

Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos

Manual de casos

Claudio Nash Rojas
Marie-Christine Fuchs
Editores

Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos

Manual de casos

Claudio Nash Rojas

Marie-Christine Fuchs

Editores

■ A CORRUPÇÃO ELEITORAL REVELADA PELA LAVA JATO E OS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL

Michael Freitas Mohallem*

Introdução

Os efeitos da corrupção podem ser sentidos de diversas formas nas sociedades contemporâneas: na atividade econômica, no acesso a direitos sociais e nos processos democráticos. No Brasil o principal elemento do debate público é a ineficiência do sistema de justiça. São comuns as referências à impunidade – materializada no baixo índice de condenações criminais – como grande responsável pelo fracasso na luta contra a corrupção.¹

Segundo essa visão, as reformas legislativas recentes teriam oferecido novos e mais eficazes instrumentos de investigação às polícias e ao Ministério Público, mas não teriam enfrentado a lentidão e a incapacidade de punir do judiciário brasileiro.² A percepção popular que parece prevalecer no país

.....
* michael.mohallem@fgv.br

1 Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras, *Corrupção e controles democráticos no Brasil*, Brasília, DF, Cepal. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão Cepal-IPEA, 32), pp. 26-27 (“[...] o Judiciário tem se mostrado ineficiente em relação à corrupção; em particular, em relação aos crimes que envolvem o foro especial. Apesar da sucessão de casos de corrupção na vida pública brasileira, é baixo o índice de condenações criminais, criando uma sensação de impunidade que paira sobre a política brasileira”).

2 Marques Lorente, *Corrupção no Brasil e estratégias de combate*, Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, Belo Horizonte, Fórum, ano 5, n. 14, maio/ago (2016), pp. 245-246 (“[...] a maior transparência do governo brasileiro tornou mais fácil descobrir a corrupção na esfera pública, mas não cobriu as deficiências do Judiciário, que permanece lento no julgamento dos processos. O conhecimento da corrupção e a sensação de um regime de impunidade alimentam uma política de escândalos sucessivos que desencanta a população, podendo fazê-la perder interesse na política e até deslegitimar as instituições públicas, e não necessariamente melhora as condições de informação dos eleitores”).

– e claramente manifestada durante o processo eleitoral de 2018 – é que a prática da corrupção, associada à impunidade, se consolida como elemento de imobilidade da política, de freio da mudança e de bloqueio ao acesso de novos agentes políticos supostamente capazes de atuar com integridade. A não punição dos agentes políticos que competem em vantagem no processo eleitoral com recursos ilegais levaria à sua perpetuação como parlamentares eleitos ou, ao menos, como candidatos com maior chance de sucesso.

Embora a ênfase no papel do judiciário como garantidor da integridade política denote expectativa possivelmente exagerada sobre o papel das instituições, e, por sua vez, minimize as responsabilidades das escolhas políticas individuais, é uma visão que reconhece o impacto da corrupção nos direitos políticos. Como se discutirá a seguir, ao se identificar óbices estruturais na competição político-partidária, em grande medida alimentados pela corrupção, transfere-se o problema da esfera de mera escolha política para o campo dos direitos políticos, sobre os quais é natural a expectativa de atuação do Poder Judiciário.

Este capítulo pretende explorar a relação entre um campo dos direitos humanos – os direitos civis e políticos (especificamente os direitos de (i) participar na direção dos assuntos públicos e (ii) de votar em eleições autênticas) – e a corrupção praticada por agentes públicos, partidos políticos e grandes empresas do setor de construção civil brasileiro em tempos recentes, tal como revelada pelas investigações da Operação Lava Jato.³ Argumenta-se que o Estado brasileiro falhou na garantia de tais direitos ao não impedir a disseminação de recursos ilegais nas eleições nacionais e locais ao longo das últimas décadas.

Na primeira parte deste texto será apresentado o quadro normativo brasileiro relativo à corrupção e direitos humanos. Na segunda, será discutido o impacto da corrupção nos direitos de participação política, tendo como referência principal o estudo do caso “Lava Jato”. Na terceira parte se discute

.....

3 Segundo o Ministério Público Federal (MPF), a “operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia. Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa”. Na página do MPF <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>, último acesso em 19/01/2019.

as medidas adotadas até o momento, bem como as perspectivas sinalizadas pelos atores relevantes. Por fim, serão avaliadas as consequências do caso e propostas recomendações.

As transformações legislativas e as normas anticorrupção no Brasil

O Brasil experimentou, nos últimos anos, intensas transformações no que se refere ao enfrentamento da corrupção. Uma década de marcantes reformas legislativas resultou, dentre outras normas, a Lei de combate às Organizações Criminosas,⁴ a Lei Anticorrupção⁵ e a Lei de Acesso à Informação.⁶ O ambiente jurídico criado se tornou adequado às investigações que revelaram um dos maiores esquemas de corrupção já descobertos.⁷ A evolução institucional pela qual passaram o Ministério Público, os órgãos de controle interno e externo da administração pública, e o próprio Judiciário, também contribuiu para esses esforços de investigação, tornados notórios com a Operação Lava Jato (2014).

O avanço no combate à corrupção no país está distante de atingir patamar consistente e o sucesso das reformas das últimas décadas permanece incerto. Nos últimos anos, o Brasil caiu no ranking de percepção da corrupção e hoje ocupa a 96ª colocação, entre 180 países.⁸ A confiança dos brasileiros

.....

4 Michael Mohalem, Carlos Ragazzo, Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017, p. 58, em <http://hdl.handle.net/10438/18167>. Acesso em 18/01/2019. A Lei nº 12.850/2013 detalha o procedimento da colaboração premiada: “a ampliação do emprego da colaboração premiada pode ser atribuída tanto à maior precisão das normas aplicáveis quanto a uma mudança cultural pela qual passaram as autoridades públicas envolvidas na investigação.”

5 Michael Mohalem, Carlos Ragazzo, Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017, em <http://hdl.handle.net/10438/18167>. Acesso em 18/01/2019. A principal inovação da Lei nº 12.846/2013 foi “estabelecer de modo amplo a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas (PJs) nos âmbitos civil e administrativo.”

6 A Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm, último acesso em 20/01/2019.

7 O jornal The Guardian (UK) especula se a operação Lava Jato é o maior escândalo de corrupção da história. Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history? em <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>, último acesso em 20/01/2019.

8 “O Brasil caiu 17 posições no IPC este ano em comparação ao ano anterior. A pontuação passou de 40 para 37. Apenas Libéria e Bahrein mostraram recuo maior que o brasileiro, de 32 e 33 posições, respectivamente. Esse resultado acende um alerta de que os esforços notáveis do país contra a corrupção podem de fato estar em risco.

nas instituições políticas atingiu recordes negativos,⁹ o que coloca em risco a própria estabilidade democrática conquistada em 1988.

O direito internacional no ordenamento jurídico brasileiro

O Brasil adotou os principais instrumentos jurídicos internacionais voltados ao combate à corrupção, como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, celebrada no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE);¹⁰ a da Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada no âmbito da Organização de Estados Americanos (OEA);¹¹ e (iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, celebrada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).¹² Do ponto de vista formal, portanto, o Brasil se integra aos mais relevantes sistemas jurídicos internacionais de combate à corrupção embora existam ainda desafios de implementação efetiva no contexto doméstico.¹³

Em relação aos tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro, além de possibilitarem a responsabilização internacional do Brasil perante seus pares nos respectivos foros do sistema internacional, são perfeitamente aplicáveis por particulares perante tribunais nacionais, tal como qualquer outra norma doméstica.

A Constituição Federal brasileira faz menção expressa à promoção e proteção dos direitos humanos quando afirma que sua prevalência constitui princípio que rege as relações internacionais do Estado brasileiro (artigo 4º), além do art. 50 § 20, que determinam que os direitos e garantias expressos

.....
Não houve, em 2017, qualquer esboço de resposta às causas estruturais da corrupção no país”, em <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>, último acesso em 20/01/2019.

9 Ibope. Confiança no presidente, governo federal e Congresso Nacional é a menor em 9 anos, em <http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>.

10 Adotada em 17 de dezembro de 1997, ratificada pelo Brasil em 2000, promulgada e publicada pelo Dec. nº 3.678/2000.

11 Adotada em 29 de março de 1996, ratificada pelo Brasil em 2002, promulgada e publicada pelo Dec. nº 4.410/2002.

12 Adotada em 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Brasil em 2005, promulgada e publicada pelo Dec. nº 5.687/2006.

13 Cf. Samantha Ribeiro Meyer-Plug, Vítor Oliveira, O Brasil e o combate internacional à corrupção, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 46, n. 181, jan./mar. 2009. Ver também Marcio Bonini Notari, As Convenções Internacionais Ratificadas pelo Brasil no Combate à Corrupção, Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, Vol 1, nº 1, jan-jun, 2017.

na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte. A Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, mais conhecida como Reforma do Poder Judiciário, elucidou a possibilidade do status constitucional dos tratados de direitos humanos, desde que aprovados em rito de emenda constitucional: art. 50 § 30. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Em dezembro de 2008, o Supremo Tribunal Federal manifestou novo entendimento sobre a incorporação de tratados de direitos humanos, já tendo por referência a nova redação constitucional. Em exame aos Recursos Extraordinários (REs) nº 349703 e nº 466343, estendeu a proibição de prisão civil por dívida (art. 5º, inc. LXVII CF) ao caso do depositário infiel. É no contexto de tais decisões que firmou entendimento de que os tratados possuem status de supralegalidade. Nesse sentido, apenas os tratados que forem aprovados em conformidade com o parágrafo 3º do art. 5º é que adquirem status constitucional.

Portanto, os tratados internacionais e suas interpretações autorizadas pelos respectivos tribunais e órgãos quase-judiciais aos quais estejam vinculados produzem efeito normativo no sistema judiciário brasileiro. Ainda que não exista prática corrente de trazê-los perante os tribunais pátrios, o texto constitucional e sua interpretação atualizada pelo Supremo Tribunal Federal autorizam sua adoção tanto internacional quanto nacionalmente.

