame cuidadoso daquilo que Di Pietro chamou de "*fascicolo virtuale*", para o qual foram transferidas, ao longo dos anos anteriores, informações que diziam respeito não tanto a crimes individuais, mas a um vasto fenômeno de corrupção, onde os protagonistas eram sempre os mesmos políticos e empresários. Se não tivesse sido utilizada esta particular técnica investigativa, se não tivesse sido feita uma leitura cruzada entre as informações dos vários processos por corrupção naquele limitado arco temporal, o processo judicial de Mario Chiesa teria permanecido isolado.

A ideia do "*fascicolo virtuale*" é típica dos inquéritos contra o crime organizado de matriz mafiosa[6]. Também no caso do crime organizado, especialmente de tipo mafioso, a investigação não pode ser limitada (e, de facto, não se limita) a apurar crimes individuais, mas se destina a sondar e esclarecer a estrutura e a articulação das organizações criminosas, com o escopo de colocar os crimes individuais (homicídios, extorsões, agiotagem, tráfico ilícito, etc.) no contexto de um mais amplo "fenômeno criminal".

O *"fascicolo virtuale"* se inspirava na mesma lógica investigativa. Isto deu aos magistrados de acusação uma posição de vantagem e superioridade cognitiva sobre os réus individuais, vistos como peões em um jogo muito mais amplo do que o singular acontecimento que os envolvia: um jogo dirigido e gerido por políticos, muitos dos quais poderiam facilmente se esconder atrás da imunidade parlamentar.

No nível organizacional, preferiu-se o trabalho de equipe à investigação realizada por um único magistrado. Em seguida, constituiu-se, junto à Procuradoria da República de Milão, um grupo de seis magistrados, coordenados pelo

5 Di Pietro, 1993: 59-60.

6 As investigações de que fala Di Pietro tinham ocorrido no final da década de 80, quando já estavam disponíveis computadores pessoais de razoável potência, que permitiam o armazenamento e a elaboração de significativas quantidades de dados também por um único magistrado. O uso da tecnologia da informação – na qual Di Pietro se destacava – se revelou um meio poderoso para construir o *background* cognitivo que permitiu ao grupo de magistrados milaneses desenvolver suas investigações com amplitude considerável. Sobre a importância desta (então nova) modalidade de investigação, veja-se as declarações do próprio Di Pietro, 2000: 27 ss. Para uma reflexão teórica que busca identificar os problemáticos aspectos jurídicos desta técnica de investigação, remete-se a estudo anterior: Orlandi, 1996: 568 ss.

procurador, que por dois anos se ocupou quase exclusivamente dos casos de corrupção política na área de Milão.

Esta é também uma característica comum das investigações de factos de criminalidade organizada. O precedente famoso era representado pela maxi-investigação contra a máfia siciliana, conduzida, em meados dos anos 80, por um grupo de magistrados do qual faziam parte Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Pode dizer-se que a experiência, que culminou na condenação de centenas de mafiosos, fez escola e foi adotada pelos magistrados milaneses quando perceberam que enfrentavam não casos individuais de corrupção, mas sim um sistema amplo e articulado, que foi pacientemente composto como um quebra-cabeça, e que não era conveniente deixar para um único magistrado.

Evidentes as vantagens do trabalho em grupo: se um dos investigadores, por alguma razão, faltasse (devido à doença, morte ou designação para outra função), a memória da investigação permaneceria nos membros restantes do grupo.

Além disso, a força-tarefa investigativa – se bem coordenada – é menos exposta a campanhas sensacionalistas ou a ataques diretos que réus poderosos são muitas vezes capazes de organizar contra uma única pessoa.

Finalmente, o grupo de investigadores dá ao exterior uma imagem de firmeza associada à ideia de um agir desinteressado e distante do protagonismo que normalmente acompanha (e muitas vezes com razão) o juiz solitário na luta contra o crime.

Aqui também surge – neste compreensível e certamente eficaz pormenor organizacional – a desproporção entre a força da acusação e a fraqueza de uma defesa forçada a jogar nos erros do adversário ou a render-se, colaborando com a autoridade judiciária.

Última característica comum às técnicas de investigação contra o crime organizado foi representada pelo uso bastante desenvolvido da colaboração com o juízo (delação premiada). Mesmo com a ausência de especiais isenções ou atenuantes aos réus dispostos a fornecer informações úteis à investigação, foi fácil para o Ministério Público obter a colaboração, abstendo-se de pedir, em face daqueles, a emissão de medidas coercitivas e dando o consentimento para a possível *barganha*.

Como já mencionado, esta prática foi muito facilitada pela sentença n.º 254/1992, pela qual a Corte Constitucional havia tornado possível a prolação de sentenças com base em declarações feitas pelo corréu ao Ministério Público, ainda que não confirmadas durante o processo, diante de um juiz imparcial, no contraditório das partes. Em outras palavras, o corréu fazia um

favor ao Ministério Público, fornecendo declarações incriminadoras destinadas a valer como prova no processo. Por sua parte, o Ministério Público retribuía o favor, deixando de pedir a emissão de provimentos cautelares e favorecendo uma saída "indolor" do processo por meio da barganha judicial, muitas vezes combinada com a suspensão condicional da pena.

