

**SOBRE UMA AGENDA JUDICIAL ANTICORRUPÇÃO:
AÇÕES DE COMBATE À CRIMINALIDADE
NO CAMPO POLÍTICO**

**ON AN ANTICORRUPTION JUDICIAL AGENDA:
ACTIONS IN FIGHTING CRIMINALITY
IN THE POLITICAL FIELD**

João Marcelo Negreiros Fernandes

Advogado. Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca (ES). Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca (ES). Professor do Centro Universitário UNIFAMETRO.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6549-2662>

E-mail: jmnfernandesadv@gmail.com

Resumo

O artigo discute a corrupção praticada por parlamentares e governantes para compreender os desdobramentos recentes na vida do país. Objetiva-se examinar o tratamento repressivo do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, os principais tipos de crimes, ações judiciais, o tempo médio até os julgamentos e as inovações legislativas. Justifica-se o estudo devido às graves consequências da corrupção para a ordem democrática, sem descuidar a preocupação da população com relação à redução da impunidade. Elaborou-se pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica de livros, artigos científicos, legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema. Os resultados evidenciam o alto número de demandas, a interlocução da justiça com a sociedade e os desafios legislativos na obstrução de atos corruptos.

Palavras-chave: Corrupção. Política. Responsabilização. Poder Judiciário.

Abstract

The article discusses the corruption practiced by parliamentarians and government to understand the recent developments in country's life. The objective is examining

the repressive treatment of the Judiciary, especially the Supreme Court, the main types of crimes, lawsuits, the average time until trials and legislative innovations. The study is justified due to the serious consequences of corruption for the democratic order, without neglecting the population's concern about reducing impunity. The methodology uses the qualitative and exploratory method, bibliographic research, scientific articles, constitutional and infraconstitutional legislation about the theme. The results demonstrate the high number of demands, the interlocution of justice with society and the legislative challenges to obstruct corrupt acts.

Keywords: *Corruption. Politics. Responsibility. Judiciary.*

1 INTRODUÇÃO

O tema da corrupção política é um fenômeno ubíquo e complexo, sendo notória a sua presença em várias democracias ocidentais. Apesar de alguns países terem investido esforços e conseguido reduzir o nível de criminalidade perpetrada por parlamentares e burocratas públicos em afronta a projetos de desenvolvimento social, ela permanece endêmica no Brasil, impulsionando uma série de estudos teóricos que abordam meios mais efetivos de combatê-la.

A literatura especializada tem dado destaque a órgãos que exercem o controle sobre comportamentos corruptos, com análises significativas sobre os resultados alcançados. Essa rede de instituições (Controladorias administrativas, Polícias, Ministério Público, etc.) e o ciclo de supervisão, monitoramento e investigação participa na ponta com o sistema judiciário, integrado por juízes e tribunais que decidem pela responsabilização civil e penal dos agentes.

O artigo se propõe a examinar a atuação do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, com vistas a conhecer os crimes mais frequentes praticados por políticos corruptos, as principais demandas judiciais e a duração média até os julgamentos. Busca-se também compreender a função judicial à luz dos novos desafios legislativos, bem como se existe uma aproximação entre a Justiça e a sociedade civil em matéria de prevenção à corrupção.

A elaboração da pesquisa desenvolveu-se mediante procedimento técnico de revisão bibliográfica, com enfoque em livros, escritos científicos, legislação constitucional e infraconstitucional a respeito do tema. Por outro lado, a análise de dados quantitativos encontrados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF) e os estudos analíticos sobre o funcionamento da justiça brasileira foram imprescindíveis para o desenvolvimento do estudo.

O texto se estrutura em três seções após esta introdução: num primeiro momento, realiza uma aproximação conceitual sobre o fenômeno da corrupção na política; a segunda seção apresenta uma referência teórica com relação à noção de *accountability*, enfocando a questão da penalização dos agentes políticos; a terceira se concentra no exame dos dados atinentes ao Supremo Tribunal Federal e na legislação atual voltada à repressão desses delitos.

2 BREVE FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE A CORRUPÇÃO POLÍTICA

Desde o século passado as reflexões em torno do conceito de corrupção têm contribuído para uma extensa produção filosófica e jurídica que busca compreender o fenômeno como um problema para a organização política do Estado. Estar-se, na verdade, diante de uma expressão altamente ambígua, já que o que se considera como corrupção depende de uma interpretação das normas, dos códigos éticos-morais e da distinção entre o público e o privado.

Entretanto, é certo que a literatura moderna tem se esforçado na formulação de modelos empíricos e teóricos com a finalidade de conferir operacionalidade e facilitar a análise da corrupção. Surgiram, portanto, várias definições baseadas na ideia de ofício público (*public office*), por meio da qual se entende o fenômeno como “a conduta de alguém que se afasta dos deveres formais de uma função pública em virtude de interesses pessoais” (NYE, 1989, p. 66).

Por outro lado, alguns autores relacionam a corrupção com a violação a um sistema normativo de referência. Ela pode também ser explicada como o ato das autoridades públicas que se desviam de regras estabelecidas para servir a fins particulares (HUNTINGTON, 1975, p. 72). Em sentido bastante similar, pode ser qualificada como a prática que atenta contra o interesse público, afetando seriamente sistemas públicos ou civis (FRIEDRICH, 1989, p. 15).

Uma terceira abordagem procura explicá-la a partir de pressupostos econômicos, mais precisamente tomando em conta a lógica do mercado financeiro. Dessa forma, “a corrupção está baseada na elaboração de um cálculo racional por agentes autointeressados que examinam os custos e os benefícios de burlar as regras do sistema político, tendo sempre em vista a maximização do lucro em detrimento de recursos públicos” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 64).

Como se verifica, as três abordagens acima mencionadas convergem na direção de que o fenômeno da corrupção é a subversão do público pelo privado, sendo certo que os indivíduos corruptos se utilizam da máquina pública com o propósito de servir a desígnios egoístas, tendo por base, na maioria das vezes, contraprestações econômicas. No entanto, para o observador mais atento, é possível reparar que tais noções desconsideram elementos teóricos importantes.