O Brasil é considerado um país com elevado comprometimento com o sistema internacional de direitos humanos. Dentre os 18 principais tratados e protocolos facultativos de âmbito internacional, o Brasil ratificou 16.¹⁴ Já em relação aos tratados vinculados à Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil é parte dos principais tratados de direitos humanos, além de guardar histórico de ativo envolvimento na construção dos documentos. Para a presente análise serão relevantes dois tratados internacionais de direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)¹⁵ e a

.....

14 A análise comparativa dos países pode ser feita em <http://indicators.ohchr.org/>, último acesso em 21/01/2018.

15 O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em 1992 e passou a reconhecer a competência do Comitê de Direitos Humanos criado pelo Pacto em 25 de setembro de 2009, a partir de quando passou a ser possível que o Comitê

Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH),¹⁶ ambos reconhecidos como importantes referências internacionais na proteção dos direitos de participação política e das garantias democráticas.

Embora existam sólidos instrumentos jurídicos de combate à corrupção e significativa adesão brasileira ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, são poucos os elos formais entre os dois conjuntos normativos. Essa associação, entretanto, é feita pelo recente Decreto nº 9.571/2018, que define as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, para empresas com atividades no País.¹⁷ Trata-se da incorporação dos “United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights” ao direito brasileiro, instituindo programa de adesão voluntária para empresas. Ao aderirem, empresas assumem a responsabilidade de “estabelecer mecanismos operacionais de denúncia e de reclamação que permitam identificar os riscos e os impactos, e reparar as violações”, além de “adequar a empresa e suas coligadas, suas controladas, suas subsidiárias, suas parceiras e seus fornecedores às exigências e às proibições legais em relação ao combate à corrupção, aos comportamentos antiéticos e ao assédio moral, dentre outros”.

O programa prevê ainda o fomento à cultura de ética e de respeito às leis, manutenção de programa de integridade autônomo, procedimentos de controle interno, sistema de atendimento de denúncias e transparência em relação ao controle de corrupção.

A corrupção e os direitos políticos garantidos pelos tratados de direitos humanos: o caso “Lava Jato”

A corrupção e os Direitos Humanos relacionam-se em muitos níveis. A corrupção obstrui, local e globalmente, a promoção dos Direitos Humanos, e seus impactos incluem o desvio de verbas destinadas às políticas públicas, a queda de credibilidade das leis e instituições, a distorção dos sistemas de justiça, as interferências em processos políticos e a diminuição da capacidade de atendimento dos serviços públicos. Quando são considerados, por exemplo,

recebesse reclamações individuais sobre eventual descumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em relação ao direitos estabelecidos no Pacto.

16 A Convenção Americana de Direitos Humanos foi ratificada pelo Brasil em 1992 e teve a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhecida em 1998, em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm, último acesso em 20/01/2019.

17 Decreto nº 9.571/2018, de 21 de novembro de 2018, que Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9571.htm, último acesso em 20/01/2019.

os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a corrupção se coloca como “um obstáculo à conquista, não apenas do ODS 16, mas da Agenda 2030 como um todo”.¹⁸

No contexto brasileiro também seria possível argumentar pela incidência de múltiplas ações ou omissões estatais que invariavelmente se configurariam fissuras nos compromissos de direitos humanos assumidos pelo Brasil. A corrupção se relaciona diretamente com a pobreza, pois alimenta o ciclo da distribuição desigual de poder e de riqueza na sociedade. Isso ocorre, dentre outros fatores, pelo desvio ou concentração dos recursos financeiros que deveriam ser utilizados na promoção de políticas públicas e na garantia dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição.¹⁹

A corrupção sistêmica no Brasil talvez seja emblemática em relação ao impacto nos direitos sociais. Segundo o “Relatório de Corrupção”, em 2008, 27% do valor gasto pelo setor público com educação equivalia ao montante de dinheiro perdido com corrupção no Brasil. Quando a comparação é direcionada à saúde, estima-se que a corrupção equivaleria a 40% de todos os investimentos públicos nesta área.²⁰ Entretanto, por relevante que seja a análise sobre a relação entre direitos humanos sociais e corrupção, pretende-se nesta análise avaliar o contexto de violações de direitos de participação política diante do qual surge a Operação Lava Jato.

A Operação Lava Jato

Em 2014, o Brasil presenciou o início da investigação que em pouco tempo se desdobraria em dezenas de fases, atingindo todos os principais partidos políticos do país, além das maiores empresas do setor de construção civil e da Petrobrás. As investigações se iniciaram sob os cuidados da Polícia Federal e do Ministério Público Federal perante a Justiça Federal em Curitiba. O foco da investigação era, no início, doleiros suspeitos de operar ilegalmente o mercado paralelo de câmbio e de se utilizarem de postos de combustíveis para a lavagem de recursos. Deste fato surgiu o nome que consagrou a operação, mesmo nas suas etapas subsequentes.

.....
18 Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. The Nexus Between Anti-Corruption and Human Rights, Lund, Raoul Wallenberg Institute, 2018, em <https://rwi.lu.se/publications/nexus-anti-corruption-human-rights/>. Acesso em: 10 dez. 2018 p. 5

19 Rogério Gesta Leal, e Caroline Fockink Ritt, As consequências negativas da corrupção nos direitos sociais fundamentais no Brasil: as pessoas mais pobres como as principais vítimas, João Pessoa, Rev. Direito e Desenvolvimento, v.8, n.1, p.115, 2017.

20 Fiesp, Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate, São Paulo, pp. 1-35, 2012.

Ao longo de 57 operações (até dezembro de 2018), a operação Lava Jato se tornou “a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve”.²¹ O gigantismo da operação pode ser resumido em alguns números: quando considerada a atuação em primeira instância, apenas no estado de origem, o Paraná (atualmente há desdobramentos ativos em diversos estados do país), houve solicitação do ressarcimento de 39 bilhões de reais, tendo sido emitidos 1072 mandados de prisão e firmados 11 acordos de leniência. Quando considerado apenas o Supremo Tribunal Federal (STF), que abriga apenas autoridades detentoras do foro por prerrogativa de função e pessoas conexas, foram abertos 193 inquéritos e acusados 100 indivíduos.

O esquema revelado pela megainvestigação consistia, em síntese, na manutenção de um amplo acordo entre os partidos políticos de sustentação da base dos governos do período – estima-se que o esquema tenha se iniciado por volta do ano de 2004 – para que agentes públicos em cargos de decisão na empresa Petrobrás mantivessem ativo um sistema de concorrência fictício entre as grandes empreiteiras brasileiras, que na verdade formavam um cartel. Em contrapartida, as empresas ofereciam sistematicamente generosas doações em períodos eleitorais, por meio do caixa oficial e do chamado “caixa 2” (caixa oculto). Também há casos de pagamentos regulares feitos fora de períodos eleitorais.

A operação recebeu enorme apoio justamente por desempenhar o papel que se esperava de forma geral do Poder Judiciário. Ao punir agentes políticos ocupantes de importantes cargos públicos, sinalizou que o judiciário poderia efetivamente responsabilizar pelo crime de corrupção. Ao processar centenas de políticos e empresários, comunicou que poderia pôr fim à impunidade para crimes de corrupção.

O financiamento ilegal de campanhas e a interferência na democracia brasileira

A complexa estrutura montada para desvios de recursos da Petrobrás tornou as campanhas eleitorais beneficiadas altamente competitivas. Apenas uma das empresas envolvidas, a construtora Odebrecht, entre 2008 e 2014 realizou pelo menos 645 contribuições ilegais a políticos, totalizando R\$ 246 milhões.²² A empresa JBS, recordista de doações em 2014, inundou o processo

.....

²¹ Ministério Público Federal, operação Lava Jato, “Entenda o Caso”, em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>, último acesso em 19/01/2019.

²² Jornal Valor Econômico, “Veja lista de políticos que teriam recebido caixa 2 da Odebrecht”, por Estevão Taiar, em <https://www.valor.com.br/politica/4938504/>

eleitoral com aproximadamente R\$ 600 milhões, sendo R\$ 433 milhões em doações oficiais e R\$ 145 milhões entre pagamentos a empresas indicadas por políticos e dinheiro vivo.²³

Estatisticamente, um dos determinantes do sucesso em campanhas eleitorais é o volume de recursos gasto pelos candidatos e seus partidos. Via de regra, quanto mais cara é uma campanha eleitoral, maiores são as chances de sucesso eleitoral. Quando são analisadas as votações em relação ao financiamento recebido, invariavelmente os candidatos vencedores recebem “várias vezes o valor médio dos demais concorrentes”.²⁴ No caso brasileiro havia recursos ilegais sendo direcionados para o caixa oficial de campanha – numa espécie de lavagem de dinheiro via campanha eleitoral –, como também recursos de origem lícita sendo distribuídos para o caixa 2 (ou doação oculta) das campanhas. Nos dois casos se caracteriza a ilegalidade e a impossibilidade de que a sociedade e os agentes da Justiça Eleitoral façam a fiscalização sobre eventual abuso do poder econômico e desequilíbrio da disputa eleitoral. A presença de recursos financeiros em campanhas eleitorais é, ao mesmo tempo, uma necessidade e um risco:

Democracia e dinheiro coexistem sob tensão quando o assunto é campanha eleitoral. Ainda que a realização da democracia em contextos atuais dependa de vultosos recursos financeiros, seu uso excessivo ou desigual arrisca corroê-la. O princípio de que os indivíduos são igualmente partícipes do processo de construção da política depende de que suas capacidades de controle e influência sejam também equivalentes. Mas o acesso desigual a recursos financeiros durante a disputa eleitoral permite o surgimento de espaços privilegiados de acesso ao poder.²⁵

Evidentemente, mesmo em contextos como o que existia no Brasil, a relação entre financiamento e sucesso eleitoral não é de absoluta causalidade.

.....

veja-lista-de-politicos-que-teriam-recebido-caixa-2-da-odebrecht, último acesso em 21/01/2018.

23 Revista Época, As provas da JBS, por Diego Escosteguy, em 29/07/2017, em <https://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/07/provas-da-jbs-trecho.html>, último acesso em 21/01/2019.