Isto, no longo prazo, determinará tensões muito fortes com a classe dos advogados, que – com razão – se perceberá posta à margem da arena processual. Sobre este ponto, voltaremos em breve, depois de me deter sobre o conflito que opôs a magistratura da época à classe política, com amplos setores da opinião pública raivosa e alinhada contra os partidos governistas.

5. CONFLITO ENTRE CLASSE POLÍTICA E MAGISTRATURA: CRISE DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

A legislatura iniciada em abril de 1992, poucas semanas depois do início da Operação Mãos Limpas, durou menos de dois anos (em relação aos cinco previstos pela Constituição italiana). As Câmaras foram dissolvidas antecipadamente, no início de 1994, em razão do caos que a investigação milanesa produziu nas duas assembleias parlamentares. Aquele período foi um tormento para os numerosos parlamentares diretamente envolvidos na investigação. Protegidos pela imunidade, não podiam ser presos, nem submetidos a processo, salvo se a Câmara à qual pertenciam concedesse a autorização para proceder em face deles.

Nos decénios precedentes, esta autorização foi concedida muito raramente, mesmo na presença de grave e evidente ilicitude penal, que não encontrava qualquer justificação na atividade política realizada. Amadureceu, portanto, na opinião pública, uma forte aversão a este privilégio. Há tempo se falava em reformar a imunidade parlamentar, no sentido de atenuar o senso de impunidade que automaticamente vinha associado pelo uso ocasional que dele as assembleias parlamentares costumavam fazer. Muitos projetos foram apresentados durante as duas décadas anteriores: nenhum aprovado[7]. A Operação Mãos Limpas mudou as cartas na mesa. Já não era mais possível frear a indignação pública. Imprensa e televisão estavam atentas a cada episódio, ainda que pequeno, capaz de promover a ira popular contra os políticos. Impunha-se uma modificação de rota no uso daquele privilégio. As duas Câmaras, assim, começaram a conceder permissão para proceder contra os seus membros sem

7 Veja-se, sobre isto, as informações dadas em Orlandi: 1994, 97 ss.

muitas dificuldades. Frequentemente eram os próprios parlamentares que – para escapar ao linchamento da opinião pública – pediam aos colegas para remover aquele obstáculo à instauração do processo contra eles. Todavia, isto não bastou para conter o impulso reformista que, em outubro de 1993, resultou na reforma da imunidade parlamentar[8]. Desaparecia, assim, a autorização necessária para submeter os membros do Parlamento ao processo penal. Restava, sim, a inviolabilidade (substancial) pelas opiniões expressas no exercício da atividade política, além da imunidade (processual) em relação a prisões, buscas e intercepção de comunicações.

A abolição da autorização para proceder teve um efeito imediato sobre as delicadas relações entre justiça e política, eis que deixou os parlamentares expostos a acusações penais, frequentemente requeridas por adversários políticos. Em outras palavras, o fim da autorização para proceder favoreceu o uso anômalo e instrumental da justiça penal como meio de luta política. Sobre este ponto, voltaremos a seguir.

A mencionada emenda constitucional marcou um ponto a favor da magistratura, percebida por grandes setores da opinião pública como vencedora heroica na batalha contra a política corrupta. Graças à Operação Mãos Limpas, a velha classe dominante foi completamente desbaratada. Os velhos partidos políticos desapareceram ou mudaram seus nomes. A popularidade dos políticos alcançou níveis baixíssimos. Daí derivou uma crise de representação e um vácuo de poder que precisava ser preenchido.

Na primavera de 1994, as eleições foram vencidas pela coalizão liderada por Silvio Berlusconi, rico empresário de televisão à frente de um novo partido político que, no primeiro teste eleitoral, conseguiu conquistar o governo do país. Apesar de suas muitas conexões e amizades com pessoas influentes da decadente classe dirigente, Berlusconi será capaz de se estabelecer como "homem novo", como "empresário emprestado à política", distante dos políticos de profissão, cuja imagem foi desfigurada pela investigação milanesa. Berlusconi tem um olho dirigido aos magistrados que conduziram a Operação Mãos Limpas, a ponto de propor a dois deles para participar do governo em posições de importância primária (Ministério da Justiça e Ministério do Interior). Ambos recusaram, não confiando na figura de Berlusconi. E tinham razão, porque o próprio Berlusconi entrará, em breve, na investigação dos procuradores de Milão, também ele por factos de corrupção.

---

8 A emenda constitucional (*legge costituzionale*) n. 3/1999 reescreve o art. 68 da Constituição.

O clima, porém, mudou. A nova classe política não era mais aquela "profissional", formada nas escolas partidárias ou nos lugares de recrutamento (universidades, sindicatos, associações laicas e católicas) típicos da chamada "Primeira República". Os novos políticos vinham predominantemente da sociedade civil: profissionais liberais, empresários, celebridades, jornalistas conhecidos do grande público; pessoas, em geral, que exibiam como qualidade uma total ausência de cultura política.