Atinente a essa questão, Estévez (2005, p. 47) esclarece que:

Essas definições deixam de fora de seu alcance uma certa quantidade de aspectos que não são insignificantes, a saber: as relações que se estabelecem entre os Estados (público-privado), incluindo as dimensões relativas a ambas as partes; ou em uma economia globalizada, a relação entre dois agentes privados com distintos recursos e capacidades; ou a questão da direcionalidade, uma vez que nem sempre toda ação de corrupção começa no setor público, tendo em vista que há atores ativos e passivos.

Assim sendo, e em conformidade com os objetivos do texto, as linhas que seguem se ocuparão de um tipo de corrupção realizada por políticos profissionais, com referência a governantes e parlamentares investidos nos respectivos cargos

por intermédio de eleições populares, livres e periódicas. De modo mais concreto, se trata de uma modalidade criminosa perpetrada na dimensão da representação política, afetando valores e princípios democráticos¹.

Para compreendê-la, importa considerar que pelo menos um dos envolvidos no arranjo corrupto desempenhe cargo representativo, isto é, que seja escolhido pelo voto de eleitores para conduzir suas vontades no âmbito do Estado. São agentes constituídos por uma relação de representação e que possuem delegação/autoridade para atuar em nome do povo, com liberdade para decidir e influenciar processos legislativos e projetos de governo (HOLMES, 2003, p. 193).

Somado a isso, entre as razões para a prática do ato (comissivo/omissivo) reputado como politicamente corrupto, deve prevalecer o interesse do sujeito na obtenção de uma vantagem indevida que não a conseguiria, caso respeitasse os deveres que impõe um marco normativo de referência. Esse interesse pode ser direto ou indireto - ou seja, em favor de terceiros-, revelando a ganância pessoal em face do interesse público (CASTILLO, 2003, p. 17).

Também não se pode perder de vista a necessidade de que exista uma consciência por parte do político ou do governante corrupto de que sua ação ou omissão é (ou pode ser) considerada ilegal ou imprópria. Sobre esse aspecto, entenda-se como imprópria toda conduta que afronte diretamente as preferências ou interesses expressados pelos cidadãos que o elegeram através dos mecanismos eleitorais. Nessa toada, Gisbert (2007, p. 138) adverte que:

A corrupção não é mais que a violação de um contrato em virtude do qual se produz a transmissão do exercício de determinados poderes com uma certa margem de discricionariedade por parte do agente que, contra os interesses e as preferências de seu principal, atua em favor de um terceiro de quem recebe uma recompensa. Evidentemente em tal análise, o agente é o político eleito, o principal é o cidadão e o contrato está constituído por uma relação de representação política.

1 Importa advertir que o texto exclui do exame o debate sobre a atuação ilegítima dos partidos políticos e as questões sobre financiamento de campanhas eleitorais. Tais temáticas necessitam de um estudo mais específico e aprofundado, o que não cabe dentro das reflexões e natureza dos problemas que neste campo se procura analisar.

A partir dessas premissas, é possível sustentar que a corrupção política encontra condições férteis no instante em que funcionários eletivos do Estado (burocratas ou parlamentares) decidem, valendo-se do cargo que ostentam e da margem de liberdade conferida pela lei para influenciar o curso da ação política no Estado, favorecer interesses privados em prejuízo da vontade social e do sistema normativo que lhe impõem deveres a serem seguidos.

Neste ponto, pode-se incluir entre as práticas corruptas a lavagem de dinheiro por parlamentares ou partidos políticos, o uso de verbas obtidas a partir de transações irregulares em campanhas eleitorais, a aceitação de recursos em troca de favores ou para influenciar votações e aprovações de leis/medidas administrativas, contribuições privadas (doações) que violam nitidamente normas específicas atinentes ao financiamento de agremiações partidárias.

É relevante alertar que esses atos geralmente são realizados de forma organizada e com a participação de uma sucessão de pessoas que talvez nem se conheçam entre si, dentre elas: políticos, afiliados a partidos, empresários. Esse esquema, visto no Estado brasileiro através de grandes operações como a Lava-Jato, traz dificuldades quanto à identificação da posição hierárquica dos indivíduos na trama delitiva e a aferição da responsabilidade de cada um deles.

Feitas essas considerações, também constitui lugar comum na doutrina que os efeitos corruptos no terreno da política possuem uma incidência direta e desastrosa sobre a capacidade do Estado em arrecadar tributos e destiná-los ao financiamento de atividades essenciais; implementar políticas de desenvolvimento voltadas para o atendimento de uma variedade de demandas sociais; e redistribuir recursos entre diferentes grupos e regiões de um mesmo país.

Ademais, essa espécie de corrupção altera a ordem de prioridades e projetos sobre direitos sociais (saúde, educação, moradia, entre outros) que beneficiariam a população, sobretudo a mais necessitada, já que verbas públicas são canalizadas para financiar negócios particulares espúrios. Vinculado a esse fato, se produz um aumento nos preços de bens e serviços, o que agrava desigualdades e coloca a corrupção como uma das causas da pobreza.

A relação entre corrupção e pobreza é assim explorada por Malem Seña (2000, p. 29):

A corrupção é a grande responsável para que se descuide das necessidades fundamentais da população, em particular necessidades básicas como alimentação, saúde e educação. Assim, a corrupção se constitui na causa fundamental do subdesenvolvimento e da pobreza em geral. O resultado é um círculo vicioso. Por sua parte, a pobreza contribui para aumentar a corrupção, já que aquele que não pode cobrir as suas necessidades básicas pode se ver forçado a recorrer a métodos menos honestos para a sua subsistência.

Portanto, fixadas as bases conceituais da corrupção política, a sua presença impacta nos princípios sobre os quais se assenta o regime democrático, especialmente a ideia de que afasta a possibilidade de os cidadãos determinarem os rumos do Estado a que pertencem. Os desejos destes acabam sendo substituídos pelos dos representantes eleitos que perseguem objetivos gananciosos, gerando custos negativos para as decisões que interessam à coletividade.

