

A (IM)PARCIALIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO EM PERSPECTIVA MULTINÍVEL

THE (IM)PARTIALITY OF THE FEDERAL SUPREME COURT IN COMBATING CORRUPTION FROM A MULTILEVEL PERSPECTIVE.

PAULA REGINA BENASSULY ARRUDA*

ALSIDÉA LICE DE CARVALHO JENNINGS PEREIRA**

RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar as interferências políticas indevidas na atuação do Supremo Tribunal Federal em alguns de seus julgamentos sobre o combate à corrupção. Evidenciar-se-á a normativa internacional e nacional na temática da corrupção, em especial o impacto da normativa internacional no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, serão pontuados os avanços legislativos face o cumprimento dos tratados internacionais atinentes ao combate à corrupção ratificados pelo Brasil, bem como a breve análise e pontuação crítica de casos nacionais que ensejaram situações questionáveis perante o Supremo Tribunal Federal em casos que envolvem corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Normativa internacional e nacional. Interferências políticas. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The objective of this study is to assess the undue political interference in the actions of the Federal Supreme Court in some of its rulings concerning the fight against corruption. The international and national regulations regarding corruption will be highlighted, particularly the impact of international norms on the Brazilian legal system. Accordingly, the legislative advancements will be emphasized in relation to the compliance with international anti-corruption treaties ratified by Brazil, as well as a brief analysis and critical assessment of national cases that have raised questionable situations before the Federal Supreme Court in corruption-related cases.

KEYWORDS: *Corruption. International and national regulations. Political interference. Federal Supreme Court.*

INTRODUÇÃO

A corrupção é tema complexo e plurissignificativo, apresentando desafios que vão da conceituação normativa à aplicabilidade. São muitos estudos que mostram os prejuízos que causa para a qualidade das atividades do Estado, assim como o comprometimento do sistema político de um país. Considerando, então, a realidade brasileira, será visível ao leitor que, de acordo com a complexidade

* Professora na graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – UFPA. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca - USAL (Espanha). E-mail: paularruda@ufpa.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9577-548X>.

** Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. E-mail: alsidealice@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4411-2456>.

das relações entre Estado, democracia e corrupção, os efeitos desta última ganharam força e intensidade.

As crises econômicas e institucionais que assolaram o país na segunda década do século XX, as quais proporcionam a ascensão de fenômenos como o moralismo político, conforme defende Emerson Gabardo, a erosão do Estado de Direito e a influência política na atuação de nossas Cortes, em especial sobre o Supremo Tribunal Federal.¹

O presente artigo, com isso, pretende analisar aspectos relacionados ao combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, verificar-se-á os aspectos teórico-normativos, conceituais e jurisprudenciais, em níveis internacional e nacional, que subsidiam a atuação das instituições em mais de um ordenamento jurídico.

A partir desta leitura, será possível observar as influências políticas de diversas decisões e entendimentos do Supremo Tribunal Federal, e como as ingerências externas à sua atuação geram danos para toda a sociedade.

No primeiro item, será abordado o desenvolvimento do conceito de proteção multinível, a partir da noção de pluralismo constitucional, com base na construção teórica de âmbito europeu. Desse ponto, será possível analisar a possibilidade de aplicação da proteção multinível na América Latina, visto suas claras diferenças que serão apontadas.

No segundo item, será demonstrado o arcabouço teórico em cima da normativa internacional e nacional acerca do combate à corrupção. Nesse contexto, o leitor será capaz de observar os tratados que o Brasil ratificou, bem como a dinâmica acerca dos diferentes instrumentos normativos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

No terceiro item, serão trabalhadas as incongruências do Supremo Tribunal Federal, cujas influências políticas formaram decisões questionáveis, permitindo-nos refletir acerca das possibilidades de impunidade e de teorias que não necessariamente são as mais adequadas para a realidade brasileira, dada toda a relação histórica do Supremo Tribunal Federal com os demais poderes e formas de governo anteriores à Constituição Federal de 1988.

1 GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez., 2017.

1. A POSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO MULTINÍVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO LATINOAMERICANO

1.1. CONSTRUÇÃO TEÓRICA ACERCA DA PROTEÇÃO MULTINÍVEL

A relação entre os ordenamentos jurídicos distintos no contexto da globalização revela problemas relacionados à coexistência de normas jurídicas que, atuando em suas esferas, podem esbarrar em questões conflitantes no que tange a resolução de problemas normativos e seus efeitos. Parte da doutrina constitucional se movimenta em torno, ao menos de modo instrumental, da relação entre sistemas jurídicos em um quadro de pluralidade de ordenamentos.

As interações entre os sistemas fortalecem a redefinição sobre o papel do Estado ao permitir que desafios globais exijam respostas que o ordenamento jurídico interno não é capaz de responder sozinho. Nesse sentido, deve-se observar a abertura dos Estados para um novo modelo constitucional e internacional face a garantia de direitos.²

Devido a isso, o Soares explica que o discurso constitucional pluralista representa a coexistência de duas ou mais ordens constitucionais, operando em mesmo território e sem prévia de definição de última autoridade.³

As bases da teoria foram criadas no âmbito europeu em virtude das relações geopolíticas daquela região. Com isso, serão, brevemente, apontadas teorias de pluralismo constitucional, partindo de características como duas ou mais ordens jurídicas que coexistem sobre um mesmo território compartilhado sem hierarquia entre si.