24 Bruno W. Speck, O financiamento político e a corrupção no Brasil, em Rita de Cássia Biason (org.), Temas de corrupção política no Brasil, São Paulo, Balão Editorial, p. 67, 2012.

25 Michael Freitas Mohallem, Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais, em Joaquim Falcão (org.), Reforma eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate, 1ª edição, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 103, 2015.

O maior volume de recursos permite uma campanha com mais alcance e mais sofisticação, possivelmente resultando em influência mais ampla sobre eleitores. É de se considerar, contudo, a possibilidade de “candidatos com mais chance de se eleger atraírem mais recursos. No caso, teríamos uma espécie de efeito inverso, em que o sucesso eleitoral esperado produz mais financiamento”.²⁶

Portanto, as eleições brasileiras nos últimos anos se caracterizaram por um forte desequilíbrio de aporte financeiro em campanhas ligadas aos grupos empresariais posteriormente investigados. Neste contexto, é razoável afirmar que algum grau de distorção dos resultados eleitorais deva ter ocorrido, o que nos permite estabelecer o elo direto entre a distribuição dos valores obtidos por meio da corrupção e a violação dos direitos políticos de cidadãos brasileiros.

Os direitos humanos e o direito de participação política

Os direitos políticos costumam ser vistos por sua face mais conhecida e direta: o direito de votar e ser votado. Mas os dois principais tratados de direitos humanos a vincular o Brasil sobre o tema de direitos políticos – o PIDCP e a CADH – trazem outras regras de caráter abrangente com efeito igualmente importante sobre as democracias. O artigo 25 do PIDCP divide o direito de participação política em 3 regras: (i) participar da condução dos assuntos públicos; (ii) votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; e (iii) ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O artigo 23 da CADH tem redação muito similar, e igualmente estabelece as regras de: (i) participar na direção dos assuntos públicos; (ii) votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual, e por voto secreto; e (iii) acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

A “condução” dos assuntos públicos, segundo o próprio Comitê de Direitos Humanos do Pacto – órgão quase-judicial encarregado de conduzir os processos originados em reclamações individuais e de interpretar o Pacto –, é “um conceito amplo que se relaciona com o exercício do poder político, em particular o exercício de poderes legislativos, executivos e administrativos. Abrange todos os aspectos da administração pública e a formulação

.....
26 *Ibid.*, Bruno W. Speck, p. 77.

e implementação de política nos níveis internacional, nacional, regional e local”.²⁷

A presença dos vultosos recursos de origem ilegal nas eleições e na política brasileira nos últimos anos fragilizou a garantia de direção ou condução dos assuntos públicos, na medida em que poucas empresas e indivíduos passaram a exercer influência sobre os assuntos de Estado de modo absolutamente desigual em relação à enorme maioria de indivíduos que não tinham mais do que a unidade do voto como parâmetro de igualdade democrática formal.²⁸

Assim, a afronta ao direito de conduzir ou dirigir os assuntos públicos pode ser caracterizada ao menos de duas formas: primeiro, a concentração em poucos doadores da maior parte do financiamento eleitoral privado – cuja origem é, no mais das vezes, ilegal – resulta o estabelecimento de “pontes de confiança” e de acesso aos mandatários eleitos. Naturalmente, as doações são úteis na eleição do momento, assim como serão valiosas no próximo ciclo eleitoral, de modo que permitir seu direcionamento a candidatos e partidos de forma descontrolada quebra uma das mais poderosas regras da democracia: a *accountability*. Políticos passam a ser *accountable* para quem lhes amplia sobremaneira as chances de êxito eleitoral e não para um eleitorado difuso.

A segunda forma de violação ao direito de conduzir os assuntos públicos se dá na transmutação das prioridades políticas. Se, por um lado, como dito acima, as pontes de acesso especial são estabelecidas desde o momento do aporte financeiro (legal ou ilegal, desde que volumoso), por outro haverá enorme pressão para que a agenda política e os projetos de governo sejam, ao menos em parte, coincidentes com os projetos dos financiadores. Ainda que não exista pedido específico, acordo ou qualquer tipo de ilegalidade explícita, o simples fato de que determinado agente político necessitará no futuro de aporte financeiro é capaz de transformar sua agenda de prioridades para que passe a incluir ações que levem a novas doações eleitorais futuras.

Tome-se como exemplo os megaeventos recentemente promovidos pelo Brasil, como a Copa do Mundo de Futebol da FIFA, em 2014, e as

.....
27 Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº25, The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, Article 25, (Fifty-seventh session, 1996), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), para. 5.

28 Julio Terracino, Hard Law Connections Between Corruption and Human Rights. Working Paper. International Council on Human Rights Policy, 2007, em http://www.ichrp.org/files/papers/130/131_-_Julio_Bacio_Terracino_-_2007.pdf, último acesso em 20/01/2019. Neste sentido, “trading in influence in an election process infringes upon the free expression of the will of the electorate, and as such, violates the rights of all citizens, be they voters or candidates”.

Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016. Nos dois casos a sociedade brasileira debateu seriamente sobre qual seria o melhor uso de recursos públicos, se para construção de arenas esportivas ou para serviços públicos básicos.²⁹ Há argumentos coerentes e defensáveis para qualquer decisão a ser tomada em casos como esse. Mas o caminho adotado pelo Estado, de custear parte das obras, pode tanto ter sido fruto de autêntica conclusão sobre o potencial impacto futuro de tal investimento, como também pode ter sido mero cálculo pragmático de que optar pelas grandes obras significará favorecimento aos financiadores políticos, que por sua vez terão mais recursos disponíveis para futuras doações. A possível transmutação das prioridades políticas de eleitores pelas prioridades de financiadores é forma perversa, por seu aspecto subjetivo, e uma vez mais retira da população o direito previsto nos artigos 23 e 25 da CADH e PIDCP, respectivamente, de conduzir ou dirigir os assuntos públicos.

Outro aspecto incluído na proteção à participação política é o exercício de voto em eleições autênticas. Por óbvio, ao condicionar a realização do direito de participação à autenticidade de uma eleição, projeta-se para o campo das interpretações a eventual afronta ou cumprimento do direito. Afinal, como medir o grau de autenticidade? Apenas fraudes evidentes seriam capazes de descaracterizar a participação política legítima? Ou podemos compreender que em eleições nas quais há excessivo aporte de recursos financeiros ilegais, pelas razões discutidas acima, a formação da vontade popular autêntica estaria inexoravelmente comprometida?

Segundo o Comitê de Direitos Humanos, o artigo 25 do PIDCP se “situa no centro da governança democrática baseada em consentimento dos cidadãos e em conformidade com os princípios do Pacto” e deve ser interpretado em seu sentido mais amplo e protetor do processo democrático.³⁰ O Comitê também opinou sobre o potencial deletério do excesso de recursos (ou recursos ilícitos) em eleições:

Voters should be able to form opinions independently, free of violence or threat of violence, compulsion, inducement or manipulative interference of any kind. Reasonable limitations on campaign expendi-

29 Governo divulga valores finais da Copa: R\$ 8,3 bilhões em estádios, dos quais uma parcela significativa de recursos públicos. Matéria de 04/01/2015, em <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2015/01/governo-divulga-valores-finais-da-copa-r-83-bilhoes-em-estadios.html>, último acesso em 20/01/2019.

30 Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº25, The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, Article 25, (Fifty-seventh session, 1996), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), para. 01.

ture may be justified where this is necessary to ensure that the free choice of voters is not undermined or the democratic process distorted by the disproportionate expenditure on behalf of any candidate or party.³¹

Embora o mencionado trecho faça uma recomendação interpretativa em favor da possibilidade de regras restritivas ao financiamento eleitoral legal ilimitado, sua lógica se aplica aos casos em que há recursos ilegais. A destinação da alínea “b” do art. 25 do PIDCP é garantir que “a livre escolha dos eleitores não seja prejudicada ou o processo democrático distorcido por gastos desproporcionais em favor de qualquer candidato ou partido”, seja o recurso de origem legal ou ilegal. A proteção se volta contra o recurso excessivo, sem especificar a sua origem.³²

O combate à corrupção pode violar os direitos políticos dos cidadãos investigados?

Na introdução deste capítulo, tratava-se da percepção predominante de brasileiros sobre a impunidade de corruptos ser o principal desafio de toda a agenda de medidas anticorrupção. Em que pesem os argumentos sobre a importância de medidas preventivas, que podem inviabilizar futuros casos de corrupção, os últimos anos se notabilizaram por uma certa impaciência cívica com o judiciário, especialmente o de cúpula, e as dificuldades de responsabilizar indivíduos da classe política por crimes contra a administração pública.

Neste contexto de frustração pública, a atuação do então juiz federal titular da 13.^a Vara Criminal Federal de Curitiba, Sérgio Moro, se destacou rapidamente. Atuando à frente de uma vara especializada em crimes financeiros e de lavagem de dinheiro, ele se tornou nacionalmente conhecido por conduzir com rigor os julgamentos a si trazidos por uma igualmente destacada força tarefa de procuradores do MPF e de policiais federais. O caso de maior destaque foi, sem dúvida, o julgamento do ex-Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

O julgamento de Lula, além da fama aos seus algozes, fez emergir importante debate no país sobre se a expectativa nacional de combate à impunidade e a proximidade das eleições teriam reduzido a duração do processo de Lula e, conforme entendimento de sua defesa e apoiadores, levado à sua injusta condenação.³³ Os processos contra Lula tornaram-se, assim, os

31 *Ibid.*, Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº25, para. 19.

32 *Ibid.*, Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº25, para. 19.

33 *Jornal Digital Poder360*, A prisão do ex-presidente Lula foi cercada de controvérsias. Um dos ministros do STF se manifestou no sentido de sua ilegalidade:

principais motores do debate sobre direitos humanos e corrupção, mas sob a igualmente importante ótica do réu e não da sociedade, como se tentou avançar neste trabalho.