3 ACCOUNTABILITY E FRENTE DE COMBATE À CORRUPÇÃO POLÍTICA

Os comportamentos corruptos praticados no âmbito da política, os quais maculam, visivelmente, a ideia de representação e provocam seu descrédito perante a opinião pública, têm dado lugar ao relevante debate em torno da necessidade de que o agente eleito (seja parlamentar ou administrador público) preste contas de suas ações e responda pelos ilícitos eventualmente cometidos em detrimento do interesse da coletividade, o que envolve a noção de *accountability*.

O uso da expressão é próprio dos sistemas democráticos e pressupõe que parlamentares e governantes sejam responsabilizados, durante o exercício dos seus respectivos cargos, por condutas contrárias à vontade da população (governados) que legitimaram a investidura daqueles atores no âmbito do Estado.

E uma vez descumpridos os deveres aos quais se vincularam, haverá a apuração dos fatos e a aplicação de penalidades nos moldes da legislação.

A rigor, o enquadramento da questão pode dar-se no campo da política, onde o juízo sobre a conduta dos parlamentares é realizado pela Câmara Legislativa, podendo culminar na cassação do mandato e nas hipóteses de inelegibilidade. Sobre os representantes do executivo tem-se o *impeachment*, cuja denúncia deve estar fundada na prática de crime de responsabilidade (infração política-administrativa), podendo levar à perda do cargo e à inabilitação ao exercício de função pública por um tempo específico (ARANTES, 2011, p. 121).

Antes de prosseguir, porém, deve-se fazer a ressalva de que os crimes de responsabilidade que redundem em *impeachment* não são restritos a quem pertence ao Poder Executivo, alcançando membros de outros poderes não representativos. Sobre esse aspecto, a Lei n. 1.079/1950, que define essa espécie de delito e regula o processo de julgamento, prevê, por exemplo, um rol de ações direcionadas a ministros do STF e ao Procurador Geral da República que podem resultar em denúncia e posterior abertura de processo de *impeachment*.

Pois bem, deputados federais e senadores da república, acusados de desvios éticos-legais, poderão ter os mandatos cassados pela casa a qual pertencem, através do voto da maioria absoluta dos membros, sempre assegurados a ampla defesa e o contraditório. O Presidente da República, por sua vez, pode ser denunciado pela prática de crime de responsabilidade, cuja admissão da peça acusatória ocorrerá na Câmara dos Deputados e o julgamento, no Senado².

Um caso emblemático de perda de mandato ocorreu em 12 de setembro de 2016 quando, por 450 votos a favor, a Câmara dos Deputados cassou o mandato de Eduardo Cunha (PMDB-RJ), por quebra de decoro ao proferir informações falsas numa Comissão Parlamentar de Inquérito sobre contas de sua titularidade no exterior. Quanto ao *impeachment*, cita-se o processo que resultou na destituição de Dilma Rousseff, em 2016, pelos votos de 61 senadores.

2 Destaque-se que parlamentares estaduais e municipais poderão ter os seus mandatos cassados perante as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Os prefeitos respondem por crimes de responsabilidade junto à Câmara Legislativa Municipal; e os governadores, a seu turno, perante o Poder Legislativo do respectivo estado.

Noutro giro, verifica-se a possibilidade de uma responsabilização do tipo criminal em deferência às leis penais do país, configurando o ato corrupto como fato típico, antijurídico e culpável sob a ótica da teoria do crime. As condenações, proferidas por juízes e tribunais de justiça como consequência lógica da vontade objetiva da lei, podem imputar ao réu pena de reclusão, perda do mandato e até mesmo o pagamento de uma multa (LORENTE, 2016, p. 241).

Neste ponto, tanto parlamentares como o Presidente da República podem responder por crimes comuns, cometidos no exercício do cargo e relativos às funções (*propter officium*). Nesses casos, e no plano federal, a acusação, geralmente, é proposta pelo Procurador Geral da República, ressaltando o papel do Ministério Público Federal (MPF) como titular da ação penal, cujos meios persecutórios se apoia no trabalho de órgãos administrativos e da polícia técnica³.

Também é certo que os acusados dispõem de garantias especiais com relação ao foro de processamento das demandas penais, consoante as regras da Constituição Federal (CF). Em se tratando de deputados federais, senadores e Presidente da República fixou-se, no artigo 53, §1º e artigo 102, I, “b” da CF, a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar e proferir decisão, seja para condenar ou para absolver os acusados (BRASIL, 1988, *on-line*).

Conforme levantamento apresentado pela imprensa, no início de 2019 demonstrou-se que, do total de 513 deputados federais, 50 deles (10%) respondiam a processos criminais perante a Justiça. Em comparação com 2015, último ano em que a pesquisa foi realizada, 38 parlamentares já respondiam a algum tipo de ação penal, o que vale afirmar que a investigação de políticos por atos ilícitos fragiliza o sistema democrático (VELASCO *et al*, 2019, *on-line*).

Com relação ao cargo presidencial, recorde-se que, em 26 de junho de 2017, o Procurador Geral da República (Rodrigo Janot) ingressou com denúncia contra o político Michel Temer (PMDB/SP) por corrupção passiva, tornando-se

3 No âmbito estadual, vislumbra-se a participação do Ministério Público através do Procurador Geral de Justiça. Na situação da prática de crimes comuns, os vereadores e deputados estaduais, em regra, serão julgados pelo Tribunal estadual. No tocante aos prefeitos municipais, estes serão julgados igualmente pelo Tribunal de Justiça Estadual (TJ's) e os governadores dos estados, pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ (artigo 105, I, “a”, CF/88).

este o primeiro presidente em exercício a ser denunciado por crime comum. Porém, a Câmara dos Deputados, a quem cabe autorizar o citado processo, entendeu, por maioria de votos, pelo não provimento da acusação.