Hoje, à distância de mais de vinte anos, podemos dizer que aquela "nova" classe política era decididamente pior do que aquela que a investigação milanesa contribuiu para destituir. Mas, em seguida, em 1994, a mensagem do cidadão comum, bravo empreendedor, bom profissional, "temporariamente emprestado à política", funcionou. A raiva e a indignação popular estavam atenuando. Enquanto isso, o número de pessoas envolvidas nos processos por corrupção crescia em medida incontrolável, alcançando também homens pouco conhecidos e, por isso, menos detestáveis do que os políticos. Homens com os quais o cidadão comum poderia facilmente se identificar e em relação aos quais estava inclinado a experimentar aquela solidariedade humana que é natural nutrir quanto àqueles que podem aparecer como vítimas de uma fúria reacionária. Em outras palavras, depois de um biênio abundante de tensão inquisitória, sentia-se a necessidade de um retorno à normalidade, um retorno às garantias processuais, ao respeito pelos direitos de defesa. Como já dito, as técnicas de investigação utilizadas pelos magistrados de Milão deixaram a defesa à margem da disputa processual. Daí derivou, na prática, um desequilíbrio em favor da acusação, que não poderia ser tolerado em longo prazo.

No final de 1994, com a saída da força-tarefa de um de seus membros mais representativos, pode dizer-se encerrado aquele que podemos considerar o "primeiro tempo" da Operação Mãos Limpas[9]. Uma classe dirigente foi enviada para casa. Uma outra, mais ou menos nova, lhe sucedeu. A opinião pública está dividida. Não está mais mobilizada e acriticamente alinhada com os magistrados. Resta comemorar centenas de processos instruídos naqueles dois anos, com defensores que se sentiram privados de direitos percebidos como

9 Antonio Di Pietro deixa a Procuradoria da República de Milão em 06 de dezembro de 1994, a fim de melhor se defender de algumas acusações (de condutas corruptas) das quais sairá absolvido. Sairá definitivamente da magistratura seis meses depois, em junho de 1995, para se dedicar à política em uma nova formação liderada por ele. Sobre as circunstâncias de seu abandono, primeiro à Procuradoria da República, depois à magistratura, pode ler-se suas declarações em *Intervista su Tangentopoli,* cit.; veja-se, em particular, o capítulo *Addio alla toga,* p. 128 e ss.

componentes essenciais de um processo justo, como o direito de interrogar ou contradizer as testemunhas de acusação, o direito de realizar a sua própria investigação alternativa à do Ministério Público, o direito de se defender no processo penal, não em processos midiáticos, tramados por meios de comunicação (imprensa, televisão) impiedosos em apresentar, como culpados, réus talvez destinados a serem absolvidos. O conflito que agora será superado é aquele entre a magistratura e a advocacia. Os cinco anos seguintes ao fim da Mãos Limpas viverão desta tensão (que não podemos considerar resolvida ainda hoje, em 2016).

6. CONFLITO ENTRE ADVOCACIA E MAGISTRATURA: A BATALHA PELO JUSTO PROCESSO

A marginalização substancial da defesa nos muitos processos que a Operação Mãos Limpas havia propiciado, determinou – como já mencionado – um conflito duro e áspero entre a magistratura e a advocacia criminal, que já há alguns anos vinha organizando uma espécie de sindicato (a *Unione delle camere penali*). Esta organização logo se torna um elemento catalisador de um protesto que foi expresso em polêmicas abstenções de audiências judicias e em uma contínua e agressiva atividade de *lobby* dirigida a obter as mudanças normativas indispensáveis à restauração da dignidade para a defesa do acusado.

Encerrada a inicial fase investigativa da Operação Mãos Limpas, os protestos produzirão, lentamente e com dificuldade, alguns dos resultados desejados.

Em 1995 (Lei n. 332), é revista, em sentido garantista, a disciplina da custódia cautelar. Vem igualmente reforçada a posição do defensor na fase de investigação preliminar e, em particular, no procedimento de execução das medidas coercitivas.

Em 1997 (Lei n. 267), tenta-se restaurar o direito de exame cruzado das testemunhas de acusação, que a já mencionada sentença n. 254/1992, da Corte Constitucional, tinha ajudado a redimensionar em medida verdadeiramente preocupante. A tentativa será logo neutralizada por outra sentença da Corte Constitucional (n.º 361/1998), que, em essência, reafirma a possibilidade de que um réu seja condenado com base em declarações feitas ao Ministério Público e nunca passadas pelo filtro do contraexame pela defesa. Isso determinou não apenas a reação furiosa das *Camere penali*, mas também do Parlamento, que viu essencialmente usurpada a sua função legislativa. De facto, a Corte Constitucional atribuiu a si própria uma tarefa que – de acordo com muitos comentadores – não lhe pertencia ao declarar inconstitucional a norma legal

que restituía ao acusado o direito de contestar as testemunhas de acusação. Assim nasce a iniciativa parlamentar que, dentro de um ano, levou a uma revisão fundamental do art. 111 da Constituição, e, em particular, do parágrafo 4.º daquele artigo, onde hoje lemos que "*a culpa do réu não pode ser provada com base em declarações dadas por quem, por livre escolha, sempre se subtraiu voluntariamente ao interrogatório por parte do imputado ou de seu defensor*". Desta nova regra, a Corte Constitucional teve que tomar conhecimento, superando a própria jurisprudência anterior, pouco sensível à exigência de garantir a formação da prova no contraditório entre as partes.