Breno Baía classifica as propostas de pluralismo constitucional em três categorias básicas de diferenciação que tratam de quem detém a autoridade da última palavra, de como as instituições devem portar-se e de qual relação entre os discursos constitucionais e de qual seria o conteúdo de um discurso constitucional⁴. Nesta senda, destacamos a vertente teórica do pluralismo constitucional interpretativo, mencionado pelo autor, a qual sustenta a necessidade de vetores de interpretação norteadores das interações entre os ordenamentos.

2 SOARES, João Gabriel Conceição. Proteção Multinível e violação do direito à vida de defensores e defensoras de direitos humanos no Estado do Pará. v. 8, n. 1, 2020. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*.

3 *Ibid.* 2020

4 BAÍA, Breno. **Pluralismo Constitucional Interamericano: leitura plural da Constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

É a partir dessa noção principiológica que o ideal regulatório das diferentes visões acerca das normas e de sua aplicabilidade em graus diferenciados de ordem jurídica cria espaço, portanto, a fim de alcançar a melhor interpretação para possíveis conflitos.

Segundo Soares, a interação entre os ordenamentos constitucionais deverá observar a premissa de como as instituições se portam para manter a premissa de quem será a autoridade da última palavra. Com isso, percebe-se a possibilidade de transplantar o pluralismo constitucional a outros ambientes, como a sua aplicabilidade no Sistema Interamericano.⁵

Soares explica que a Corte IDH não prevê qualquer tipo de fiscalização própria de sua competência judicial, desenvolvendo suas próprias sentenças e opiniões consultivas. Exemplo disso é a impossibilidade de um Estado, tendo reconhecido a competência jurisdicional da Corte IDH e ratificado sua competência contenciosa, alegar a inaplicabilidade do Tribunal a algum caso, somente podendo fazê-lo em caso de denúncia integral da Convenção, conforme se verifica na sentença do caso *Ivcher Bronstein vs. Peru*, de 24 de setembro de 1999.⁶

Baía determina que o Tribunal está vinculado a um documento que se autolegitima ao proclamar valores humanos e independe de vontades estatais sobre as suas decisões, portanto, é a única responsável pela interpretação da CADH que se sujeitam os Estados nacionais.⁷

O Sistema Interamericano, ainda, atribuiu hierarquia diferenciada às próprias normas convencionais, o que significa que determinadas normas foram consideradas imperativas (*normas jus cogens*), tais como a igualdade e a não discriminação e a proibição da tortura e de tratamentos desumanos.

É possível concluir que o elemento conceitual do constitucionalismo está presente na CADH, de modo que o documento não atribuiu aquisição de uma nacionalidade como critério de associação e não exerce funções constitucionais nos moldes de um Estado nacional.

Dito isso, afirmamos que a CADH possui caráter especial que regula o modo de agir do Estado por meio de obrigações objetivas de respeito e de garantia, tanto material quanto processualmente, bem como garante a produção de efeitos próprios, os quais proíbem o retrocesso normativo, tais como negar direitos reconhecidos ou impedir o seu exercício, os quais devem ser efetivamente garantidos pelos Estados.

A partir dessa abordagem, evidencia-se a origem da proteção multinível: o contexto comunitário europeu. O constitucionalismo, nesse caso, surge como fundamento teórico a ser abordado e explica o fenômeno da integração

5 *Op. cit.* 2020.

6 *Op. cit.* 2020

7 *Op. cit.* 2015

constitucional conforme os minissistemas jurídicos nacionais a um único sistema jurídico maior, permeando complexos níveis de produção jurídica que requer integração sistemática.

A integração europeia trata de diferentes níveis de governança, logo, conforme Pernice, a proposta de uma estrutura ordenada e hierarquizada suporta diferentes âmbitos na proteção de direitos e de liberdades fundamentais porque a tutela multinível pressupõe a relação e entre atores de todas as esferas: internacional, regional e local⁸. Portanto, o constitucionalismo multinível atua pela composição de Constituições estatais conectadas aos documentos constitucionais complementares que são fundamentados nos tratados europeus.

Em outro contexto, a realidade latino-americana revela peculiaridades à aplicação da proteção multinível que demonstra o principal problema do sistema em multiníveis de proteção: a relação complicada dos direitos humanos nos diferentes níveis. Apesar de reconhecer a proteção multinível em diferentes níveis de proteção interdependentes e autônomos, a realidade latino-americana não possui um contexto comunitário multinível, de modo que há uma diversidade de contextos sociais com diferentes graus de identificação.

É perceptível que, no caso latino, a proteção multinível de direitos humanos compreende o desenvolvimento de diversos conteúdo para direitos semelhantes, o que compreende explorar os níveis nacional, regional e global em cujas fontes e fundamentos se baseiam, as quais se diferenciam. Não existe uma estrutura hierarquizada constitucionalmente, mas a aceitação de multiníveis constitucionais.