Avançando na discussão, a terceira forma de repressão está no campo cível, onde a corrupção é vista como ato de improbidade administrativa, materializada através de ação própria movida contra o agente político. Se julgada procedente, o réu poderá ter contra si decretada a suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato e a restituição de valores aos cofres públicos, sendo certo que o êxito dessa medida depende da ação de promotores e juízes.

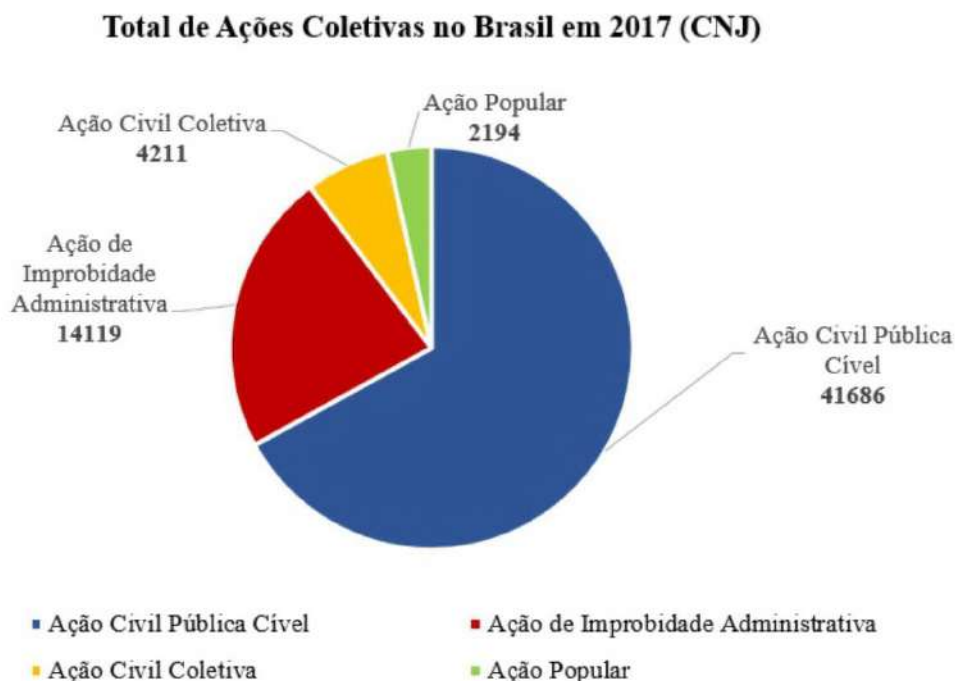
Essa espécie de enfrentamento ao fenômeno, prevista na Carta de 1988 e regulamentada pela Lei n. 8.429/1992, consagra uma punição mais severa ao agente estatal que se utiliza do cargo ou da função para se locupletar às expensas do erário público, desrespeitando a legalidade e a moralidade administrativas. Os atos reputados como de improbidade e as respectivas sanções estão dispostas no §4º do artigo 37 da CF e artigo 12 da mencionada Lei.

Ainda no campo das tutelas coletivas, acrescente-se a existência da ação civil pública, regulamentada pela Lei n. 7.347/1985, e que se destina à reparação pecuniária e ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer com relação ao patrimônio público e social, direitos difusos e coletivos, ordem econômica, etc. Vale registrar que, com relação a um mesmo fato, nada obsta que sejam propostas tanto a ação por improbidade como a ação civil pública.

A par destes comentários, interessa, de momento, observar que, de acordo com uma pesquisa cuidadosamente elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), chegou-se à conclusão de que tramitou perante o Poder Judiciário brasileiro, no ano de 2017, 62.210 ações coletivas. 41.686 delas eram ações civis públicas seguidas de 14.119 ações de improbidade administrativa, o que atesta a grande utilização destes instrumentos perante o sistema de justiça⁴.

4 Esse estudo acerca do Poder Judiciário brasileiro pode ser conferido, na íntegra, na plataforma eletrônica do CNJ disponível no sítio eletrônico: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis-cnj/>. Acesso em: 05 abr. 2020.

Gráfico 1 - Ações coletivas e espécies em tramitação no Poder Judiciário em 2017



Fonte: CNJ (2018)

Com base nos elementos quantitativos anteriores, e em que pese o propósito da ação de improbidade tentar um caminho rápido e mais descentralizado no combate à corrupção, alguns estudos apontam na direção dos “parcos resultados obtidos e seu baixo grau de efetividade processual, seja pela infinidade de recursos protelatórios por parte dos acusados, seja pela lentidão da máquina administrativa judiciária” (ARANTES *et al*, 2010, p. 142-143).

De todo modo, verifica-se hoje uma forte tendência para o retorno à esfera criminal na repressão de crimes de corrupção, o que, de repente, pode ser atribuído aos grandes resultados obtidos pela polícia na colheita de elementos de

informação capazes de incriminar acusados. De fato, a Polícia Federal (PF) tem alcançado um nível de atuação jamais visto antes, contribuindo no desmonte do crime organizado e na prisão de altas autoridades políticas do país.

Políticos atuantes em diversas esferas da federação e ramos de governo foram alvos de operações da PF. Não se pode esquecer que o canal de informação entre a polícia e o MPF foi imprescindível à propositura da denúncia contra o ex-governador do Estado do Rio de Janeiro (Sérgio Cabral) e deputados estaduais, por corrupção passiva e organização criminosa. Inclusive, foram condenados pelo Tribunal Federal da 2ª Região a penas privativas de liberdade⁵.

Assim, mostra-se evidente o significativo avanço institucional – a destacar nesse espaço o órgão ministerial e as forças policiais - no combate à corrupção cometida por políticos e administradores públicos. Compete, em seguida, ao Poder Judiciário decidir, mediante provocação nos termos e ritos previstos na legislação em vigor, pela aplicação das penalidades cabíveis, mensurando a conduta dos agentes envolvidos e o grau de culpabilidade dos mesmos.