Resta não satisfeita a exigência, repetidamente apresentada pela advocacia criminal italiana, de uma separação das carreiras (hoje unificadas) entre Ministério Público e juízes, a fim de melhor garantir a imparcialidade do órgão judicante. Uma separação objetada com convicção por toda a magistratura italiana, que vê nisso um primeiro passo no sentido do enquadramento do Ministério Público na função governamental, sob o controle do Ministério da Justiça. Diga-se, a este respeito, que a Constituição italiana de 1948, em resposta à politização do órgão de acusação experimentada durante o período fascista, pretendeu repudiar a ideia (de antiga origem francesa) que vê o Ministério Público como o representante do Poder Executivo junto à autoridade judicial. E há quem diga, cremos que com alguma razão, que uma operação como a Mãos Limpas não teria sido realizada se o Ministério Público tivesse que obedecer às ordens do governo. No entanto, o tema da separação das carreiras (promotor e juiz) é um persistente motivo de conflito entre a advocacia criminal e a magistratura na Itália.

7. REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DA MÃOS LIMPAS

Meditando sobre a experiência italiana, parece-nos que podem ser tiradas conclusões críticas em relação ao comportamento de todas as categorias de sujeitos reunidos e confrontados durante a Mãos Limpas: políticos, magistrados, jornalistas, advogados. Acreditamos que nenhuma dessas categorias tem motivo para censurar-se pelos erros dos quais, considerando as coisas com a cabeça fria, seria melhor se abster. Erros quase certamente destinados a serem repetidos, porque o contexto polêmico em que se coloca o embate processual de altas apostas, frequentemente, estimula comportamentos reativos e irracionais, adotados na onda de emoções e sentimentos difíceis de controlar. Vale a pena, todavia, prodigar-se neste exercício, em uma tentativa de dar uma saída prática à exposição aqui desenvolvida.

a) Os políticos italianos – no curso do último quarto de século – frequentemente lamentaram e denunciaram a intromissão da magistratura em assuntos políticos. Disto, em retrospectiva, são os políticos que devem censurar-se, eis que – na experiência italiana – decorreu exatamente do uso de um argumento que teve um formidável efeito *boomerang*. Sabe-se que a luta política, sobretudo quando se liberta das grandes visões ideológicas e se personaliza, vive de golpes baixos, de acusações de ineficiência, deslealdade, imoralidade, etc., dirigidos a colocar em maus lençóis o adversário da vez. No entanto, em face de tais ataques, a resposta do político que se sentia agredido era sempre a mesma: isto de que sou acusado não é um crime. Com o que se pretendia minimizar o conteúdo do ataque, mas se deixava implícito (talvez sem se dar conta) outra coisa: isto é, que somente a imputação de um crime poderia bloquear uma carreira política, e não a reprovação moral de uma conduta considerada criminalmente irrelevante. Se é assim, faz-se coincidir os limites da responsabilidade política com os da responsabilidade penal. Um erro grave, graças ao qual se reconhece somente à magistratura o poder de decidir o destino de um político.

Na realidade, os dois âmbitos de responsabilidade são e devem permanecer distintos. Nem todos os crimes são susceptíveis de entravar uma carreira política: com efeito, pode haver factos penalmente relevantes dos quais o político assume publicamente a responsabilidade, porque são consistentes com os motivos inspiradores de suas batalhas (por exemplo, aqueles que cultivam plantas de maconha e informam a imprensa, como gesto coerente com uma campanha antiproibicionista).

Por outro lado, há comportamentos penalmente irrelevantes ou, de facto, não perseguíveis, que assinalam, todavia, a inadequação do indivíduo a desenvolver funções de representação política (a exemplo, a habitual convivência com pessoas em relação às quais existem preconceitos ou de moral duvidosa; a inclinação à deslealdade nas relações interpessoais; a escassa transparência sobre as origens de sua riqueza; a tendência a manipular a vontade dos outros). Uma organização política deve ser capaz de reconhecer e expelir de suas fileiras pessoas indignas de fazer política, antes que causem problemas que mereçam denúncia penal. Em última análise, se as diversas formações políticas selecionassem seus representantes também na medida de critérios éticos e comportamentais, reduzir-se-ia muito a dita intromissão da justiça penal em assuntos da política.

b) Quanto aos magistrados, as críticas apresentadas apontam sobretudo ao excesso de protagonismo e à politização de sua atividade em matéria penal (como atestam os estudos de C. Guarneri citados na bibliografia). Há alguma

verdade nesta observação. De facto, alguns magistrados amam os holofotes da popularidade e encontram satisfação ao próprio narcisismo quando se ocupam de casos destinados a ganhar a atenção da opinião pública. E também é verdade que alguns juízes mal compreendem o significado de suas funções quando pretendem usar seus poderes para enfraquecer ou aniquilar uma facção política considerada perigosa para a sociedade: um magistrado (seja promotor ou juiz) não é um sujeito político, não foi eleito para dirigir à sua vontade a atividade repressiva; foi selecionado burocraticamente (por concurso público) para aplicar a lei. Trata-se de fraquezas humanas e, respectivamente, de atitudes ideológicas que certamente devem ser desencorajadas no plano cultural *lato sensu*, mas são difíceis de erradicar com normas jurídicas.