A reboque dos argumentos de seus advogados, o país debateu se deveria ser mantido o entendimento do STF que permitia a execução da pena de prisão após condenação em segunda instância, mesmo que o processo ainda não tivesse chegado ao seu final.³⁴ Também se debateu se Lula poderia concorrer ao cargo de presidente tendo sido condenado em segunda instância, e, portanto, incidindo no impedimento de concorrer previsto na Lei da Ficha Limpa.³⁵ O caso Lula também se desdobrou em uma sua reclamação perante o Comitê de Direitos Humanos, alegando que Sérgio Moro não era um juiz imparcial, que sua prisão era arbitrária e que seus direitos de ser presumido inocente e ter sua privacidade preservada haviam sido violados.³⁶

A reclamação de Lula ainda não foi analisada em seu mérito, mas o Comitê emitiu, em agosto de 2018, uma medida interina concluindo que

os fatos relatados indicam a existência de possível dano irreparável aos direitos do autor previstos no artigo 25 do Pacto. Portanto, estando o comunicado do autor sob exame pelo Comitê, conforme a regra processual nº 92, o Comitê requisita ao Estado-Parte a adoção de todas as medidas necessárias para assegurar que o requerente usufrua e exerça todos os seus direitos políticos enquanto está na prisão, na qualidade de candidato nas eleições presidenciais de 2018, o que inclui o acesso

.....
 “Prisão de Lula é ‘ilegal’ e ‘viola a Constituição’”, diz ministro do STF, em <https://www.poder360.com.br/justica/prisao-de-lula-e-ilegal-e-viola-a-constituicao-diz-ministro-do-stf/>, último acesso em 20/01/2019. Também houve manifestações de solidariedade internacional: Dez juristas internacionais denunciam ‘injustiça e parcialidade’ no caso Lula. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/09/politica/1533836703_194165.html, último acesso em 20/01/2019.

34 STF, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 44, Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Por maioria, o Plenário do STF entendeu que o artigo 283 do Código de Processo Penal não impede o início da execução da pena após condenação em segunda instância e indeferiu liminares pleiteadas nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) 43 e 44.

35 Chico Whitaker, *Ficha Limpa - uma lei a defender?* Estudos Avançados, São Paulo, v. 30, n. 88, pp. 231-245, Dez., 2016. A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135 de 2010) passou a permitir que a justiça eleitoral impedisse o registro quando o candidato tivesse sido julgado culpado por um colegiado de juízes, segundo uma série específica de crimes, indicados em 21 incisos.

36 Comunicado nº 2841/2016, apresentado ao Comitê de Direitos Humanos para análise à luz do Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em favor do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva.

adequado à imprensa e aos membros de seu partido político; requisi-ta também que o Estado-Parte não impeça o autor de concorrer nas eleições presidenciais de 2018 até que todos os recursos impetrados contra a sentença condenatória sejam julgados em processos judiciais justos e a sentença esteja transitada em julgado.³⁷

Em resposta à medida do Comitê, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) afastou a interpretação do Comitê, tendo votado pela inelegibilidade de Lula. O voto condutor foi do ministro Luís Roberto Barroso, entendendo que a inelegibilidade de Lula decorria da lei da Ficha Limpa diante de sua condenação criminal. A grande surpresa do julgamento foi o voto dissidente do ministro Edson Fachin, autorizando a candidatura de Lula. O voto reconheceu tanto a eficácia da medida interina do Comitê como também o direito de participação política (art. 25 do PIDCP) de Lula.³⁸

Medidas para garantia do direito efetivo de participação política em âmbito nacional

A operação Lava Jato expôs as vísceras do amplo esquema de corrupção que envolvia financiamento de campanhas, pagamentos a partidos políticos e cartéis empresariais. Mas nem todas as revelações foram surpreendentes. O Brasil já havia vivenciado casos de financiamento ilegal de campanhas eleitorais anteriormente e conhecia especialmente o modo de operação desnudado no julgamento do caso conhecido como “Mensalão”.³⁹ Desde então, mesmo antes da eclosão da Lava Jato, diferentes medidas foram adotadas por instituições brasileiras com o propósito de garantir o direito de efetiva participação política em processos eleitorais não viciados pelo aporte excessivo de recursos privados ilegais.

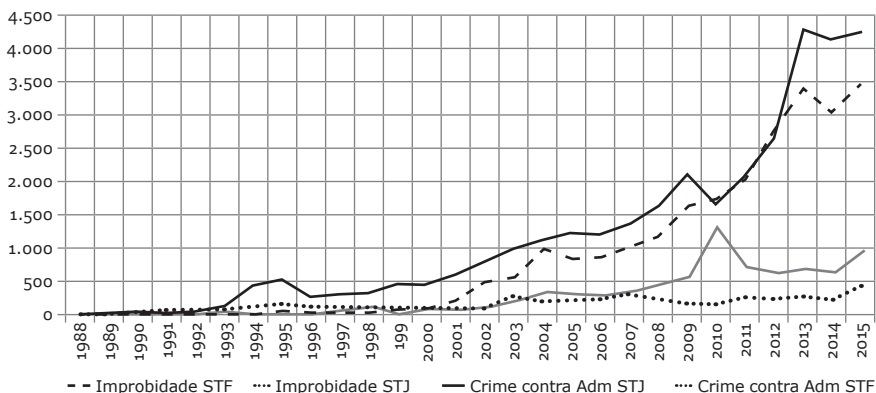
O resultado de novas legislações, mudanças de práticas institucionais e aprimoramento dos órgãos de investigação pode ser percebido. A análise quantitativa de processos judiciais perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) evidencia que houve crescimento

.....
37 Comitê de Direitos Humanos, Medida Interina, G/SO 215/51 NRA (1), 2841/2016.

38 ONU rejeita pedido de medidas cautelares de Lula para ser solto, Exame, 22/05/2018, em <https://exame.abril.com.br/brasil/onu-rejeita-pedido-de-lula-para-sair-da-prisao-diz-jornal/>, último acesso em 20/01/2019.

39 Notícias UOL, O caso mobilizou o STF durante anos e condenou importantes políticos e empresários brasileiros: “Mensalão julgou 37 e condenou 24; relembre o caso dez anos depois”, em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/06/05/dez-anos-depois-relembre-o-caso-mensalao.htm>, último acesso em 20/01/2019.

IMAGEM 1: Evolução da quantidade de processos de improbidade e de crime contra a administração pública no STF e no STJ (1988-2015)



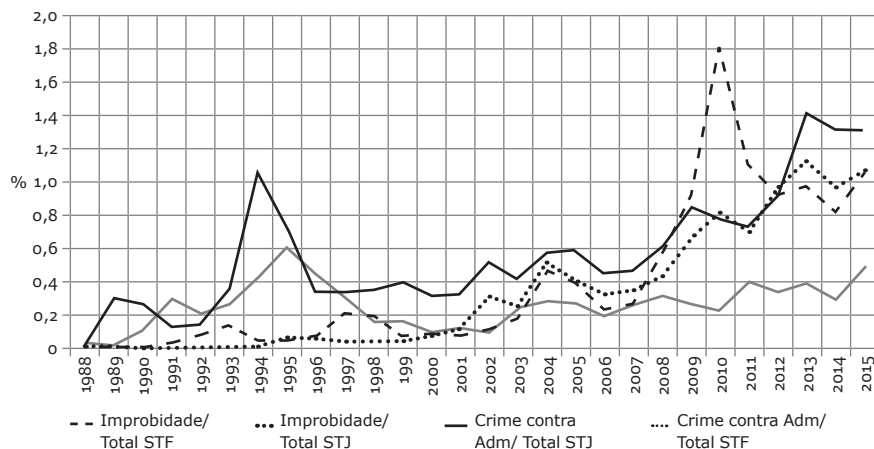
FONTE: Michael Mohallem, Carlos Ragazzo, Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, p. 71-73, 2017, em <http://hdl.handle.net/10438/18167>. Acesso em 18/01/2019. Os gráficos foram gerados pelo projeto “Supremo em Números”, da FGV Direito Rio, por meio da produção de “estudo empírico sobre os crimes cometidos contra a administração pública, bem como sobre as medidas de combate a essas condutas”. O método utilizado são análises descritivas censitárias com relação aos processos de crimes contra a administração pública e improbidade administrativa no STF e no STJ.

do número de casos relacionados à corrupção em trâmite nos tribunais superiores.

Quando analisamos a proporção de processos que tratam de crimes contra a administração pública e improbidade em relação ao total de processos no STF e STJ, verifica-se que há uma ampliação em ambos os tribunais. Apesar do pico de processos de improbidade no STF em 2010, o crescimento foi tendencial e chegou, em 2015, a 1,3% de todos os processos no STJ no caso de crimes contra a administração pública, pouco mais de 1% em casos de improbidade no STJ e STF, e por volta de 0,5% do total de casos do STF em se tratando de crimes contra a administração pública.

Portanto, mudanças processuais e regimentais, associadas ao aumento do número absoluto de casos relacionados à corrupção, parecem indicar uma resposta institucional do Poder Judiciário, ao menos em relação à absorção e processamento de casos perante os tribunais mais altos do país. Nesta oportunidade não será feita a análise do impacto desses números no combate à corrupção ou mesmo na busca pela redução da sensação de impunidade.

IMAGEM 2: Evolução percentual da quantidade de processos de improbabilidade e de crime contra a administração pública sobre o total de processos do STF e do STJ (1988-2015)



FONTE: *Ibid.*, p. 74, em <http://hdl.handle.net/10438/18167>. Acesso em 18/01/2019.

Cabe, entretanto, apresentar duas medidas específicas cujo impacto na diminuição dos efeitos da corrupção política se destacaram: (i) a aprovação e posterior implementação da Lei da Ficha Limpa; e (ii) a decisão do STF que proibiu doações eleitorais por empresas. Há, ainda, uma importante articulação da sociedade civil pela aprovação de um conjunto de projetos de lei denominado “Novas Medidas contra a Corrupção”, que será apresentado, não como medida específica já adotada, mas como medida em perspectiva futura.