4 SOBRE O SISTEMA JUDICIAL ANTICORRUPÇÃO: BALANÇO DE AÇÕES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E INICIATIVAS DE ENFRENTAMENTO

Na grande maioria das democracias representativas modernas, arquitetadas sob o princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*), o Poder Judiciário assumiu uma tarefa fundamental com relação ao controle da corrupção política, viabilizando a responsabilização de políticos e administradores por práticas irregulares. O Brasil não é uma exceção, tendo avançado muito, nas últimas décadas, no campo da *accountability* e na luta contra o fenômeno.

5 Para detalhes sobre o caso, consultar: <https://bit.ly/2LKLM4l>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Analisando essa evolução estatal, Power e Taylor (2011, p. 4) mencionam que:

O Brasil oferece uma importante lição sobre a *accountabilty*, não só porque é a quarta maior democracia do mundo e a maior da América Latina, mas também por sua notável evolução institucional no período recente e de mais longa experiência com a democracia. O desenvolvimento das instituições de *accountabilty* no Brasil tem sido amplo, dinâmico e contínuo desde a transição do governo autoritário iniciada em 1982.

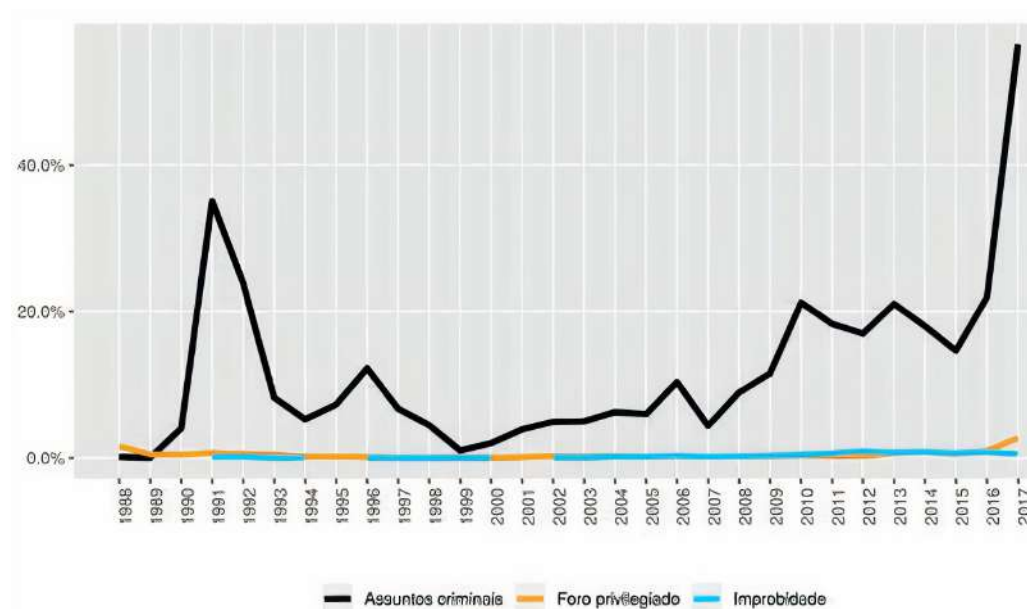
Sob esse prisma, observou-se no país uma atuação importante do Judiciário em demandas sobre crimes de corrupção, o que pode ser atribuída à intensa integração e articulação de uma grande rede de órgãos, dentre os quais: Polícia Federal e Ministério Público. A qualidade das provas e informações que embasaram denúncias contribuiu para sentenças condenatórias contra vários atores corruptos, bastando citar casos como Mensalão e Lava-Jato.

Em complemento ao anterior, parece existir uma versão de ativismo judicial direcionada à punição de agentes políticos e ao combate à corrupção devido a este processo de convergência institucional entre burocracias de controle público (Controladoria Geral da União, Receita Federal, Tribunais de Contas, entre outras) e Instituições que atuam na persecução penal, especialmente a Polícia Federal e o Ministério Público (ENGELMANN, 2017, p. 307).

Essa posição ativista é, igualmente, reforçada em estudos publicados recentemente sobre o tema. A importância do Poder Judiciário, sendo este um poder reativo, depende de uma série de instituições precedentes que atuam no monitoramento, investigação e sanção à corrupção. A posição do Ministério Público alcançou grande destaque, visto que representa o último elo nesta série de relacionamentos entre os órgãos de controle (ARANHA, 2018, p. 9).

Na esteira dessas considerações, e tomando por base o elevado ajuizamento de ações de improbidade administrativa e de ações civis públicas junto ao Poder Judiciário brasileiro no ano de 2017 (Gráfico 1), percebe-se a seguir que o julgamento de processos envolvendo foro privilegiado e de improbidade representou percentual consistentemente baixo nas decisões do STF, entre os anos de 1988-2017, em contraste com as lides sobre temas criminais (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Processos sobre temas penais, foro privilegiado e improbidade administrativa no STF

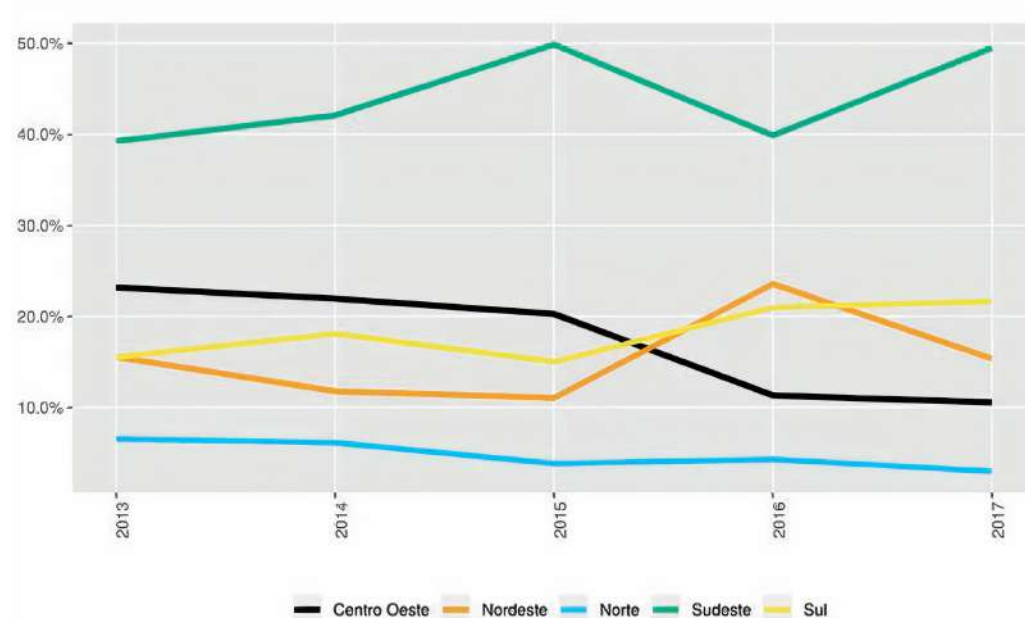


Fonte: FGV (2019)