Há, pois, outro aspeto, delicadíssimo, do qual pouco se ocuparam os debates doutrinários que se seguiram à experiência da Mãos Limpas. Referimo-nos ao meio pelo qual o magistrado criminal (sobretudo o Ministério Público) deveria lidar com casos que envolvem pessoas em posições de poder (político, econômico, empresarial, etc.). A queda dos privilégios de imunidade (que abrangia, principalmente, os políticos) ajudou a igualar a posição de todos os cidadãos perante a lei. Trata-se, sem dúvida, de uma afirmação da igualdade entendida como conquista da civilização; isto não pode ser negado. Necessita, todavia, realisticamente reconhecer que o processo penal, desde os seus estágios iniciais, produz efeitos imediatos e, por assim dizer, inevitavelmente "nocivos" no tecido social. Uma investigação criminal perturba não só a vida de quem a sofre, mas também das pessoas que lhe são próximas: vizinhos, parentes, amigos, colegas de trabalho, etc. Quando é dirigida contra uma pessoa em posição de responsabilidade especial (política, administrativa, econômica), o âmbito dos sujeitos que podem padecer, indiretamente, dos efeitos "nocivos" da iniciativa judiciária se alarga proporcionalmente à posição de ápice ocupada pelo imputado em seu âmbito social. Esta afirmação não deve inspirar a repristinação de inaceitáveis formas de privilégio, que, além disso, a opinião pública não entenderia ou aceitaria. Se, em linha geral e abstrata, não se pode instituir tratamentos privilegiados, no plano prático é, todavia, oportuno ter em conta a diferença que – de facto – existe entre o imputado, por assim dizer, comum e aquele um pouco especial em razão dos reflexos sociais negativos que o processo, por conta deste, pode ter. Nenhum tratamento de favor; antes, uma atenção às consequências nefastas do processo penal, as quais – repetimos – é oportuno que a magistratura (sobretudo o Ministério Público) enfrente concretamente.

Dever-se-á, portanto, usar uma cautela particular no controle das notícias de crime em face de "homens de poder", mais expostos do que os cidadãos comuns a partidárias campanhas de imprensa ou a ataques políticos que não hesitam em usar a via judiciária para amplificar o efeito de degradação pessoal que a investigação criminal quase sempre comporta. Na Itália, depois da Mãos Limpas, tivemos numerosos exemplos de políticos imprudentemente submetidos a processo como resultado de superficiais acusações que se revelaram, em seguida, infundadas: enquanto isso, porém, o dano já está causado; o político teve que abandonar o cargo e a absolvição final não restitui aos cidadãos, que por ele se sentiam representados, o tempo perdido longe das funções que forçosamente deixou.

Particular cuidado deve também ser tomado em manter no maior sigilo possível as informações sobre procedimentos relativos a "homens de poder", para evitar a instrumentalização que os meios de comunicação estão prontos (e felizes) a fazer. Em suma, o magistrado deve andar em linha reta no seu caminho. O "homem de poder" – desprovido de qualquer imunidade – que violou a lei penal deve ser perseguido. Devem ser usados, porém, aqueles meios (organizacionais, práticos) capazes de minimizar as consequências sociais negativas de eventual investigação criminal.

O estabelecimento de boas práticas neste delicado âmbito de relações entre justiça e política seria provavelmente facilitada por uma reforma do ordenamento judiciário que separasse – também no plano organizacional – a carreira do Ministério Público daquela do juiz. A proposta – como já mencionado – recebe oposição da magistratura italiana, com grande determinação, particularmente ciosa das prerrogativas que a constituição política a reconhece. Se, todavia, fosse possível implementar a separação, garantindo ao mesmo tempo a autonomia e independência de todos os magistrados (promotores e juízes), resultariam mais bem definidos os papéis e modalidades de trabalho no Ministério Público, com a consequência de que o órgão de acusação teria uma percepção mais limitada de suas próprias tarefas e congruente com as suas atribuições institucionais. Um promotor que age percebendo-se como um juiz imparcial trabalha sobre um *background* psicológico pouco reconfortante para quem sofre a investigação: e a situação é compreensivelmente mais delicada quando o réu é um político.

c) Chegamos aos jornalistas. A quantidade de interesses afetados pelo processo em face de empresários e políticos torna compreensível a atenção mórbida que os meios de comunicação (imprensa, TV, etc.) reservam a tais

eventos. A experiência da Mãos Limpas pôs em evidência a densa rede de relações que tende a se estabelecer entre a magistratura e a imprensa quando um político ou empresário acaba sob investigação.

Ao longo dos anos, estas relações se tornaram mais intensas e misteriosas, no interesse de ambas as partes: os magistrados ganham em notoriedade, dando destaque ao seu trabalho. Os jornalistas obtêm antecipadamente informações, muitas vezes sigilosas, a fim de expandir a esfera de seus leitores ou espectadores. Afinal, qualquer um que pretenda usar obliquamente a justiça como instrumento de luta política, mira exatamente sobre a imprensa para desacreditar os adversários políticos, difundindo notícias sobre o seu envolvimento em investigações criminais.

Esta má prática está na origem do fenômeno chamado "processo midiático": um processo paralelo àquele conduzido pela autoridade judiciária, onde os factos são reconstruídos com mal dissimulada imparcialidade pelo jornalista e sua equipe. São publicados (em transmissões televisivas e agora nas extensões *web* dos principais jornais nacionais) trechos de interceptações telefônicas, resumos de declarações de testemunhas, pareceres de peritos, que fornecem ao leitor elementos suficientes para formar – por conta própria – um juízo, normalmente de culpa. Se, então, o processo judicial real é concluído com uma absolvição, restaria ainda a dúvida de que a decisão favorável ao acusado é consequência do excesso de formalismo processual que sufoca a justiça penal.