Segundo Soares, os dois âmbitos são independentes e possuem atribuições contenciosas, consultivas e cautelares, independentes de critérios externos para avaliação. Acrescenta, ainda, que, no caso da Convenção Americana, a Corte atribui às normas convencionais caráter de imperatividade inderrogável. Por esse motivo, defende que há uma “atuação pluralista constitucional do Supremo Tribunal Federal em relação à Constituição da República Federativa brasileira e da Corte Interamericana à Convenção Americana de Direitos Humanos.”⁹

A partir disso, percebe-se que, conforme pensamento de René Uruña, não há, factualmente, âmbito supranacional de proteção dos direitos humanos na América Latina, o que reflete o então progresso e desenvolvimento desse sistema na parte latina do continente americano, que ainda é jovem. Nesse sentido, a tutela multinível de proteção dos direitos humanos no continente americano é abarcada por possibilidades e riscos ocasionados pela interação entre os sistemas jurídicos nacionais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.¹⁰

8 PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*, v. 15, n. 3, p. 350-407, 2009.

9 *Op. cit.* 2020

10 GALINDO, George Rodrigo B., URUÑA, René e PÉREZ, Aida Torres. Proteção Multinível

1.2. A TUTELA MULTINÍVEL NO ÂMBITO BRASILEIRO

A existência de tratados e de costumes internacionais é reconhecida pelo Direito brasileiro, conforme conteúdo do artigo 5º, §§ 2 e 3, da Constituição Federal.

Os tratados internacionais sobre direitos humanos recebem seus status conforme a forma de internalização: hierarquia constitucional, se aprovados pelo rito das Emendas Constitucionais ou status supralegal, se aprovados pelo rito comum.

Há, ainda, a caracterizado pela adesão do Brasil ao Tribunal Penal Internacional. Isso demonstra a valorização da nação brasileira em demandas analisadas e processadas pela jurisdição internacional.

Reconhecida a imperatividade dos tratados internacionais de direitos humanos, é possível falar sobre uma proteção multinível em esferas de garantia nacional, supranacional e internacional.

Dito isso, apesar de não existir expressamente um sistema com estrutura própria de multinível na América Latina, pode-se destacar o fato de o Brasil ser Estado-membro da Organização dos Estados Americanos – OEA, portanto, submete-se aos dispositivos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, instrumento do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, que é criador dos Tribunais Internacionais nessa região.

No que concerne a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, observa-se pelo teor do decreto n. 4388 de 2002, instrumento que promulgou a adesão brasileira – fazendo frente ao Estatuto de Roma – que é dever de cada Estado-parte realizar a sua própria jurisdição penal frente a um crime internacional. Isso significa que o Tribunal Penal Internacional teria função subsidiária aos tribunais nacionais.

Segundo Duarte e Chagas, ao participar de uma Conferência sobre Diálogos Constitucionais, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, declarou que é dever dos tribunais constitucionais construir um Direito Constitucional multinível, cujo diálogo cooperativo entre conhecimento e experiência devem ser estabelecidos e desenvolvidos.¹¹

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o seu artigo 5º, §2º escancarou que os direitos e as garantias expressos na Constituição não excluem outro decorrentes dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte, o Brasil apontava para a sua relação normativa dialógica. Após controvérsia acerca do dispositivo, a jurisprudência brasileira

dos Direitos Humanos. Manual. *Rede de Direitos Humanos e Educação Superior*. 2014 – dhes.

11 DUARTE, Joel Meireles, OLIVEIRA, Jadson, CHAGAS, Caroline dos Santos. A tutela multinível de direitos no âmbito brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Internacional*. v. 7, n. 2, p. 34-53, jul/dez 2021.

chegou ao entendimento, alhures explanado neste trabalho, que determinou o status constitucional dos Tratados que versem sobre Direitos Humanos e forem aprovados pelo rito das Emendas Constitucionais.

Desse modo, compreende-se que, a par dos instrumentos internacionais e nacionais na proteção dos direitos humanos, o ordenamento jurídico brasileiro possui meios de garantir o diálogo entre o ordenamento jurídico internacional e interno, sendo possível perceber a aplicação da proteção multinível no âmbito da América Latina em relação ao ordenamento jurídico brasileiro.

2. A INFLUÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

2.1. OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção tem atuado de forma brutal e aniquiladora nas últimas décadas em diversos países do mundo. Em atual estágio das sociedades politicamente organizadas, é unânime o reconhecimento de que a corrupção não é um problema local, podendo ser encarada como fenômeno transnacional, de maneira a afetar quase que a totalidade dos países no mundo.

O fato de a corrupção ser preocupação global impulsionou diversos países e organizações internacionais a unirem esforços para a produção de uma regulamentação internacional vinculante e eficiente de combate à corrupção, em níveis global e regional.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida de 2003, foi o primeiro instrumento jurídico internacional, com abrangência global, específica para o combate à corrupção. Tal instrumento representou, à época, uma mensagem clara de que a sociedade internacional está determinada a prevenir e a controlar a corrupção.

Ressalta-se que a Convenção foi adotada pelo Brasil, integrando o ordenamento jurídico por meio do Decreto n. 5.687/2006, de 31 de janeiro de 2006. Nesse contexto, das disposições mais importantes, destaca-se as que tratam sobre prevenção à corrupção, à penalização e a aplicação da lei, da cooperação internacional e da recuperação de ativos, considerando que todas as disposições convencionais necessitam de adaptações legislativas e/ou ações domésticas, de acordo com a adoção da Convenção por cada Estado signatário.