Em momento diverso, e partindo da divisão territorial do país para entender origem ou trajeto percorrido pelos processos até desembocarem no Supremo Tribunal Federal, interessante reparar que a região com maior participação

percentual foi o Sudeste que, em 2017, chegou a figurar em 50% dos processos. Com relação à segunda posição, nota-se uma considerável variação, com alternância entre o Centro Oeste, e o Nordeste e o Sul abaixo de 25% (Gráfico 3).

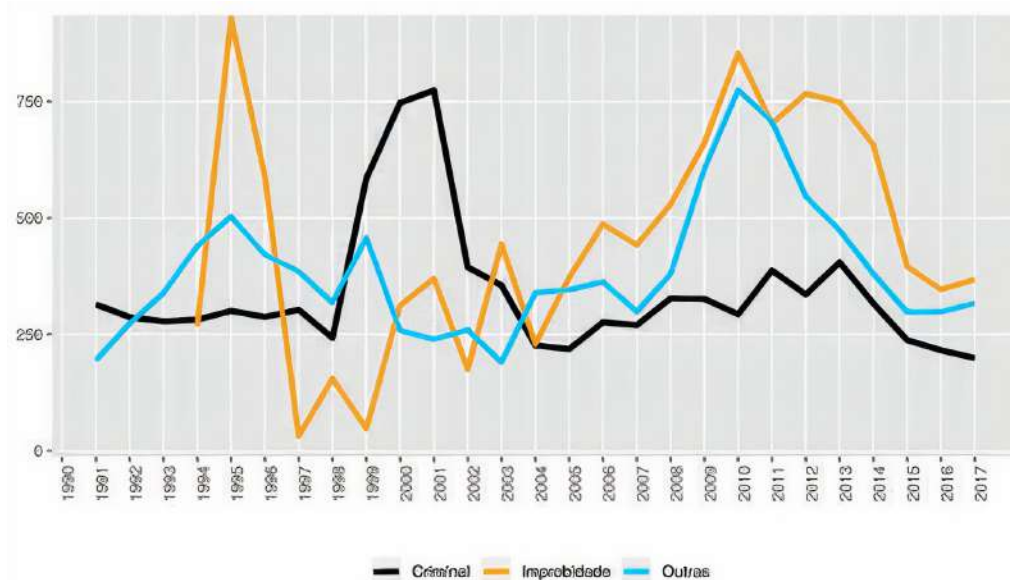
Gráfico 3 - (%) de Processos por improbidade administrativa por região do país



Fonte: FGV (2019)

Não obstante os dados até aqui apresentados, outra questão que merece ser abordada é a relativa ao tempo médio de tramitação dos processos, o que significa averiguar a produtividade do Judiciário. Na oportunidade, nota-se, no gráfico 4, que o tempo entre a autuação dos feitos e o trânsito em julgado oscilou desde 1990, sendo que, em 2017, a média para processos criminais foi em torno de 200 dias, e os referentes à improbidade, de 370 dias.

Gráfico 4 - Tempo médio entre a autuação e o trânsito em julgado por ano no STF



Fonte: FGV (2019)

No entanto, ao observar relatório recentemente divulgado pelo STF com respeito ao primeiro semestre do ano de 2020, dos processos que hoje se encontram em tramitação na Corte, 39.402 deles tiveram decisão final, incluindo ações civis públicas e de improbidade administrativa. O número, presente na tabela 1, representa uma importante otimização e expansão do trabalho do STF, o qual tem fixado esforços para abreviar o tempo dos processos.

Entre as razões que podem servir para explicar essa agilidade, tem-se os pedidos de homologação de acordos de colaboração premiada que, como se sabe, foram inúmeros nos últimos anos, bastante impulsionados por operações como a Lava Jato. Além disso, não se pode ignorar o esforço dos ministros da corte suprema no sentido de evitar a ultimação da prescrição em vários desses processos, sinalizando, portanto, à sociedade civil a luta contra a impunidade.

Tabela 1 - Produtividade e atuação do STF com relação ao acervo processual em 2020

Produção por Mês	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	Soma:
Decisão		2			6		7	15
Decisão em recurso interno	20	1.127	1.648	1.361	2.518	1.688	110	8.472
Decisão Final	781	7.405	7.494	6.140	5.134	8.060	4.388	39.402
Decisão Interlocutória	115	333	405	391	380	564	261	2.449
Decisão Liminar	51	319	391	365	431	495	189	2.241
Decisão Rep. Geral		9	7	14	19	25	1	75
Decisão Sobrestamento		25	13	22	11	13	4	88
Soma:	967	9.220	9.958	8.293	8.499	10.845	4.960	52.742

Fonte: STF (2020)

Paralelamente a essa dimensão criminal da corrupção política que reside na principal frente de atuação dos tribunais, cuja análise referiu-se ao STF, ressalta-se, por outro lado, medidas administrativas anticorrupção emanadas do próprio Poder Judiciário. Compreenda-se por tais medidas um amplo conjunto de políticas dirigidas à prevenção de fraudes, transparência pública e controle social, ou seja, esforços situados fora da esfera, eminentemente, processual.