A Lei da Ficha Limpa

A primeira medida de grande impacto foi a Lei da Ficha Limpa, que torna inelegíveis por oito anos os candidatos que renunciarem aos seus mandatos para evitar a cassação, tiverem o mandato cassado ou ainda forem condenados por decisão de órgão colegiado, ainda que o processo ainda não tenha transitado em julgado e possa ser revertido por meio de recursos.⁴⁰

A legislação foi aprovada depois de significativa mobilização social, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que é uma rede de entidades da sociedade civil, movimentos e organizações

.....
 40 Lei Complementar nº. 135 de 2010, que estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm, último acesso em 20/01/2019.

sociais e religiosas voltadas ao enfrentamento da corrupção. A legislação foi apresentada à Câmara dos Deputados como iniciativa popular que reuniu aproximadamente 1,6 milhão de assinaturas. Movimentos de ativismo online, como Avaaz, também reuniram assinaturas e organizaram atos em apoio à Lei.

Apesar da controvérsia em torno da inelegibilidade de Lula, as novas regras trazidas pela legislação foram capazes de impedir, só nas últimas eleições de 2018, aproximadamente 100 candidaturas.⁴¹ A lei provocou debates sobre seu aspecto tutelar, na medida em que retira parte da responsabilidade da escolha política dos eleitores e a transfere para tribunais.⁴² De qualquer forma, a legislação tem o potencial de contribuir com a garantia do direito de participação política de cidadãos na medida em que retire do processo justamente os candidatos que, mesmo envolvidos em casos de corrupção, conseguem postergar seus processos indefinidamente em tribunais e, com recursos financeiros nem sempre lícitos, são capazes de garantir votos suficientes para voltar aos parlamentos do país.

O impacto da Lei da Ficha Limpa tende a ser ampliado após a decisão do STF, em 2018, que restringiu significativamente a abrangência da regra do Foro por Prerrogativa de Função, conhecido como Foro Privilegiado.⁴³ Ao longo dos anos, o foro representou uma trava às investigações de parlamentares e agentes públicos de mais alto escalão. Com a flexibilização das regras de foro, muitos processos hoje parados deverão ser remetidos a instâncias inferiores e possivelmente retomar o curso de julgamento.

.....
41 Revista VEJA, Justiça Eleitoral já barrou 99 candidatos com base na Lei da Ficha Limpa, em <https://veja.abril.com.br/politica/justica-eleitoral-ja-barrou-99-candidatos-com-base-na-lei-da-ficha-limpa/>, último acesso em 20/01/2019.

42 Diogo Rais, Ficha Limpa: a origem e os efeitos de uma lei contra a impunidade, em <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/07/16/Ficha-Limpa-a-origem-e-os-efeitos-de-uma-lei-contra-a-impunidade>, último acesso em 21/01/2019. “Quanto maior o filtro de candidatos, menos independência e liberdade de escolha terá o eleitor. Além disso, temos que lembrar que se candidatar é um direito fundamental, tal qual o direito à liberdade, à vida, etc., então não me parece adequado restringi-lo por qualquer motivo, como por exemplo ter sido expulso do conselho de classe. Concordo que devam existir certos critérios, mas entendo que quanto mais o Estado filtra, mais ele retira do eleitor a decisão”.

43 Michael Mohallem, Menos foro, mais pressão sobre o Supremo. Piauí, 2018, em <http://hdl.handle.net/10438/23912>. “A solução encontrada pelo relator, ministro Luís Roberto Barroso, foi mudar a interpretação atual da Constituição – que alcança todos os crimes comuns, inclusive os praticados antes da investidura no cargo e os que não têm relação com o seu exercício – para uma leitura restritiva da regra de foro, de modo que apenas crimes praticados no cargo e em razão do cargo seriam levados ao tribunal de última instância”.

Proibição das doações eleitorais por empresas

Talvez a medida com o maior impacto na preservação da igualdade em eleições tenha sido a decisão do STF de vedar a participação de empresas no processo eleitoral através de doações financeiras. Em setembro de 2015, por maioria, o Tribunal promoveu as mudanças “mais abrangentes no sistema de financiamento, desde a modificação das regras de competição política entre 2003 e 2007”.⁴⁴ A decisão, de certa forma, se sobrepunha ao tema mais sensível da prometida reforma política, que tinha dificuldade de avançar na Câmara dos Deputados.

Os ministros buscaram “corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo” além de desobstruir as “vias de expressão e os canais de participação política”.⁴⁵ Estava clara para o Tribunal a responsabilidade de trazer de volta ao sistema eleitoral a influência dos eleitores, antes ofuscada por doações de empresas. A decisão deveria ser capaz de amenizar a “captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada ‘plutocratização’ do processo político”.⁴⁶ A ação de inconstitucionalidade foi iniciada pela Ordem dos Advogados do Brasil e recebeu amplo apoio da sociedade.

Em relação aos seus efeitos diretos, quando comparados os valores arrecadados por partidos e candidatos nas eleições de 2014 – anteriormente à nova regra – e nas eleições de 2018, já sob os efeitos da decisão do STF, verifica-se a queda em 50% dos valores captados.⁴⁷ Parte da crítica à decisão se dirigia ao fato de que empresas poderiam continuar a fazer doações ilegais, sem que a nova interpretação as pudessem evitar. De fato, a decisão enfrenta apenas o universo das doações em legalidade, mas com isso espera causar influência reflexa nas doações ilegais. Neste sentido, vale destacar que quando empresas são impedidas de oferecer até mesmo doações para o caixa oficial das campanhas, minimiza-se o risco de doações cuja origem é ilegal, mas que seguem para o caixa oficial de campanha, o que ficou conhecido como lavagem de dinheiro eleitoral. O sistema de financiamento, até 2014, era, de

.....
44 Bruno Wilhelm Speck, *Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*, REB: Revista de Estudios Brasileños, Salamanca, v. 3, n. 4, p. 131 jan./jun., 2016.

45 STF, ADI 4650-DF, relatoria de Luiz Fux, acórdão publicado em 24-02-2016.

46 STF, ADI 4650-DF, relatoria de Luiz Fux, acórdão publicado em 24-02-2016.

47 Jornal Estadão, *Gastos de campanha no 1º turno das eleições caem pela metade em comparação a 2014*, em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/impactos-do-novo-modelo-de-financiamento-de-campanha/>, último acesso em 21/01/2019.

certa forma, tolerante ou pouco motivado para evitar as doações de caixa 2 e jamais tinha havido tentativa organizada de fiscalização efetiva.

A redução da média de valor arrecadado para campanhas eleitorais criou um ambiente de maior competitividade eleitoral. O ambiente criado pela operação Lava Jato também vem sendo decisivo para que as empresas deixem de contribuir via caixa 2. As fiscalizações e investigações passaram a ser mais comuns nas vidas dos partidos e empresas, aumentando assim o risco de punição da corrupção.

A perspectiva de novas reformas legislativas

O avanço das instituições contra a corrupção no Brasil ao longo dos últimos anos aponta para um cenário positivo. Entretanto, as inovações legislativas feitas nas duas últimas décadas foram apenas parcialmente capazes de oferecer todas as ferramentas de que se necessita hoje. A agenda anticorrupção exige vigilância e aprimoramento permanente, seja porque legislações se aperfeiçoam conforme são testadas, seja porque muitos instrumentos passarão a existir conforme a tecnologia e o desenvolvimento institucional permitam. O anseio da sociedade por respostas rápidas “por vezes, ignora o efeito causal das reformas do passado nos avanços nem sempre aparentes do presente. O tempo de resposta de instituições reformadas ou o intervalo até que novas leis sejam implementadas com eficácia é maior do que se possa desejar”.⁴⁸

Esse entendimento vem mobilizando centenas de organizações da sociedade civil brasileira a avançar na direção de reformas legislativas que preencham as novas lacunas recentemente identificadas. Dentre diversas importantes iniciativas se destaca o pacote de 70 propostas legislativas desenvolvido por 200 dos principais especialistas brasileiros, conhecido como as Novas Medidas contra a Corrupção. As Novas Medidas são um “conjunto de 70 projetos de lei, propostas de emenda constitucional e resoluções que oferece uma resposta sistêmica para a corrupção no Brasil – segundo a Transparência Internacional é o maior pacote de medidas anticorrupção já produzido no mundo”.⁴⁹

.....
48 Michael Freitas Mohallem, Beto Vasconcelos; Guilherme de Jesus France. *Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, p. 7, 2017.

49 Fabiano Angélico, Ana Luiza Aranha, Michael Freitas Mohallem, *Os desafios da implementação de reformas anticorrupção no Brasil*. INTERESSE NACIONAL, ano 11, n. 43, outubro–dezembro de 2018, pp. 66-77, em <http://hdl.handle.net/10438/25689> p. 71.

Embora o pacote trate de 12 frentes temáticas, vale destacar algumas das propostas direcionadas ao fortalecimento de direitos humanos, particularmente os direitos políticos tratados neste capítulo. Um dos projetos de destaque é o que prevê a ampliação da transparência financeira e das regras democráticas internas de partidos políticos, para que filiados e a sociedade possam fazer o controle social da corrupção e evitar a cooptação por grupos criminosos ou pelo interesse econômico.

Outro projeto que incide no financiamento ilegal de campanhas políticas prevê a criação de um teto para o valor que um candidato poderá doar para sua própria campanha eleitoral, além de propor a extinção do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (que trouxe aos candidatos 1.75 bilhão de reais adicionais nas eleições de 2018). O Fundo, embora seja público, elevou drasticamente os valores disponibilizados em campanhas eleitorais, diminuindo a importância e capacidade de influência de indivíduos e pequenos doadores individuais.⁵⁰

Por fim, vale destacar proposta que procura solucionar o problema discutido acima, da utilização de caixa 2 ou caixa oculto de campanhas eleitorais. Uma das razões segundo as quais o caixa 2 é tão utilizado é a pequena perspectiva de punição. De modo diferente ao do que recorrentemente afirmam políticos acusados, “a prática é grave e coloca em risco a democracia por corromper as perspectivas políticas, desequilibrar o pleito e deslegitimar os pleitos eleitorais”.⁵¹ Por isso, a proposta cria a responsabilidade administrativa, civil e eleitoral para partidos políticos envolvidos com caixa 2, além

.....
50 Michael Freitas Mohallem, Bruno Brandão [*et al.*], *Novas Medidas contra a Corrupção*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018, em <http://hdl.handle.net/10438/23949> p.186. Os organizadores do pacote reconhecem a dificuldade de regulamentar campanhas eleitorais, mas entendem que no Brasil é necessário limitar o volume de dinheiro na política: “Parte significativa dos escândalos de corrupção descobertos nos últimos anos tinha como um de seus objetivos obter recursos para financiar ilicitamente as campanhas eleitorais de políticos brasileiros. Da mesma forma, doações eleitorais – como se viu abundantemente nos escândalos do “Mensalão” e Lava Jato – são focos de origem de grandes esquemas de corrupção que se ramificam em diferentes áreas da administração pública e cartéis privados. Ainda que existam dificuldades de regulamentar o ingresso de recursos públicos e privados no universo de campanhas eleitorais, partimos da premissa de que é essencial para a nossa democracia que as campanhas tenham recursos suficientes para estabelecer o diálogo de ideias com a sociedade sem que exista presença abusiva, ilegal ou desequilibrada de recursos financeiros. Aprimorar a legislação brasileira sobre financiamento eleitoral é, portanto, um passo essencial no combate à corrupção, e esta proposta caminha nessa direção, fazendo esforços para limitar o poder do dinheiro na política”.