O "processo midiático" é um fruto envenenado que contamina, de fora, o processo judicial, condicionando fortemente o ambiente no qual farão valer os seus argumentos e trabalharão – com vistas à verdadeira sentença – juízes, defensores, promotores, imputados. Em relação a este fenômeno deplorável, não podem ser responsabilizados os jornalistas. Não se pode francamente esperar que eles não publiquem notícias em que a massa de leitores está muito interessada. É o seu trabalho. Além disso, a liberdade de imprensa é um ingrediente essencial de uma sociedade democrática e certamente não pode ser limitada quando a notícia diz respeito a pessoas com responsabilidades públicas, sobre cuja conduta anormal ou ilegal o cidadão comum, compreensivelmente, quer ser informado. Uma coisa, no entanto, é informar, outra é construir (na televisão) um falso julgamento, com atores-figurantes no lugar dos verdadeiros sujeitos processuais, como já vimos muitas vezes na Itália nos últimos anos: esta não é a liberdade de imprensa; é, ao invés, um entrave ou um condicionamento do processo judicial realizado nas formas e com as garantias que o "processo mediático" não é obrigado a respeitar. Disto, se alguma coisa, os jornalistas

(não todos, obviamente) são censuráveis: ceder à tentação de organizar um processo paralelo, muitas vezes por exigências de audiência e espetacularização: um processo, todavia, suscetível de surtir efeitos tremendamente negativos para o acusado.

d) Restam algumas observações a fazer sobre outro componente subjetivo que anima a cena judicial: a advocacia. Ela não pode ser censurada por certas distorções de que padeceu a justiça penal italiana durante e após a experiência da Mãos Limpas. No fundo, os defensores sofreram – durante quase uma década, de 1992 a 1999 – com o excessivo poder do Ministério Público. Na verdade, é necessário dar crédito a muitos deles – em particular aqueles reunidos na *Unione delle Camere penali* – por haverem lutado com determinação para afirmar as razões do garantismo, diante de uma opinião pública muito cética sobre a validade de tais razões. Como já observado, a chamada reforma constitucional do "justo processo" (novembro de 1999), que aparou do juízo penal certas arestas inquisitórias, é em grande parte mérito da advocacia.

O que, se alguma coisa pode ser reprovável às organizações de advogados criminais é a falta de vontade em cultivar espaços de reflexão comum com as associações de juízes. O excesso crítico que existe em muitas tomadas de posição – também isso um mau legado da Mãos Limpas – não contribui à pesquisa e à identificação de soluções razoáveis e ao desenvolvimento de boas práticas que tornem menos injusta a cotidiana administração da justiça. Magistrados e advogados vivem os mesmos eventos, compartilham uma forçada vida cotidiana, têm problemas, em parte, comuns: depois da temporada de conflitos, é interesse de todos (até mesmo da comunidade) que se encontrem espaços comuns de diálogo e um quadro de valores a partilhar.

8. QUAIS LIÇÕES?

Qual conclusão se pode tirar da experiência aqui descrita? Quais lições? As opiniões ainda estão divididas na Itália. Há quem veja na Mãos Limpas uma salutar obra de regeneração ética, tornada possível por uma magistratura finalmente independente do poder político. Uma obra quiçá anômala de transformação do quadro político, feita pela via judiciária diante da incapacidade da classe política de reformar a si própria[10]. Outros, entretanto, estão inclinados a pensar que a Operação Mãos Limpas perigosamente desorientou a relação entre os poderes do Estado, entre magistratura e política, atribuindo

10 Tal, por exemplo, a opinião de Barbacetto, Gomez & Travaglio, 2012.

aos procuradores e juízes poderes, de facto, incontroláveis e sem contrapesos, especialmente quando as suas iniciativas são sustentadas por movimentos irracionais da opinião pública[11].

Aos magistrados da Mãos Limpas vem, da maioria, o reconhecimento do mérito (ou da coragem) de ver penalmente perseguidas, com grande determinação, pessoas influentes na política e na economia; pessoas até então consideradas intocáveis. A magistratura tinha finalmente feito o que, nos últimos anos, não se atrevera a fazer, senão esporadicamente: perseguir os ricos e poderosos. Todos são iguais perante a lei. Esta foi a mensagem, no fim das contas, positiva e inebriante (para a opinião pública majoritária), que facilmente se associava à iniciativa dos magistrados milaneses. Mas a isto se conectavam aspectos negativos e preocupantes que, anos mais tarde, podemos compreender com maior clareza[12].

O primeiro entre estes aspectos negativos, a crise e, pode dizer-se, o declínio do garantismo de marca progressista. A experiência da Mãos Limpas teve o estranho e paradoxal efeito de transformar os velhos garantistas em reacionários e os velhos reacionários em garantistas. A *intelligentsia* liberal e progressista, desde sempre alinhada, naturalmente, em favor dos direitos individuais no processo penal, foi induzida a tomar partido da acusação e se pôs, sem hesitação, ao lado do Ministério Público, contra os políticos corruptos, percebidos como representantes de um mundo conservador destinado a um inglorioso declínio. Em contrapartida, os expoentes da cultura conservadora descobriram o garantismo, no momento em que muitos de seus homens terminaram sob inquérito; mas, tratava-se de um garantismo "interesseiro", que pareceu pouco sincero e privado do idealismo iluminista que era uma característica típica do garantismo progressista. Ninguém, na Itália, com muito poucas exceções, que não fizeram notícia, poderia ser dito um verdadeiro garantista, depois da Mãos Limpas[13]. Este foi um dos frutos mais amargos daquela experiência, do qual ainda hoje sofremos o reflexo no plano jurídico-cultural.