Nessa perspectiva, desde 2011, o CNJ participa das ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Cuida-se de um grupo de trabalho, criado em 2003, voltado para o combate das várias formas da criminalidade corrupta, sob direção do Ministério da Justiça, que reúne órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, nos planos federal e estadual, Ministério Público (federal e estadual) e setores da sociedade civil.

A participação direta do CNJ no ENCCLA tem gerado resultados práticos importantes, a exemplo da Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015, que

dispõe acerca da acessibilidade, integralidade e integridade das informações referentes à gestão administrativa e financeira no âmbito do Judiciário. Instituiu também o *ranking* da Transparência, que tem como escopo avaliar o grau de informação que os tribunais brasileiros disponibilizam à população⁶.

Ainda sobre as iniciativas do CNJ, encontra-se a formulação de questionários que possibilitaram a coleta de dados relativos a crimes contra a administração pública e de improbidade administrativa junto aos Tribunais de Justiça dos Estados. De igual modo, o provimento, editado sob o n. 88/2019, visa fornecer instruções sobre como os cartórios do país devem agir para coibir esses tipos de ilícitos, procurando aumentar a rede de *accountability*.

Além dessas providências, que por si só constituem fortes avanços, criou-se o Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), que reúne informações sobre bens apreendidos em processos criminais no território nacional. Não menos importante é a elaboração do Manual de Bens Apreendidos que busca, entre outros fins, auxiliar juízes na alienação antecipada de bens apreendidos, sequestrados ou arrestados em demandas sobre corrupção e lavagem de dinheiro⁷.

Por outra parte, não se pode olvidar que o Conselho Nacional de Justiça instituiu o cadastro nacional de condenações cíveis por atos de improbidade administrativa e inelegibilidade. Referido cadastro contém informações sobre processos julgados e identifica pessoas físicas ou jurídicas que tenham sido condenadas por comportamentos irregulares, o que se amolda perfeitamente aos propósitos da lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992).

Já sobre as inovações no plano legislativo, a lei federal n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, surgiu com o propósito de aperfeiçoar a legislação penal e processual penal. Na realidade, ela traz um conjunto de alterações visando garantir maior eficácia no combate ao crime organizado, ao crime violento e à

6 Sobre as iniciativas do CNJ, importante consultar: <https://bit.ly/2Bb3SdU>. Acesso em: 8 maio 2020.

7 O manual em referência pode ser acessado em: <https://bit.ly/31uGTWg>. Acesso em: 10 maio 2020.

corrupção, propiciando, assim, uma nova abordagem com respeito à atuação do Poder Judiciário e instituições (como o próprio Ministério Público).

Entre as principais novidades encaminhadas ao enfrentamento da corrupção, nota-se o aumento na pena do delito de concussão que, de acordo com o art. 316 do Código Penal (CP), é o ato do servidor público exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. A penalidade era reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos e, com a reforma, passou a ser de 2 (dois) a 12 (doze) anos.

Constitui, sem dúvida, mudança positiva equiparar a pena da concussão ao de corrupção passiva, evitando, assim, que delito grave seja punido com menos rigor. Outro aspecto relevante refere-se à prescrição, cuja alteração está situada no art. 116 do CP e que impede que ela corra na pendência de embargos de declaração ou de recursos aos Tribunais Superiores, quando inadmissíveis; e enquanto não cumprido ou não rescindido o acordo de não persecução penal.

A intenção é não só combater recursos procrastinatórios dos réus que os beneficiariam com a prescrição e a extinção de punibilidade, como evitar que sejam favorecidos pelo não cumprimento ou rescisão do acordo de não persecução penal. Tal acordo pode ser entendido como instituto de caráter pré-processual e que envolve a negociação entre acusado e Ministério Público, fixadas condições para o cumprimento, objetivando o não oferecimento da ação penal.

No art. 91-A do CP foi incluída a decretação da perda de bens adquiridos pelos réus com recursos ilícitos ou derivados de crime, na hipótese de condenação por infrações com pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão. O confisco tem como parâmetro a diferença entre o valor do patrimônio do réu e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito, devendo a medida ser requerida expressamente pelo Ministério Público quando do ingresso da denúncia.

A lei acrescentou, ainda, o §3º ao artigo 1º da Lei n. 8.038/1990, que institui normas procedimentais para processos perante o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. A inovação é a de que, nos casos em que o investigado confessa formal e circunstanciadamente a prática de infração penal,

sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução.

Além disso, cita-se que a aprovação e publicação da Lei n. 13.964/2019 teve impacto direto na Lei n. 9.613/1988 (Lavagem de capitais), admitindo expressamente o uso da ação controlada e da infiltração de agentes no âmbito da investigação de crimes de lavagem de dinheiro. Já com foco na Lei n. 8.249/1992 (Lei de improbidade administrativa) foi permitida a celebração de acordo de não persecução cível, mostrando-se uma evolução bem significativa.

No âmbito do processo penal, teve lugar a criação do juiz de garantias, ainda bastante discutível, tendo como função exclusiva o controle da legalidade da investigação criminal e a salvaguarda dos direitos individuais. O rol de atuação é bem extenso, podendo decidir sobre autorização de escutas, quebras de sigilo fiscal, bancário e de dados, operações de busca e apreensão, acordos de delação premiada, até o momento da recepção da denúncia ou da queixa.

A partir daí, e uma vez finalizada a participação do juiz de garantias na fase inquisitorial, entra em cena outro magistrado que se concentrará na instrução e julgamento do processo. Essa separação na condução do feito, dividindo-o em duas fases e com dois profissionais, tem sido defendida como forma de garantir a imparcialidade do julgador, ao mesmo tempo, que requer infraestrutura com espaços físicos, pessoal auxiliar e equipamentos.

Em síntese, a idealização do juiz de garantias pretende conferir maior higidez ao processo penal, mas que, ao final, suscitou polêmicas com relação aos custos burocráticos relativos à sua implementação e a maior demora na tramitação das ações. Vale constar que, por decisão do ministro Luiz Fux do STF, em medida cautelar, foi decretada a suspensão por tempo indeterminado de sua aplicação em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.299/DF.