51 *Ibid.*

de estabelecer multa no valor de 10% a 40% do valor de repasses do fundo partidário e criminalizar a prática, prevendo pena de reclusão de 2 a 5 anos.

O futuro da Lava Jato e do direito de participação política

A operação Lava Jato acabará. É, inclusive, bom que assim seja. Se não há mais dúvidas sobre seu sucesso em investigar e punir, resta agora saber se suas lições serão um legado de reformas legislativas que assimilem seu sucesso como regra.

Os cidadãos do Brasil são vítimas da corrupção. O Estado brasileiro descumpre diversos compromissos assumidos em tratados internacionais de Direitos Humanos por não ser capaz de manter a corrupção em níveis mínimos. O Brasil costuma destacar-se internacionalmente com casos de corrupção, tal como outrora se destacava com o futebol. A corrupção brasileira, como se descobriu com a operação Lava Jato, não ocorre episodicamente, mas se desenvolve como uma teia, sistêmica e organizada.

O argumento central deste texto é que os direitos políticos foram profundamente afetados nos últimos anos pela ausência de controle efetivo do ingresso de recursos financeiros excessivos no processo eleitoral. O resultado foram eleições potencialmente enviesadas em favor de candidatos receptores dos recursos financeiros ilegais e, como consequência, a impossibilidade de outros participarem da condução dos assuntos públicos.

Para chegar a essa conclusão se demonstrou que a legislação brasileira anticorrupção avançou nos últimos anos, sem ser capaz, no entanto, de enfrentar a séria impunidade que protege os envolvidos em corrupção. A Lava Jato representou uma ruptura nessa percepção e abriu caminho para o enfrentamento da corrupção sistêmica que envolvia a quase totalidade do sistema político brasileiro. Os direitos políticos ficam no meio da disputa de narrativas: a sociedade espera eleições sem o enviesamento provocado pelos recursos ilícitos, mas os réus desses mesmos processos de corrupção também esperam ver seus direitos políticos garantidos contra a forte expectativa punitivista.

Para além da operação Lava Jato, tomaram-se importantes medidas legislativas – como a Lei da Ficha Limpa – e decisões judiciais – como a que proibiu o financiamento eleitoral por parte de empresas. Aprimorou-se também o contexto jurídico brasileiro e foi criada uma perspectiva mais positiva em relação aos direitos de participação política efetiva. A janela de oportunidade continua aberta, à espera de uma nova geração de reformas legislativas capaz de consolidar certas práticas de sucesso nas investigações

da corrupção, bem como de fortalecer a igualdade entre cidadãos ricos e pobres no processo eleitoral.

Bibliografia

- ANGÉLICO, Fabiano, ARANHA, Ana Luiza, MOHALLEM, Michael Freitas, Os desafios da implementação de reformas anticorrupção no Brasil, *Interesse Nacional*, ano 11, n. 43, outubro/dezembro de 2018. Disponível em <http://hdl.handle.net/10438/25689>
- AVRITZER, Leonardo, FILGUEIRAS, Fernando, *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF, Cepal, Escritório no Brasil/IPEA, (Textos para Discussão Cepal-IPEA, 32), 2011.
- CARNEIRO, Lucas Sachsida Junqueira, BORGES, Paulo César Corrêa, Os Contornos da Corrupção Sistêmica no Brasil e seus Efeitos na Proteção dos Direitos Humanos, *Rev. Direito Administrativo e Gestão Pública*, Brasília, v.2, n.1, 2016.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS, Medida Interina, G/SO 215/51 NRA (1), 2841/2016.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS, Comentário Geral nº25, The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, Article 25 , (Fifty-seventh session, 1996), U.N, Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).
- Comunicado nº 2841/2016, apresentado ao Comitê de Direitos Humanos para análise à luz do Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em favor do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva.
- CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm, último acesso em 20/01/2019.
- CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, celebrada no âmbito da Organização das Nações Unidas, adotada em 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Brasil em 2005, promulgada e publicada pelo Dec. nº 5.687/2006.
- CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO, adotada em 29 de março de 1996, ratificada pelo Brasil em 2002, promulgada e publicada pelo Dec. nº 4.410/2002.
- CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS, adotada em 17 de dezembro de 1997, ratificada pelo Brasil em 2000, promulgada e publicada pelo Dec. nº 3.678/2000.

- DECRETO nº 9.571/2018, de 21 de novembro de 2018, que Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9571.htm, último acesso em 20/01/2019.
- FIESP, Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate, São Paulo, 2012
- FILGUEIRAS, Fernando, A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social, *Opin. Publica*, Campinas, v. 15, n. 2, Nov. 2009.
- GLOBOESPORTE, “Governo divulga valores finais da Copa: R\$ 8,3 bilhões em estádios”, em <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2015/01/governo-divulga-valores-finais-da-copa-r-83-bilhoes-em-estadios.html>, último acesso em 20/01/2019.
- IBOPE, Confiança no presidente, governo federal e Congresso Nacional é a menor em 9 anos, em <http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>
- JORNAL DIGITAL PODER360, “Prisão de Lula é ‘ilegal’ e ‘viola a Constituição’, diz ministro do STF, em <https://www.poder360.com.br/justica/prisao-de-lula-e-ilegal-e-viola-a-constituicao-diz-ministro-do-stf/>, último acesso em 20/01/2019.
- JORNAL EL PAÍS, “Dez juristas internacionais denunciam ‘injustiça e parcialidade’ no caso Lula” em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/09/politica/1533836703_194165.html, último acesso em 20/01/2019.
- JORNAL ESTADÃO, “Gastos de campanha no 1º turno das eleições caem pela metade em comparação a 2014”, em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/impactos-do-novo-modelo-de-financiamento-de-campanha/>, último acesso em 21/01/2019.
- JORNAL THE GUARDIAN, “Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history?”, em <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>, último acesso em 20/01/2019.
- JORNAL VALOR ECONÔMICO, “Veja lista de políticos que teriam recebido caixa 2 da Odebrecht”, por Estevão Taiar, *jornal Valor Econômico*, em <https://www.valor.com.br/politica/4938504/veja-lista-de-politicos-que-teriam-recebido-caixa-2-da-odebrecht>, último acesso em 21/01/2018.
- LEAL, Rogério Gesta, RITT, Caroline Fockink, As consequências negativas da corrupção nos direitos sociais fundamentais no Brasil: as pessoas

- mais pobres como as principais vítimas, João Pessoa: Rev. Direito e Desenvolvimento, v.8, n.1, 2017
- LEI COMPLEMENTAR nº. 135 de 2010, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm, último acesso em 20/01/2019.
- LEI nº 12.527/2011, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm, último acesso em 20/01/2019.
- LORENTE, Marques, Corrupção no Brasil e estratégias de combate, Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, Belo Horizonte, Fórum, ano 5, n. 14, maio/ago. 2016.
- MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro, OLIVEIRA, Vitor, O Brasil e o combate internacional à corrupção, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, operação Lava Jato: “Entenda o Caso”, em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>, último acesso em 19/01/2019.
- MOHALLEM, Michael Freitas, RAGAZZO, Carlos Emmanuel, Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18167>.
- MOHALLEM, Michael Freitas, Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais, em FALCÃO, Joaquim (org.), Reforma eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate, 1ª edição, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2015.
- MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno [et al.], Novas Medidas contra a Corrupção, Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, 2018, em <http://hdl.handle.net/10438/23949>.
- MOHALLEM, Michael Freitas, VASCONCELOS, Beto, FRANCE, Guilherme De Jesus, Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil, Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, 2017.
- MOHALLEM, Michael, Menos foro, mais pressão sobre o Supremo, Piauí, 2018, em <http://hdl.handle.net/10438/23912>
- MPF <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>, último acesso em 19/01/2019.
- NOTARI, Marcio Bonini, As Convenções Internacionais Ratificadas pelo Brasil no Combate à Corrupção, Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica. Vol 1, nº 1, jan/jun 2017.
- NOTÍCIAS UOL, “Mensalão julgou 37 e condenou 24; relembre o caso dez anos depois”, em <https://noticias.uol.com.br/politica/>

- ultimas-noticias/2015/06/05/dez-anos-depois-relembre-o-caso-men-salao.htm, último acesso em 20/01/2019.
- PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, Organização das Nações Unidas, - Resolução 2200 A (XXI), de 16 de dezembro de 1966, em vigor desde 23 de março de 1976.
- RAIS, Diogo, <https://www.nexojournal.com.br/explicado/2018/07/16/Ficha-Limpa-a-origem-e-os-efeitos-de-uma-lei-contra-a-impunidade>, último acesso em 21/01/2019
- RAOUL WALLENBERG INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW, Anti-corruption and Human Rights - How to become mutually reinforcing? Report, Lund, Roundtable 13 a 14 nov., 2017, em <https://rwi.lu.se/app/uploads/2018/02/Anti-Corruption-and-Human-Rights-RWI.pdf>
- REVISTA ÉPOCA, “As provas da JBS”, por Diego Escosteguy, em 29/07/2017, em <https://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/07/provas-da-jbs-trecho.html>, último acesso em 21/01/2019.
- REVISTA EXAME, “ONU rejeita pedido de medidas cautelares de Lula para ser solto”, 22/05/2018, em <https://exame.abril.com.br/brasil/onu-rejeita-pedido-de-lula-para-sair-da-prisao-diz-jornal/>, último acesso em 20/01/2019.
- REVISTA VEJA, “Justiça Eleitoral já barrou 99 candidatos com base na Lei da Ficha Limpa, em <https://veja.abril.com.br/politica/justica-eleitoral-ja-barrou-99-candidatos-com-base-na-lei-da-ficha-limpa/>, último acesso em 20/01/2019.
- SOUZA, Francisco de Assis Diego Santos de, Desenvolvimento e Desigualdade: função do Direito e das Políticas Públicas ante a existência da Corrupção no Brasil, Rev. Direito Administrativo e Gestão Pública, Brasília, v.3, n.1, 2017.
- SPECK, Bruno W, O financiamento político e a corrupção no Brasil, em Rita de Cássia Biason (org.), Temas de corrupção política no Brasil, São Paulo, Balão Editorial, 2012.
- SPECK, Bruno Wilhelm, Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil, REB: revista de estudios brasileños, Salamanca, v. 3, n. 4, jan./jun. 2016.
- STF, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 44, Relator Ministro Marco Aurélio Mello.
- STF, ADI 4650-DF, relatoria de Luiz Fux, acórdão publicado em 24-02-2016.