Além dele, destaca-se a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, com nome comum Convenção de Palermo (2000). Esse instrumento está intimamente conectado à corrupção que serve de instrumento para que crimes organizados concretizem as suas ações. Nesse caso, o intuito do instrumento internacional é proporcionar aos Estados-Partes

um quadro de cooperação internacional para o combate ao crime organizado, e, de modo consequente, à corrupção.

Os Estados-partes se comprometem a adotar medidas no âmbito interno, que incluem a criação de delitos domésticos, a regulamentação de marcos de extradição, transferência de pessoas condenadas, dentre outras maneiras de assistência jurídico-administrativa.

Em âmbito regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o mais importante instrumento no trato transnacional da corrupção é a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro em 7 de outubro de 2002 pelo Decreto nº 4.410 de 7 de outubro de 2002.

O objeto primordial deste instrumento é a adoção de medidas preventivas pelos Estados-membros da organização, contando com a definição de atos de corrupção, a tipificação dos delitos de suborno transnacional e de enriquecimento ilícito, assim como a definição de termos de assistência e de cooperação técnica.

Interessante notar, pelo escopo da Convenção, que abrange as adoções domésticas, mas também uma dimensão internacional da corrupção, evidenciada no artigo 8º que trata do suborno transnacional e do trato entre empresas locais e funcionários públicos estrangeiros.

Em relação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o principal instrumento de prevenção e combate à corrupção é a Convenção sobre o Combate de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997). O principal objetivo dela é combater a corrupção em um cenário de globalização da economia.

Ao partir desta noção, tem-se que o suborno de funcionários públicos estrangeiros em âmbito de transações comerciais internacionais é o objeto da Convenção de 1997, mais específica e seletiva se comparada com os instrumentos generalistas da ONU, de iniciativa global, e com outras iniciativas regionais.

O Estado brasileiro é Parte nos principais tratados em relação ao combate à corrupção, tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

3.2. O Impacto dos Tratados Internacionais na formulação de políticas públicas anticorrupção no Brasil

Ao ingressar no plano interno do ordenamento jurídico brasileiro, os tratados internacionais concernentes à prevenção e ao combate à corrupção passam a surtir efeitos. Nesse sentido, posturas e medidas são imprescindíveis para o cumprimento das obrigações internacionais assumidas.

Em relação a essas medidas, verifica-se que o Brasil criou e implementou políticas públicas voltadas à criação e/ou aprimoramento da legislação doméstica; à criação da cooperação internacional, além da criação, da modernização e da atualização dos órgãos e mecanismos de combate à corrupção.

Uma das medidas a citar-se é a realização de modificações legislativas no ordenamento jurídico doméstico, cujo intuito é adequá-lo aos padrões normativos internacionais.

O Brasil, então, para atender ao artigo 1º da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, acrescentou à Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, o Capítulo 2-A, ao Título XI (Dos Crimes contra a Administração Pública) do Livro II (Parte Especial) do Código, o qual dispôs sobre os “Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira”. Dessa disposição, surge a tipificação da corrupção ativa em transação comercial internacional (artigo 337-B), o tráfico de influência em transação comercial internacional (artigo 337-b) e o tráfico de influência em transação comercial internacional (artigo 337-C).

Outrossim, a Lei Anticorrupção foi criada (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013) essencialmente para dispor sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Nesse sentido, pode-se afirmar que a nova lei veio atender à inclinação internacional, que pode ser verificada em várias Convenções que o Brasil ratificou e internalizou.

A Lei Complementar nº 131/09 (publicidade dos atos administrativos) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) também são decorrências dos compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional e compõem pacote de políticas adotadas pelo país na prevenção e na luta contra a corrupção.

A edição dessas Leis atendeu aos artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, as quais dispõem sobre o dever de cada Estado Parte em adotar medidas para aumentar a transparência em sua administração pública e para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos não pertencentes ao setor público.

Houve, ainda, a criação da Lei nº 9.613/98, que dispôs sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na lei e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Diversas medidas têm sido tomadas, também, por órgãos como os Tribunais de Contas. No sistema normativo brasileiro, são órgãos independentes, vinculados ao Poder Legislativo em cada uma das esferas do governo, tendo como principal atribuição auxiliar o Parlamento no exercício do controle externo dos gastos públicos.

No final do ano de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitou as contas do governo federal relativas ao ano de 2014. Segundo o Tribunal, no balanço apresentado pela União havia irregularidades ofensivas à Constituição, assim como à Lei Orçamentária e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse contexto, a reprovação das contas apresentadas teve como fundamento as conhecidas pedaladas fiscais, que são manobras praticadas pelo governo no sentido de atrasar repasses no Tesouro Nacional aos bancos para o pagamento de despesas com programas sociais obrigatórios.

Importante mencionar que a Organização dos Estados Americanos – OEA, em relevante informe de 2019, tratou sobre consequência práticas da perspectiva de direitos humanos no combate à corrupção. Dentre elas, assevera-se a necessidade de abordar os direitos humanos em uma luta contra corrupção centralizada na vítima.

Essa vinculação entre corrupção e direitos humanos traz como ponto crucial a centralidade na vítima, produzindo efeitos nas medidas preventivas e no uso de instrumentos e mecanismos de direitos humanos para enfrentamento da corrupção.