---

11 Esta é a opinião prevalente no jornalismo da direita italiana, em numerosos artigos de jornais polêmicos contra o superpoder da magistratura experimentado durante a experiência da Mãos Limpas. Exemplar, a este respeito, a opinião manifestada por L. Amicone, na entrevista ao magistrado Carlo Nordio (*Processo al processo. L'insostenibile strapotere di noi pubblici ministeri*), publicada em http://www.tempi.it/processo-al-processo-insostenibile-strapotere-di-noi-pm#.V3ZDW45Uvqs.

12 Para um relato atento e equilibrado sobre os aspectos também negativos da Mãos Limpas, veja-se Nelken, 1997: 596 ss.

13 Uma exceção é representada por uma organização dos advogados criminalistas – *l'Unione delle Camere penali Italiane* – que buscou contrastar a involução inquisitória do nosso sistema processual, contribuindo

O outro efeito negativo está – em nossa opinião – no curto-circuito entre política e justiça que a investigação milanesa acabou por provocar. Subitamente, ficou claro que para minar um governo, uma administração local, um líder de partido, a acusação criminal era um meio muito mais rápido e eficaz do que uma longa e cansativa batalha travada com as armas da política. Descobriu-se, em outras palavras, que o processo judicial era muito mais direto e letal do que o confronto e a diatribe eleitoral. Daí o uso anômalo e distorcido do processo penal como arma política, que, desde então, tem caracterizado cada vez mais a arena política na Itália. Um costume não apenas italiano, pode dizer-se, dada a dramática experiência que o Brasil vive nos dias de hoje.

Aquele curto-circuito teve um ulterior efeito preocupante: a criação de um vácuo de poder, sempre perigoso em um estado democrático, exposto ao risco – percebido pela prevalente opinião pública como uma oportunidade – de que o vazio seja preenchido por homens "fortes", de inspiração autoritária, que estariam "naturalmente" ao lado do povo. É um risco que a Itália correu com a aventura berlusconiana, que durou cerca de vinte anos. Se não houve submissão às pulsões autoritárias – apesar de presentes em algumas forças políticas dos governos liderados por Silvio Berlusconi – isto se deve essencialmente à inclusão do Estado italiano no contexto político-constitucional europeu: seja o pertencimento à União Europeia, seja a adesão ao Conselho da Europa, com o vínculo que daí deriva em relação à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, agiram como fatores determinantes para evitar tendências não liberais.

Nisto, verifica-se uma significativa diferença entre o vácuo de poder experimentado na Itália, em 1994, e aquele que está sendo produzido como resultado da Operação Lava Jato. O Estado brasileiro tem menos vínculos internacionais do que aqueles que (afortunadamente) condicionaram e tem condicionado a soberania italiana. Limitando-se a um par de exemplos, os efeitos positivos sobre a liberdade dos cidadãos italianos das decisões emitidas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos são significativos e sérios para os Estados-membros do Conselho da Europa. Não tanto como nos parece que se possa dizer das decisões proferidas pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos sobre o destino dos cidadãos brasileiros. E um discurso análogo vale para as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, chamadas a dar prevalência

---

de maneira significativa à reforma constitucional apelidada de "justo processo". Instituída em 1982, *l'Unione delle Camere penali Italiane* conta com aproximadamente oito mil associados.

ao direito da União sobre as normativas de cada Estado. A sua jurisprudência, inspirada nos princípios insculpidos no Tratado de Lisboa, a partir da tutela "da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos" (art. 2º do Tratado citado).

Acrescente-se que o uso frequente do processo penal como meio para se livrar de um adversário político altera de maneira perigosa a relação entre a classe política e a magistratura: cada iniciativa da primeira dirigida a interferir com as atividades da segunda tende a ser interpretada como obstáculo à apuração de verdades incômodas para a parte política posta à mira. Por outro lado, iniciativas conscienciosas da magistratura em relação aos políticos, durante as campanhas eleitorais ou em momentos delicados de suas carreiras, muitas vezes surgem como perseguição destinada a favorecer os adversários.

Todos os atores do sistema foram enfraquecidos: acaba a confiança no Judiciário, quando se suspeita de sua instrumentalização para fins políticos; deteriora-se o relacionamento com a classe política, quando o político posto sob investigação é descrito e tomado como o representante de uma "casta" que, contando com a força derivada do sufrágio eleitoral, não suporta os entraves resultantes da iniciativa judiciária que o envolve.

A desconfiança na magistratura pode desenvolver-se e crescer também em consequência de outro conflito além daquele tratado no parágrafo precedente. A experiência da Mãos Limpas – como mencionado – terminou por alterar, ao ponto de se tornar patológica, a relação entre a magistratura e a advocacia. O processo penal deveria ser o lugar onde os conflitos, sejam sociais, sejam interpessoais, são enfrentados no plano de uma cívica e complexa disputa argumentativa, com respeito aos papéis que cada sujeito desempenha. Nos últimos anos, no entanto, com frequência, a cena processual se torna lugar de furioso confronto, onde acusação e defesa se acusam mutuamente de abusar dos direitos ou das faculdades a elas atribuídas pela lei processual e onde o juiz luta para dar a imagem de imparcialidade essencial para que o exercício da jurisdição penal possa ser percebido e aceito como "justo". Sobre este terreno, há muito trabalho a ser feito, pelo menos na Itália. Muitas desconfianças, manifestadas publicamente nos processos da Mãos Limpas, nas relações entre defensores e acusadores, precisam ser superadas.