TERRACINO, Julio, *Hard Law Connections Between Corruption and Human Rights*, Working Paper, International Council on Human Rights Policy, 2007, em http://www.ichrp.org/files/papers/130/131_-_Julio_Bacchio_Terracino_-_2007.pdf, último acesso em 20/01/2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, “O Brasil caiu 17 posições no IPC este ano em comparação ao ano anterior, em <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>, último acesso em 20/01/2019.

WHITAKER, Chico, *Ficha Limpa - uma lei a defender?*, Estudos Avançados, São Paulo, v. 30, n. 88, Dez., 2016.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

© 2019 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.

Klingelhöferstr. 23
D-10785 Berlín
República Federal de Alemania
Tel.: (+49-30) 269 96 453
Fax: (+49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica
Calle 93b No. 18-12, piso 7
Bogotá
República de Colombia
Tel.: (+57 1) 743 09 47
Fax: (+57 1) 743 09 47-7
www.kas.de/web/rspla
iusla@kas.de
Twitter: @KASiusLA
Facebook: www.facebook.com/kasiusla

Editores responsables

Claudio Nash Rojas
Marie-Christine Fuchs

Coordinación editorial

Daniel Alejandro Pinilla

Corrección de estilo

María José Díaz Granados M.

Diagramación

Marta Rojas

Cubierta

Gloria Díazgranados

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital SAS

ISBN 978-958-52504-0-6

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Correspondencia, contribuciones, solicitudes de canje o donación: iusla@kas.de

■ **CONTENIDO**

PRÓLOGO	5
AUTORES	9
CORRUPCIÓN, DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS. SUS VÍNCULOS Y SUS CONSECUENCIAS	15
Claudio Nash	
LA CORRUPCIÓN COMO UNA GRAVE AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	69
Diego Sebastián Luciani	
UNA MIRADA A LA CORRUPCIÓN EN BOLIVIA. EL CASO DEL FONDO INDÍGENA	85
Soraya Santiago Salame	
A CORRUPÇÃO ELEITORAL REVELADA PELA LAVA JATO E OS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL	111
Michael Freitas Mohallem	
CORRUPCIÓN, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS. ALGUNAS LECCIONES DEL CASO CHILENO	139
Claudio Nash	

**EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR
(PAE) EN COLOMBIA: DE LA CORRUPCIÓN
A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS** **163**

Vivian Newman Pont
María Paula Ángel Arango

**CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS
EN GUATEMALA.
VIOLACIÓN A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL** **195**

Claudia Escobar

**HONDURAS: ENTRE LA CORRUPCIÓN
Y EL ESPANTO** **219**

Julio Arbizu González

**REDES DE CORRUPCIÓN, EMPRESAS FANTASMA
Y DERECHOS HUMANOS.
EL CASO DE CHIHUAHUA, MÉXICO** **237**

Daniel Vázquez

**CORRUPCIÓN JUDICIAL Y AFECTACIÓN
DE LOS DERECHOS A LA TUTELA JUDICIAL
EFECTIVA Y LA INDEMNIDAD SEXUAL:
UN CASO PERUANO** **259**

Yván Montoya

**SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS
HUMANOS Y CORRUPCIÓN** **279**

Claudio Nash

■ PRÓLOGO

En Latinoamérica, la corrupción es uno de los más serios obstáculos para consolidar un sistema democrático sólidamente fundado en el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos. Con base en esta lamentable realidad, el presente Manual tiene dos puntos de partida concretos: i) la lucha contra la corrupción como apuesta por la defensa del Estado de derecho y los derechos humanos; ii) el análisis de actos de corrupción como posibles violaciones de los derechos humanos –análisis en el que la víctima es el centro de la atención– y cuyos efectos nefastos se visibilizan en los grupos más vulnerables del continente.

Estas afirmaciones tienen raíz en la extensión regional de las afectaciones que ha acarreado el problema de la corrupción y, por ende, en la importancia de pensar estrategias de erradicación del fenómeno con carácter igualmente regional. Por ello, el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, de la Fundación Konrad Adenauer, considera de vital importancia el fortalecimiento de las herramientas para el abordaje del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva de los derechos humanos y busca aproximarse a estas materias, tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Somos conscientes, por supuesto, de que existen aspectos que aún están por resolverse, y que, de ser trabajados, pueden iluminar el camino para remedios integrales y eficientes.

La corrupción se alimenta del abuso del poder, y desemboca en la búsqueda de beneficios particulares debido a la generalización de una cultura de incumplimiento de reglas. Ante sus múltiples facetas hemos coordinado una obra que permita visualizar la forma en que la corrupción está afectando las bases del Estado de derecho. El objetivo general del Manual se fundamenta en ejemplos concretos y reales que ocurrieron en distintos países del continente y que muestran cómo y de qué manera la corrupción viola los derechos

humanos. De otra parte, pretende clarificar los conceptos y las obligaciones para agentes públicos vinculados a la lucha contra la corrupción desde una perspectiva democrática y con enfoque de derechos humanos. Para lograrlo, este manual se compone de tres partes:

1. Un estudio general sobre la relación entre corrupción, Estado de derecho y derechos humanos.
2. Los estudios nacionales de casos.
3. Los aportes del sistema interamericano de derechos humanos para enfrentar el fenómeno de la corrupción y para analizarlo desde una perspectiva de derechos humanos.

* * *

A través del trabajo desarrollado en América Latina hemos detectado una inquietud que no cesa: ¿cuándo y de qué manera es posible determinar que los actos de corrupción pueden resultar en violaciones directas o indirectas de derechos humanos? Para responder a esta pregunta hemos concluido que es necesario iniciar un proceso que comprende distintos aspectos.

En primer lugar, hemos buscado dar cuenta de los alcances de la corrupción y las formas en las que distintos países de la región latinoamericana han abordado, o no, los desafíos que de allí se desprenden. El impacto de la corrupción no es abstracto y determinarlo implica, por un lado, delimitar los repertorios de violaciones de los derechos humanos que tienen alguna relación directa o indirecta con actos de corrupción. Por otro lado, exige determinar si en los marcos normativos que los Estados han creado para combatir el fenómeno hay referencias a los vínculos entre corrupción y derechos humanos.

En segundo lugar, hemos considerado que la visibilización de casos emblemáticos permite conocer hechos específicos de corrupción a la luz de un análisis jurídico que establezca los derechos violados, las características de las víctimas y las tipologías de los actos de corrupción. Esto también involucra identificar si estos actos han sido perpetrados por un ente privado o por el Estado, y si son violaciones de derechos por acción o por omisión. Este análisis posibilita caracterizar el deber del Estado frente a los actos de corrupción y, en paralelo, permite establecer vínculos de causalidad y previsibilidad entre actos de corrupción y violaciones de derechos humanos.

Finalmente, el Manual que ponemos a disposición del público en general y especializado contribuye a la socialización de conclusiones que incluyan el impacto de los casos de corrupción en los países de la región. Del mismo modo, planteamos desafíos y recomendaciones a través de reflexiones

jurídicas desde diferentes ramas del derecho. De esta manera, hemos optado por una metodología de trabajo que permita la comparación a partir de la identificación de generalidades sobre los modelos implementados como respuesta al problema de la corrupción, y su relación con el Estado de derecho y el pleno respeto de los derechos humanos.

Es pertinente agregar que, al ejecutar esta búsqueda y análisis, reiteramos que conocer los casos, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas por país, y descifrar las implicaciones de la corrupción en los derechos humanos no es suficiente. En especial si no existen mecanismos regionales orientadores para el diseño de las políticas de prevención y erradicación de la corrupción. Inspirados en los postulados de la Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 2018, hemos decidido incluir una sección en la que se presentan las formas en que este fenómeno ha sido abordado por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en los últimos cinco años.

Durante el periodo 171 de sesiones de la CIDH, tuvo lugar una audiencia temática sobre corrupción y derechos humanos, titulada: El rol de los sistemas de justicia en América Latina. Varias organizaciones de la sociedad civil de Colombia, México, Guatemala, Perú, El Salvador y Venezuela participaron planteando los principales retos que trae la corrupción para el poder judicial. En este foro se identificó la vinculación de este fenómeno con procesos de cooptación estatal que afectan directamente la satisfacción de los derechos fundamentales. Para desarrollar adecuadamente su labor en contra de la corrupción, todos los órganos del Estado deben comprometerse de manera cabal con los alcances que tiene la corrupción para una sociedad democrática, guardando coherencia con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de lucha contra la corrupción. Frente a la corrupción, la respuesta estatal y privada no solo debe ser judicial pero, sin lugar a dudas, cualquiera que sea la estrategia por implementar, esta deberá considerar un rol activo y, sobre todo, independiente del poder judicial en todo el continente.