Sobre isso, o informe temático “Corrupção e Direitos Humanos” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, em 2019, demonstrou, em sua primeira recomendação, que as vítimas estejam no centro da luta contra este fenômeno e façam parte da análise, do diagnóstico, do desenho e da implementação dos recursos no combate à corrupção.

Assim, pode-se compreender que o combate à corrupção exige medidas do Estado e da comunidade internacional para que, efetivamente, haja a devida concretização dos instrumentos nos ordenamentos jurídicos nacionais. É assim que se revela a realidade brasileira direcionada ao combate preventivo e repressivo à corrupção, cujo enfoque deve estar na vítima.

A partir de toda a normativa nacional e internacional, ser-nos-á possível identificar se o Supremo Tribunal Federal está cumprindo-as em suas decisões.

3. AS INCONGRUÊNCIAS DO PODER JUDICIÁRIO NO QUE TANGE A NORMATIVA INTERNACIONAL E NACIONAL SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO

3.1. BREVE HISTÓRICO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS

O Supremo Tribunal Federal é contemporâneo à Proclamação da República e da Federação do Brasil, cuja criação foi inspirada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

No período Vargas (de 1930 a 1945), o STF esteve submisso ao governo, inclusive com a possibilidade de revisão das suas decisões, a exemplo de um

Habeas Corpus (HC nº 33.908/DF) negado pelo Ministro Afrânio Costa com fundamento em informações do Presidente da época, ou seja, pelo simples fato de ter informado que o sujeito do HC não estaria impedido de locomover-se.

Após a edição do AI nº2/65, o número de Ministros do STF foi ampliado para 16, o que garantia maioria de votos para o governo. Depois, o AI nº5/68 trouxe a aposentadoria compulsória de três Ministros, excluídos da apreciação do Poder Judiciária os atos praticados pelo comando militar.

Segundo dispõe Barreto, em 1980, período de redemocratização do País, houve a tentativa de trazer as eleições diretas por meio de proposta de emenda constitucional, conhecida como emenda “Dante de Oliveira”.¹² Devido a isso, o Presidente da República decretou “estado de emergência” no Distrito Federal e cidades de Goiás próximas sob argumento de que assim fazia para preservar o livre funcionamento do Congresso Nacional.

Além disso, apesar de o modelo inspirador da criação do Supremo foi a Suprema Corte Americana, entretanto, deve-se enxergar as suas deformidades: em primeiro lugar, a indicação e a nomeação dos seus membros são feitas pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal. Porém, o Senado não apenas dá resposta positiva ou negativa, ele interfere ativamente, até de forma abusiva em um processo que pode perdurar meses ou anos.¹³

No que tange à prerrogativa de foro, que é a competência originária do Supremo em julgar autoridades, prevista pela Constituição Federal, Barreto esclarece os aspectos de maior relevância atual: a politização da prerrogativa de foro e o abuso do direito de recorrer.¹⁴

A politização da prerrogativa de foro significa que determinadas pessoas, ou grupos, ponderam de maneira política sobre a conveniência e a oportunidade de assumir ou renunciar a determinados cargos e mandatos ou tomar a iniciativa legislativa. Essas ações, quaisquer que forem, objetivam interferir no andamento de processo judicial de seu interesse.

Cabe informar que a prerrogativa de foro é garantia do cargo ou mandato cuja duração é vinculada ao período da investidura. Contudo, pelo que se observa do Supremo, não era esse o entendimento.

O STF possuía entendimento pacificado de que a garantia de prerrogativa de foro se estendia para além do término do exercício do cargo ou mandato. A matéria, inclusive, foi objeto da Súmula nº 394, que vigorou por mais de 35 anos, segundo a qual, a competência especial por prerrogativa de função prevalece ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.

12 BARRETO, Helder Girão. *Internacionalização do Direito, combate à corrupção e o Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988/2008)*. 1ª edição. Editora Dialética. 2020.

13 *Ibid.* 2020.

14 *Ibid.* 2020.

Apenas no julgamento do Inquérito nº 687-4/DF, em 25/08/1999, que a Súmula nº 394 foi cancelada, com declaração do Ministro Sidney Sanches no sentido de tratar a prerrogativa como inerente ao cargo ou ao mandato e não à proteção de quem o exerce.

Em reação, o Congresso Nacional, mediante iniciativa legislativa, aprovou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 10.628 (Diário Oficial da União de 26/12/2002) que reestabeleceu a prerrogativa aos ex-mandatários e estendeu aos processos por improbidade administrativa. Entretanto, a lei, vigorando por quase três anos, findou efeitos em 15/08/2005, vindo o Supremo a declarar a sua inconstitucionalidade.

Quanto à via da renúncia de mandato, menciona-se o caso do julgamento da Ação Penal nº 333-2/PB, relator Ministro Joaquim Barbosa, no qual o acusado desferiu tiros que atingiram um desafeto político, possuindo foro por prerrogativa visto que, à época, atuava como Governador de Estado. Foi, então, denunciado perante o Superior Tribunal de Justiça, que solicitou autorização para o recebimento da denúncia e iniciar o processo penal, tendo a Assembleia Legislativa do Estado negado. Portanto, o processo ficou suspenso.