Portanto, a interação entre juízes e Instituições na repressão e condenação de agentes corruptos, somadas às medidas administrativas e legislativas elaboradas, a pontuar a lei n. 13.964/2019, demanda esforços constantes dos membros da

magistratura, além de um reforço na própria estrutura judiciária. Nesse viés, a eficácia legislativa e um sistema de justiça forte e organizado traz a certeza da punição, sendo este o meio mais eficiente de combate à corrupção.

5 CONCLUSÃO

A corrupção política é um problema grave que abala a ordem democrática, figurando como uma grande causa de preocupação social. No decorrer do estudo ficou demonstrado que o combate ao fenômeno tem se intensificado mediante a participação de Instituições de *accountability*, entre elas o Ministério Público, contribuindo para que vários processos por improbidade e delitos contra o Estado ingressassem no Judiciário em números inimagináveis.

Com esse aumento no grau de litigiosidade nos tribunais, o STF, enquanto instância máxima da justiça no país, se viu diante de um duplo e difícil desafio: a) encontrar meios de absorver as demandas que se avolumavam relativas a infrações comuns e atos de improbidade praticados por parlamentares e gestores públicos; e b) promover o julgamento, em um lapso de tempo razoável, com relação aos processos e, assim, propiciar respostas concretas à sociedade.

Alguns fatores podem ser apontados como empecilhos à atuação célere do sistema de justiça, dentre eles: a interposição cada vez maior de recursos meramente protelatórios, a escassez de funcionários e o crescimento exponencial das ações ano após ano. No entanto, o advento da lei n. 13.964/2019 impôs, sem dúvida, novos desafios com vistas a garantir maior efetividade ao sistema jurisdicional, bem como apresentar estratégias para barrar a corrupção.

Por outra parte, ganha destaque a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro que representou uma importante coordenação entre órgãos públicos, contando com a presença do Conselho Nacional de Justiça. As várias providências tomadas até o momento pelo grupo, inclusive de iniciativa do próprio CNJ, têm servido claramente para delimitar ações/planejamentos relevantes em matéria de prevenção a procedimentos corruptos.

Outras medidas para o aprimoramento na luta contra o fenômeno podem, igualmente, ser adotadas: a criação de um banco nacional de dados para permitir à sociedade o acesso à informação com relação aos casos de corrupção; promover debates legislativos envolvendo a sociedade e instituições públicas na busca da redução dos crimes de corrupção; e o monitoramento interno nos tribunais acerca de processos parados com o fim de impulsioná-los.

No mais, a contribuição do texto consiste em reconhecer o papel do Poder Judiciário em meio a uma agenda anticorrupção, dando ensejo a novas pesquisas sobre este tema no plano das ciências jurídicas e sociais. Resulta, portanto, evidente a visibilidade e legitimidade da função judicial como agente responsável pela defesa da governabilidade e dos ideais democráticos, fornecendo esperança à cidadania de que é viável obstruir o fenômeno corrupto.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Ana Luiza. The Web of Accountability Institutions and Corruption Control in Brazil. **OECD Global Anti-Corruption&Integrity Forum**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/37bnQRR>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. *In*: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio Gonçalves; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO; Maria Rita; ABRUCIO; Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva Viotto Monteiro (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 109-147.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, Senado, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3ei0Bbd>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, 7 de dezembro de 1940. **Institui o Código Penal**. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.429, 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 7.347, 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública**. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 1.079, 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de abril de 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.964, 24 de dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de dezembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.613, 3 de março de 1998. **Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores**. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.038, 28 de maio de 1990. **Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, 28 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8038.htm. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Inquérito n. 4.483/DF**, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2LJKEy3>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Balanços da Lava Jato: MPF obtém condenações inéditas de deputados estaduais do RJ.** 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2LKLM4l>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório sobre o acervo processual.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3l75lmD>. Acesso em: 22 nov. 2020.

CASTILLO, Arturo del. Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas. **Revista de la Auditoria Superior de la República**, México (DF), v. 5, p. 07-63, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Pesquisa: Painéis de Consulta aos dados dos Sistemas Justiça em Números e Módulo de Produtividade Mensal.** Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis-cnj/>. Acesso em: 05 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.** Disponível em: <https://bit.ly/2Bb3SdU>. Acesso em: 8 maio 2020.

ENGELMANN, Fabiano. Da crítica do direito ao combate à corrupção: deslocamentos do ativismo político-judicial. **Revista Contemporânea**, v. 7, n. 2, p. 297-312, 2017.

ESTÉVEZ, Alejandro. Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 10, n. 292005, p. 43-85, 2005.

FRIEDRICH, Carl. Corruption concepts in historical perspective. *In*: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (eds.). **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction, 1989. p. 15-24.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório em números: a realidade do Supremo criminal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27510>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

GISBERT, Rafael Bustos. Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. **Revista de Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 19, p. 135-160, 2007.

HOLMES, Leslie. Political Corruption in Central and Eastern Europe. *In*: BULL, Martin J.; NEWELL, James. (eds.). **Corruption in Contemporary Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 193-206.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: USP, 1975.

LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, n. 14, p. 203-257, 2016.

MALEM SEÑA, Jorge. La corrupción política. **Revista Jueces para la democracia**, Madrid, n. 37, p. 26-34, 2000.

NYE, Joseph. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *In*: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (eds.). **Political corruption: A handbook**, New Brunswick, Transaction, 1989, p. 963-983.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. Introduction: accountability institutions and political corruption. *In*: POWER, Timothy, TAYLOR, Michael (eds.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame, 2011, p. 1-29.

João Marcelo Negreiros Fernandes

ROSE-ACKERMAN, Susan. Economia política da corrupção. *In*: ELLIOT, Kimberly Ann. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

VELASCO, Clara *et al.* **Nova Câmara: 50 deputados federais são réus em processos criminais**. G1, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2X8YCA3>. Acesso em: 21 mar. 2020.

SUBMETIDO: 06/08/2020

APROVADO: 22/03/2021