En ese mismo escenario fue anunciada la elaboración de un informe temático de la CIDH para el desarrollo de marcos de comprensión integrales que posibiliten agendas de política pública comunes a partir del reconocimiento de áreas de especial interés. El apoyo a este informe también ha sido una de nuestras estrategias de aporte a la agenda en materia anticorrupción, tan necesaria en la región.

Agradecemos especialmente al profesor Claudio Nash, coordinador académico del Grupo de Estudios Latinoamericano en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, de la Fundación Konrad Adenauer, y distinguido experto en materia de derechos humanos y del sistema interamericano, con quien concebimos la idea del Manual y compartimos el compromiso para fortalecer la lucha contra la corrupción en la región desde una perspectiva de derechos humanos. También agradecemos a las expertas/os que contribuyeron a la redacción de los capítulos y comentarios de esta obra. Este Manual es una realidad precisamente por su apoyo y disposición para contribuir con perspectivas críticas e innovadoras.

Esperamos que la obra pueda contribuir a ilustrar con mayor concreción la compleja relación entre corrupción y derechos humanos en América Latina, y que logre entender la agenda en derechos humanos cada día más como una agenda anticorrupción.

DRA. MARIE-CHRISTINE FUCHS
Directora
Programa Estado de Derecho
para Latinoamérica
de la Fundación Konrad Adenauer

LORENA ÁVILA
Coordinadora de proyectos
Programa Estado de Derecho
para Latinoamérica
de la Fundación Konrad Adenauer

■ AUTORES

Marie-Christine Fuchs (Alemania)

Abogada, doctora en Derecho de la Universität des Saarlandes, Saarbrücken, Alemania; realizó sus estudios de maestría en Derecho Internacional Público, Derecho de la Unión Europea y Derechos Humanos en el Europainstitut de la misma universidad; cursó estudios de licenciatura tanto en Derecho Alemán como en Derecho Francés. Ha sido investigadora asociada del Instituto Max Planck de Derecho Privado Extranjero y Derecho Internacional Privado en Hamburgo, así como investigadora y profesora asistente en el Europainstitut. De 2011 a 2015 se desempeñó como abogada en el despacho jurídico internacional Freshfields Bruckhaus Deringer en Berlín. Desde 2016 es directora del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. Es autora de diversas publicaciones sobre derecho internacional público y derecho internacional de los derechos humanos.

Claudio Nash Rojas (Chile)

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile; doctor en Derecho de la misma Universidad. Presidente de la Fundación Diálogo Jurisprudencial Iberoamericano; académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde dicta el Curso Derecho Internacional de los Derechos Humanos; coordinador académico de la Cátedra de Derechos Humanos, de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile; consultor en materia de corrupción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018-2019); director de la Serie “Jurisprudencia de la Corte

Interamericana” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014-2019). Fundador y coordinador del Grupo de Estudios “Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales” del Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer (2009-2019).

Diego Sebastián Luciani (Argentina)

Especialista en Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en universidades públicas (UBA) y privadas, como profesor de Derecho Penal y temas vinculados al crimen organizado. Fiscal general ante los Tribunales Orales Federales de la ciudad de Buenos Aires. Director del diplomado en Delitos del Crimen Organizado y de Transparencia Pública y Prevención de la Corrupción en la Universidad de San Isidro (USI). Integrante del Observatorio de Prevención del Narcotráfico (Oprenar) que publicó, a fines de 2015, el documento “Propuestas de políticas públicas integrales para la prevención del avance del narcotráfico”. Invitado a disertar en la Cumbre de Jueces y Fiscales sobre Trata de Personas y el Crimen Organizado, Casina Pío IV, en el Vaticano, sede de las Pontificias Academias de las Ciencias y Ciencias Sociales, los días 3 y 4 de junio de 2016, y en el lanzamiento de la Red Mundial para la Integridad Judicial y Prevención de la Corrupción en el Sistema Judicial, por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito (UNODC), Viena, Austria, 9 y 10 de abril de 2018. Autor de los libros *Trata de personas y otros delitos relacionados* (2015) y *Criminalidad organizada y trata de personas* (2011), y de diversas obras y publicaciones científico-jurídicas relacionadas con el crimen organizado.

Soraya Santiago Salame (Bolivia)

Abogada; doctora *Suma Cum Laude* de la Universidad de Salamanca; máster en Derechos Humanos y diversos diplomados en la misma temática de la misma Universidad; diplomada en Derechos Humanos y Mujeres. Teoría y Práctica, en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Docente y ponente en seminarios, cursos, diplomados, maestrías y doctorados; forma parte de los procesos de capacitación de jueces y juezas en México y Bolivia. Tiene publicaciones en el ámbito del derecho constitucional y los derechos humanos. Actualmente, además de la docencia, se desempeña como consultora e investigadora de proyectos en derechos humanos, pluralismo jurídico e igualdad de género.

Michael Freitas Mohallem (Brasil)

Professor de Direitos Humanos e Coordenador do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da FGV Direito Rio. Atua como pesquisador na área de anticorrupção e integra o Programa de Transparência Pública da FGV, o Conselho Fiscal do Instituto Alziras, o Conselho Consultivo do Observatório Social do Brasil (Rio de Janeiro), o board do Laboratório de Inovação em Políticas Públicas e o Conselho Editorial da FGV Direito Rio. Doutorando e LL.M em Direito Público e Direitos Humanos pela University College London (UCL), especialista em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e extensão universitária em Formação de Governantes pela Escola de Governo de São Paulo. Foi visiting researcher no European University Institute (EUI), visiting scholar no Minerva Center for Human Rights da Hebrew University of Jerusalem e pesquisador do projeto Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Atuou como Diretor da organização Avaaz no Brasil, assessor parlamentar da Liderança do Governo no Senado Federal e assessor jurídico no Ministério da Justiça.

Vivian Newman Pont (Colombia)

Abogada de la Universidad Javeriana; licenciada en derecho por homologación en la Universidad de Barcelona; posgrado en Derecho Administrativo (DSU); maestría (DEA) en Derecho Público Interno de la Universidad de Paris II Panthéon-Assas y en Cooperación y Desarrollo de la Universidad de Barcelona. Directora de Dejusticia. Sus últimas publicaciones incluyen: *Datos personales en información pública: oscuridad en lo privado y luz en lo público* (2015), y en coautoría: *Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo* (2017), *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política* (2017), *Víctimas y prensa después de la guerra. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión* (2018) y *Rendición de cuentas de Google y otros negocios en Colombia: la protección de datos personales en la era digital* (2019).

María Paula Ángel Arango (Colombia)

Abogada *Cum Laude* y politóloga de la Universidad de los Andes; maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Becaria Fulbright-Colciencias 2019. Profesora de cátedra de la Universidad del Rosario; investigadora en la sublínea de Transparencia e Intimidación en Dejusticia. Sus últimas publicaciones incluyen, en coautoría:

Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo (2017), *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política* (2017), *Víctimas y prensa después de la guerra. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión* (2018) y *Rendición de cuentas de Google y otros negocios en Colombia: la protección de datos personales en la era digital* (2019).

Claudia Escobar (Guatemala)

Abogada de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala; doctora en Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro de la Comisión de Expertos Internacionales de lucha contra la Corrupción en Ecuador; magistrada de la Corte de Apelaciones de Guatemala; defensora de la independencia judicial. En junio de 2017 recibió el “Democracy Award” por su compromiso de lucha contra la impunidad y la corrupción. Desde el año 2017 está afiliada a Georgetown, donde fue nombrada como Centennial Fellow en la Walsh School of Foreign Service. Además, estuvo como fellow en la Universidad de Harvard, y se convirtió en la primera centroamericana en obtener una beca (2015-2016) en el Instituto de Estudios Avanzados de Radcliffe.

Julio Arbizu (Honduras)

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú; maestría en Ciencia Política de la misma Universidad. Postítulo en Derechos Humanos y Procesos de Democratización del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; becario del Departamento de Estado de los Estados Unidos y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica. Es habitual conferencista en su país y en el extranjero en temas de derechos humanos, transparencia y anticorrupción. Ha sido asesor parlamentario y procurador público en Delitos de Corrupción del Perú; oficial de seguimiento de la Misión de Apoyo Contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras (MACCIH); director de Liber para la Transparencia en el Perú. Socio fundador del Estudio Jurídico Arbizu & Gamarra.

Daniel Vázquez (México)

Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política de la Flacso-México; maestro en Sociología Política del Instituto Mora; licenciado en Ciencia Política y en Derecho de la UNAM. Miembro del SNI nivel II. Profesor de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de tiempo parcial en la Flacso-México. Entre sus temas de investigación están: la

relación de los derechos humanos con la corrupción, la impunidad y la democracia, el análisis de política pública con perspectiva de derechos humanos y la teoría jurídica y política de los derechos humanos.

Yvan Montoya Vivanco (Perú)

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca (España). Excomisionado de la Defensoría del Pueblo; exjefe de la Unidad de Extradiciones de la Procuraduría Anticorrupción del Perú; exvocal y presidente del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la PUCP; asesor jurídico del Instituto Democracia y de Derechos Humanos de la PUCP; coordinador del Grupo de Investigación en Derecho Penal y Corrupción (Depec); director de la Maestría de Derechos Humanos de la misma Universidad.

Esta obra examina el brote recurrente de corrupción en Latinoamérica desde una perspectiva basada en los impactos que tiene este fenómeno sobre las bases del Estado de derecho y el pleno respeto de los derechos humanos. Los aportes son el resultado de un análisis valioso de reconocidos autores latinoamericanos de diferentes países a partir de una reflexión del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.

Parte del análisis de los autores reconoce la corrupción, no como mero catalizador, sino también como causa principal de algunas violaciones de derechos humanos y erosiones del Estado de derecho, una preocupación no consolidada aún, pero con una clara evolución reciente desde la lupa del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

Con base en una vista integral y un panorama regional de la corrupción, el libro analiza los principales casos de corrupción en algunos países latinoamericanos y, a partir de una comparación de las medidas adoptadas, pretende sugerir estrategias de fortalecimiento del Estado de derecho y goce de los derechos humanos que pueda, a la vez, aportar material de debate técnico al SIDH y a la lucha contra este flagelo en la región.