Dois anos após o ocorrido, o acusado assumiu mandato como Senador e, tendo sido a competência para o foro por prerrogativa modificada, o processo foi remetido ao Supremo Tribunal Federal. O Supremo, por sua vez, requereu nova autorização para prosseguir com o processo, negada pelo Senado Federal. Nesse caso, o processo restou paralisado.

Somente em agosto de 2002, em virtude da Emenda Constitucional de nº 35/2001, atestando a dispensa de autorização prévia da respectiva Casa, a denúncia foi recebida e o processo penal teve formalmente início. Quando o processo estava pronto para julgamento, em 31/10/2007, o acusado, ocupando cargo de Deputado Federal, renunciou do mandato. Isso ocasionou a remessa do processo ao Juiz Criminal da Comarca de João Pessoa/PB, decorridos 14 anos dos fatos.

Partindo desse contexto, é perceptível que a constituição do Supremo Tribunal Federal, ao longo da história, revela a interferência dos outros Poderes, em especial do Poder Executivo, na atuação do Tribunal que é o guardião da Constituição Federal de 1988. Esses traços de interferência política restam evidentes nos exemplos trazidos que ensejaram mudanças de entendimento do próprio Supremo para que se adequasse ao normativo nacional.

3.2. AS PROBLEMÁTICAS DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SUAS DECISÕES

Na Ação Penal de nº 307/DF, Fernando Collor de Mello foi denunciado perante o Supremo Tribunal Federal pelo crime de corrupção passiva. Os fatos imputados a ele consistiram em receber depósitos por meio de conta bancárias

da sua Secretária e aceitar pagamento de suas contas pessoais, tendo a sua cooperação como contrapartida.

O Presidente renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1993, entretanto, o processo continuou tramitando no Supremo Tribunal Federal, posição consentânea com a vigência, à época, da Súmula de n 394.

Durante a instrução criminal, em 07 de outubro de 1994, foi deferido o pedido da defesa para a realização da perícia particular em documentos relacionados a movimentações bancárias, documentos esses que já haviam sido periciados no Instituto Nacional de Criminalística. Sessenta e sete depoimentos foram tomados, de modo que a gravação de conversa telefônica realizada por um interlocutor sem conhecimento do outro foi considerada ilícita pelo Supremo Tribunal Federal sob o fundamento de ter violado a privacidade a intimidade dos investigados.

O ex-Presidente, em 13 de dezembro de 1994, foi absolvido por insuficiência de provas.

Observa-se, a partir da breve análise, que à época, assim como ocorre atualmente, era pacífico o entendimento na jurisprudência do Supremo que a gravação ambiental meramente clandestina, feita por um dos interlocutores, não deve ser confundida com a interceptação, objeto da cláusula constitucional de reserva de jurisdição, cujo entendimento pode ser encontrado em diversas decisões¹⁵.

Ainda, há de se reconhecer que o Tribunal pode mudar de entendimento ou decidir de uma maneira ou de outra, entretanto, nesse caso, o Tribunal deveria atender ao dever de convencimento e de fundamentação das suas decisões, em especial no que concerne questões polêmicas, provando a nível de uma Corte Constitucional que sua decisão não resultou de “capricho ou idiosincrasias e predileções subjetivas”.

Outro caso relevante para a nossa análise trata da Ação Penal de nº 457/RR, na qual um ex-Governador do Estado de Roraima foi denunciado, em 2005, juntamente com Secretários de Estado e outros perante a Justiça Federal em Roraima, pelo crime de peculato e pelo crime de quadrilha, insculpidos nos artigos 312 e 288 do Código Penal, respectivamente.

Segundos os fatos, o Governador do Estado e determinadas autoridades do Poder Legislativo e Tribunal de Contas realizaram acordos cujo objeto era a troca de apoio político e proteção por pagamento de cotas mensais que variavam entre vinte e dois e quarenta e dois mil reais.

Nesse contexto, as autoridades deveriam apresentar as listas de pessoas que apareceriam na folha de pagamento que ao passo que não precisariam

15 AgR no AI nº 560223/SP, Min. Joaquim Barbosa, j. 12/04/2011; AgR no AI nº 503.617/PR, Min. Carlos Velloso, j. 1/2/2005; HC nº 75.338/RJ, Min. Nelson Jobim, j. 11/3/1998.

trabalhar, não receberiam os seus salários. Inclusive, determinaram, no acordo, que essas pessoas, semialfabetizadas, passassem a procuração a alguém de sua estrita confiança, para que, com o instrumento, a pessoa encarregada recebesse os salários correspondentes à cota mensal.

O caso conhecido como “Gafanhoto”, pois os “gafanhotos” eram as pessoas encarregadas de receber os salários com as procurações, teve recursos desviados para o pagamento de cada um deles. Somente em 2002, somou-se setenta milhões de reais desviados, de modo que o esquema criminoso se estendeu de 1998 até 2002¹⁶.

O Supremo Tribunal Federal recebeu o processo em 14 de abril de 2004 em virtude de indícios de participação de um Deputado Federal, onde foi autuado como Petição nº 3135-1/RR. Desse modo, pelas regras processuais, o processo foi desmembrado para que apenas o Deputado Federal fosse julgado pelo Supremo, devolvendo à Justiça Federal de Roraima o processo em relação aos outros acusados.