E nem mesmo se pode dizer que a exemplar experiência vivida no biênio 1992-1994 tenha servido para erradicar o fenômeno da corrupção política. Estão agora em curso, na Itália, centenas de processos judiciais contra empresários acusados de pagar políticos para ter em troca favores de todo tipo. Algumas

investigações recentes revelaram práticas de malfeitos em que os protagonistas eram ainda os mesmos que tinham sido julgados e condenados na época da Mãos Limpas.

O governo correu para se proteger, criando (em 2014) uma autoridade especial (*Autorità Nazionale Anticorruzione*) com a tarefa de prevenir práticas inidôneas através de um estreito monitoramento dos contratos públicos e atividades empresariais financiadas com fundos estatais ou regionais: sinal de que a repressão se mostrou totalmente inadequada para lidar com um fenômeno criminoso capaz de se regenerar em formas sempre diversas e insidiosas.

Piercamillo Davigo, um dos magistrados do *pool* investigativo da Mãos Limpas, recém-eleito presidente da Associação Nacional de Magistrados, traçou um balanço deprimente da experiência, admitindo, essencialmente, o fracasso. Numa entrevista publicada em abril de 2016, num jornal italiano, quando perguntado se a situação hoje (no que diz respeito à disseminação de práticas de corrupção) é a mesma dos anos 90, Davigo responde seco: "É pior do que então. É como aquela anedota inventada sob o fascismo. O governante da província chega a uma pequena cidade e a encontra infestada por moscas e mosquitos; queixa-se ao prefeito: 'Aqui não se faz a batalha contra as moscas?'. 'A fizemos – diz o prefeito. Só que as moscas venceram'. Pois, na Itália, venceram as moscas. Os corruptos"[14].

14 *Corriere della sera*, 16 de abril de 2016. O texto da entrevista pode ser lido em: http://www.corriere.it/politica/16_aprile_22/davigo-politici-continuano-rubare-ma-non-si-vergognano-piu-86ad1ea2-07f3-11e6-baf8-98a4d70964e5.shtml.

BIBLIOGRAFIA

Barbacetto, G., Gomez, P. & Travaglio, M.
2012 *Mani pulite. La vera storia 20 anni dopo,* Chiarelettere, Milão.
Beccaria, A. & Marcucci, G.
2015 *I segreti di Tangentopoli. 1992: l'anno che ha cambiato l'Italia*, Newton Compton Editores, 2015.
Bellu, G. M. & Bonsanti, S.
1993 *Il crollo. Andreotti, Craxi e il loro regime*, Roma-Bari: Laterza
Colaprico, P.
1996 *Capire Tangentopoli. Un manuale per capire, un saggio per riflettere,* Milão: Il Saggiatore.
Colarizi, S. & Gervasoni, M.
2006 *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica,* , Roma-Bari: Laterza.
Craxi, B.
2014 *Io parlo e continuerò a parlare. Note appunti sull'Italia vista da Hammamet,* Milão: Mondadori.
Damilano, M.
2012 *Eutanasia di un potere,* Roma-Bari: Laterza.
Davigo, P. & Sisti, L.
2012 *Processo all'italiana,* Roma-Bari: Laterza.
Di Pietro, A.
2000 *Intervista su Tangentopoli,* organizado por G. Valentini, Roma-Bari: Laterza.
1999 *Memoria. Gli intrighi e i veleni contro "Mani pulite",* Milão: Kaos Edizioni.
Ferrajoli, L.
2011 *Poteri selvaggi, La crisi della democrazia italiana,* Roma-Bari: Laterza.
Giglioli, P., Cavicchioli, S. & Fele, G.
1997 *Rituali di degradazione. Anatomia del processo Cusani,* Bolonha: Il Mulino.
Guarnieri, C.
2003 *Giustizia e politica. I nodi della seconda Repubblica*, Bolonha: Il Mulino.
2007 *Judicial Politicization*, in *Encyclopedia of Law and Society*, Londres: SAGE, pp. 1025 – 1029.
2015 *I protagonisti del processo penale: i magistrati*, in *Il diritto penale fra scienza e politica*, Bolonha: Bononia University Press, pp. 209-218.
Moncalvo, G. & Di Pietro, A.
1992 *Il giudice terremoto, l'uomo della speranza,* Ferrara: Edizioni Paoline.

Nelken, D.
1997 *Il significato di Tangentopoli: la risposta giudiziaria alla corruzione e i suoi limiti, in Storia d'Italia*, Annali vol. XIV, *Legge, diritto, giustizia,* Turim: Einaudi, p. 596 ss.

Orlandi, R.
1996 "Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'inquisitio generalis?", in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, p. 568 ss.

Pasquino, G.
2013 *Finale di partita. Tramonto di una repubblica,* Milão: Università Bocconi.

Teodori, M.
1994 *Ladri di democrazia. Dalla P2 a Tangentopoli. Il malaffare politico che ha portato alla fine della Repubblica,* Nápoles: Pironti Editore.