Em 13 de abril de 2005, o processo desmembrado foi remetido ao Superior Tribunal de Justiça, tendo sido autuado como Ação Penal nº 417-RR, visto a prerrogativa de foro do ex-Governador.

Em 10 de junho de 2005, houve novo desmembramento para ser processado apenas o ex-Governador pelo STJ e ex-Secretários de Estado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região por força da mesma prerrogativa de foro.

Em 20 de outubro de 2005, o Superior Tribunal de Justiça devolveu o processo envolvendo o ex-Governador à Justiça Federal em Roraima, pois a Lei que garantia a prerrogativa de foro dele foi declarada inconstitucional.

Em 22 de junho de 2006 o processo foi remetido ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, entretanto, a sua posse no cargo de Deputado Federal, em 2007, fez os autos retornarem ao Supremo.

Na antevéspera da conclusão da instrução criminal o ex-Governador renunciou ao mandato de Deputado Federal e pediu para que o processo retornasse à Justiça Federal em Roraima.

Apesar de ter sido condenado em 27 de julho de 2011, apelou para O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, como se sabe, será conduzido de volta ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal de forma conveniente e em tempo oportuno.

Este caso revela, conforme defende Barreto (2020), o abuso do direito de recorrer que, pela legislação brasileira, apresenta diversidade excessiva de recursos e, o mais importante em questionar: as mãos habilidosas de quem pode empregar tais recursos. Esse adiamento do julgamento definitivo do processo

16 Atualmente, é o processo de nº 2005.42.00.002531-2.

prestígia eventual impunidade pela prescrição do direito de o Estado-Juiz julgar ou fazer cumprir a pena, bem como atende aos interesses privados dos privilegiados pelas manobras.

Dito isso, é factível que a impunidade é uma das principais causa da corrupção no Brasil, como defende Cordeiro, e ela tende ser maior em países que apresentam um grau elevado de desigualdade socioeconômica.¹⁷

No julgamento do Habeas Corpus – HC – 126.292/SP, o Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a presunção de inocência inviabilizar a execução de uma sentença condenatória antes de seu trânsito em julgado visto que havia o debate acerca da falta de proteção da coletividade.

Observa-se, ante as análises anteriores, que o atual modelo interpretativo do Supremo acerca do princípio da presunção de inocência, que inviabiliza a pena antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, associado a um modelo processual que permite a interposição exagerada de recursos, capaz de inviabilizar o trânsito em julgado, mesmo em casos mais severos, como o homicídio, que possui o prazo prescricional mais elevado em nosso sistema jurídico, contribui para a impunidade em nosso ordenamento jurídico, fruto dos jogos políticos que ainda assolam a função do Judiciário, em especial, do Supremo no país.

Deve-se, ainda, ao tratar de combate à corrupção, mencionar a atuação de Sérgio Moro como julgador de parte dos processos do caso “lava-jato”. Enquanto titular da 13ª Vara Criminal de Curitiba e, portanto, julgador de parte dos processos da “lava-jato”, suas ações foram consideradas de interesse público e de atenção da mídia para a versão do combate à corrupção e moralizante da política.

Há um limite entre a sensibilidade do juiz e a atenção aos clamores públicos e a possibilidade de erro judiciário. Apesar dos efeitos iniciais interessantes, essa mediação e esse clamor com faceta mais política que jurídica também pode trazer como resultado nulidades no processo criminal que, em fases superiores, absolvam corruptos visto o comprometimento da instrução criminal.

O levantamento do sigilo que revelou uma conversa entre os ex-Presidentes Lula e Dilma, em 16 de março de 2016, foi o episódio da “lava-jato” que tornasse o limite mencionado anteriormente mais sombrio. Pelo teor da conversa, Dilma convoca Lula para assumir um ministério em seu governo, segundo Moro justifica. Isso porque gostaria que o povo brasileiro soubesse o que a classe política poderia fazer escondido.

A crise política instalada no governo Dilma e seu posterior impeachment com clara contribuição da atuação do Juiz revela a capacidade de influência

17 CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos. A corrupção sob um prisma histórico-sociológico: análise de suas principais causas e efeitos. *Revista Eletrônica Direito e Conhecimento*, Arapiraca/AL, v.1, n. 2, jul./dez. 2017.

midiática de um cargo que, em tese, deve respeitar o princípio da imparcialidade do julgador. Outrossim, se Moro cometeu crime ao divulgar trechos de conversas telefônicas fora do escopo de sua própria competência constitui controvérsia ainda não solucionada, mesmo que o Supremo e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ tenham questionado.

Verifica-se que a justificativa dada pelo Juiz é essencialmente política, certa autoridade “moral” para decidir o que deve ou não ser de conhecimento da sociedade. Segundo defende fulana de tal (ano), essa justifica deslocaria do âmbito político para o jurídico a autoridade moral sobre o que deve ser a boa vida.

Assim, compreende-se que, diante de um histórico claro sobre a interferência de agentes externos, e aqui, refiro-me aos demais Poderes ou até autoridades, ao longo da história do Supremo, mesmo após a redemocratização do País e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal ainda apresenta incongruências de interesses políticos que não devem interferir a atuação legítima da Corte Constitucional brasileira.

CONCLUSÃO

A realidade brasileira encontra diversas polêmicas no que concerne os casos de escândalo de corrupção. Dentre os aspectos abordados, podemos conferir que o normativo, o jurídico e o econômico-social são os mais impactados pela atuação das instituições no combate à corrupção como um todo.

É perceptível, atualmente, que a sociedade depende de estruturas eficientes e eficazes para o regular funcionamento de toda a máquina estatal. Desse modo, é possível enxergar o funcionamento da proteção multinível no âmbito europeu e aplicá-lo no contexto latino-americano, dependendo isso de adaptações cuja evolução tem sido observada no próprio ordenamento jurídico brasileiro.

Os instrumentos internacionais, tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; a Convenção Interamericana contra a Corrupção; a Convenção sobre o Combate de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, têm causado mudanças no cenário jurídico brasileiro, tornando-se, além disso, reforço no controle social face os desdobramentos normativos para o combate preventivo e repressivo à corrupção.

O cenário nacional, com base nos tratados internacionais, apresentou avanço, tais como os acréscimos à Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002; a criação da Lei Anticorrupção foi criada (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), da Lei Complementar nº 131/09 (publicidade dos atos administrativos) e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), além da criação do COAF, todos decorrentes dos compromissos internacionais do Brasil.

Apesar disso, percebe-se, a partir da leitura de um breve histórico do Supremo Tribunal Federal até o atual cenário, vigente sob a égide da Constituição de 1988, que as interferências políticas ainda encontram possibilidades de atender a interesses privados, tendo como resultado, em muitos casos, a atuação ineficaz e duvidosa da Corte Constitucional brasileira em suas decisões.

A corrupção é entendida como subproduto de um processo complexo de relações institucionais a nível nacional e internacional, por isso a perspectiva dos atores no combate à corrupção no Brasil tem sido positiva, entretanto, é necessário que o Supremo acompanhe toda essa evolução para dar as respostas necessárias a uma sociedade calejada pelo rombo dos recursos público e pela manutenção dos privilégios.

Imprescindível a percepção em torno da ética judicial pela evidência dos casos que exibiram a midiaticização da atuação do Juiz, como no caso “Lava-Jato” e o palco estabelecido por Moro em meio às infrações normativas. Ademais, os demais casos são exemplos de como o sistema jurídico oferece engrenagens para, muitas vezes, perpetuar a manutenção de privilégios mantenedores de impunidade.

Devido a isso, todos os atores de ordem nacional e internacional, inclusive a Corte Constitucional brasileira, devem atuar em prol do avanço no combate à corrupção, acompanhando a evolução constante das relações institucionais entre si e entre os atores globais, regionais e nacionais com os particulares, de maneira a trazer a devida responsabilização e efetivação do sistema jurídico brasileiro no combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

BAÍÁ, Breno. **Pluralismo Constitucional Interamericano: leitura plural da Constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7497>. Acesso em: 22 de agosto de 2022.

BARBA, Mariana Della. **Corrupção no Brasil tem origem no período colonial, diz historiadora**. Edição em 04 de novembro de 202. Disponível em: <<http://goo.gl/uYUSi6>>. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

BARRETO, Helder Girão. **Internacionalização do Direito, combate à corrupção e o Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988/2008)**. 1ª edição. Editora Dialética. 2020.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio Carvalho; SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira. **Corrupção e Direito Internacional: o combate internacional à corrupção e a regulação do lobby praticado por empresas transnacionais**. In: LAUFER,

Daniel (Coord.). **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do Direito**. Curitiba: Juruá, 2013.

CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos. A corrupção sob um prisma histórico-sociológico: análise de suas principais causas e efeitos. **Revista Eletrônica Direito e Conhecimento**, Arapiraca/AL, v.1, n. 2, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistas.cesmac.edu.br/index.php/dec/article/view/670>. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. Sentença de 24 de setembro de 1999c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_84_esp.pdf. Acesso em: 19 de agosto de 2022.

DUARTE, Joel Meireles, OLIVEIRA, Jadson, CHAGAS, Caroline dos Santos. A tutela multinível de direitos no âmbito brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. v. 7, n. 2, p. 34-53, jul/dez 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/8225>. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

FONTAINHA, Fernando de Castro. LIMA, Amanda Evelyn Cavalcanti de. Judiciário e Crise Política no Brasil Hoje: do Mensalão à Lava Jato. **Revista da Associação dos Antigos Alunos de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro**, v. 1, n. 1, 2019, jul/dez, p. 1. Disponível em: <http://www.revistaalumni.com.br/index.php/revistaalumni/article/view/3>. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez., 2017. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_revista3431-ac--revista-de-direito-administrativo--constitucional. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

GALINDO, George Rodrigo B., URUEÑA, René e PÉREZ, Aida Torres. **Proteção Multinível dos Direitos Humanos. Manual. Rede de Direitos Humanos e Educação Superior**. 2014 – dhes.

PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. **The Columbia Journal of European Law**, v. 15, n. 3, p. 350-407, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1326114. Acesso em: 17 de agosto de 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 7.030, de 7 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em 21 de agosto de 2022.

SOARES, João Gabriel Conceição. Proteção Multinível e violação do direito à vida de defensores e defensoras de direitos humanos no Estado do Pará. v. 8, n. 1, 2020. Revista REDES – **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6629>. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

Recebido em: 30/04/2023

Aprovado em: 16/06/2023

