



Ativismo Judicial e a Luta Contra a Corrupção no Brasil

Judicial Activism and the fight Against corruption in Brazil

Fernanda Rios Petrarca

<https://orcid.org/0000-0003-1351-3043>

Doutora em Sociologia, professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe e coordenadora do Laboratório de Estudos do Poder e da Política (LEPP/UFS)

<https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4708773H1>

fernandarpetrarca@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa os condicionantes sócio-históricos do ativismo judicial na chamada “luta contra a corrupção” no Brasil. Parte-se do princípio que para compreender essas condições é necessário, de um lado, levar em consideração a dinâmica do sistema de justiça nacional e a respectiva institucionalização da pauta anticorrupção. E, de outro lado, a forma de organização do sistema político. Como conclusão demonstrou-se que a fragmentação política constituiu uma das variáveis centrais que animou o processo de expansão do judiciário e sua independência e autonomia. A combinação entre a expansão institucional jurídica e a fragmentação política foi condição essencial para realização do ativismo judicial anticorrupção.

Palavras-chave

Ativismo judicial. Luta anti-corrupção. Judicialização da política. Politização da justiça.

Judicial Activism and the Fight Against Corruption in Brazil

Abstract

This article analyzes the socio-historical constraints of judicial activism in the so-called “fight against corruption” in Brazil. It is assumed that to understand these conditions it is necessary, on the one hand, to take into account the dynamics of the national justice system and the respective institutionalization of the anti-corruption agenda. And, on the other hand, the way the political system is organized. In conclusion, it was demonstrated that political fragmentation constituted one of the central variables that animated the process of expansion of the judiciary and its independence and autonomy. The combination of legal institutional expansion and political fragmentation was an essential condition for carrying out anti-corruption judicial activism.

Keywords

Judicial activism. Anti-corruption movement. Judicialization of politics. Politicization of justice.



1. Introdução

Os debates sobre a arbitragem jurídica, a qual resulta na extensão do poder judicial e no papel desta esfera nos diferentes modos de regulação social, ganharam visibilidade nas últimas décadas em diferentes países. Em parte, essa visibilidade está relacionada à consolidação dos regimes democráticos que, em diversos contextos nacionais, garantiu autonomia ao judiciário criando as condições para que juízes pudessem intervir nos conflitos sociais e políticos tendo como base sua autoridade técnica (Guarnieri & Pederzoli, 1996; Roussel, 2002).

A expressão “judicialização da política” e sua correlata “politização da justiça” emerge como forma de compreender este fenômeno e tem sido mobilizada para analisar as diversas formas que pode assumir o protagonismo jurídico em temas de interesse político e demandas coletivas (Vallinder, 1994; Tate & Vallinder, 2005), como o caso da luta pelos direitos humanos, a luta contra a corrupção e diversas outras bandeiras sociais. De um lado, a expansão das ações jurídicas conduziu a um intenso ativismo judicial conferindo determinada margem de ação dos juízes não só na luta contra a corrupção, mas na defesa de causas sociais e coletivas variadas (Briquet, 2002; Della Porta, 2001; Sarat & Scheingold, 2006). De outro, contribuiu para a formação de um “*ethos*” e de uma “cultura profissional” em constante transformação que coloca nas mãos dos magistrados um compromisso político e um confronto com as elites políticas (Della Porta & Vannucci, 2007; Pujas, 2000). Conduzido por uma elite judicial, composta de membros dos mais altos escalões do judiciário, emerge um novo modelo de excelência profissional fundado na experiência em crimes de corrupção e voltado para a promoção da magistratura como instância capaz de definir as regras do jogo político (Guarnieri, 1995; Pizzorno, 1998).

Uma das principais consequências disso foi tanto a revelação do papel político do judiciário e sua participação no processo de construção de causas públicas quanto à transformação das questões políticas em questões e embates jurídicos, tornando os profissionais do direito em “intérpretes autorizados” e os projetando como moralizadores e árbitros da atividade política (Cazzola e Morisi, 1995; Vauchez, 2017; Engelmann & Penna, 2014). Dispondo de acesso privilegiado a fatos e documentos em função do seu ofício (detenção, apreensão, interrogatórios) os profissionais do sistema de justiça passam a reivindicar, com sucesso, o protagonismo no



juízo político. Tal ampliação do seu papel na arbitragem dos conflitos políticos conduziu a uma transformação nos princípios de identificação com a profissão e uma legitimidade para avaliar a classe política. Nessas circunstâncias, torna-se comum a emergência de “teatros de justiça” (processos políticos, grandes julgamentos) que passam a ser mobilizados como recurso na luta contra os adversários (Vauchez, 2017).

Nessas condições, a politização da magistratura resulta de um longo processo de transformação nos sistemas políticos modernos em que a neutralidade aparece como um recurso capaz de permitir ao direito intervir legitimamente na dinâmica do jogo político (Guarnieri, 1995; Pizzorno, 1998). Contudo, esta função só é publicamente percebida em contextos de crise, em que a natureza e os mecanismos políticos da ação jurídica tornam-se explícitos e percebidos “à luz do dia” (Cazzola & Morisi, 1995).

Tendo em vista essas discussões mais gerais sobre a relação entre o judiciário e a defesa de causas públicas, este artigo analisa os condicionantes sócio-históricos do ativismo judicial na chamada “luta contra a corrupção” no Brasil¹. Parte-se do princípio, por um lado, que o papel ativo do sistema de justiça nacional no engajamento contra a corrupção está relacionado ao seu grau de independência e autonomia adquiridos (Della Porta, 2001). Por outro lado, apenas o exame da configuração de tal sistema não é suficiente, é preciso inserir uma análise da estrutura e da dinâmica do sistema político (Guarnieri & Pederzorli, 2017; Guarnieri, 2003).

Para dar conta destas questões, este texto está dividido em dois momentos centrais. Num primeiro momento, trata-se de apreender o processo de autonomização do sistema de justiça e a institucionalização da luta contra a corrupção. Nesse momento, buscamos apreender o conjunto dos órgãos de controle, investigação e punição que foram criados e as condições que contribuíram para sua consolidação. Num segundo momento, analisamos a organização do sistema político brasileiro, o lugar das amplas coalizões e o impacto da crise no sistema de alianças² para o avanço institucional da luta contra a corrupção. Dentre as principais constatações, destaca-se a fragmentação do sistema político como uma das variáveis centrais que animou o processo de expansão do judiciário e sua respectiva institucionalização e autonomia. Nessas condições, o

¹ Esta pesquisa é parte do relatório de pós doutorado realizado na Itália em 2019 (Petarca, 2020). Agradeço ao CNPq por oferecer as condições materiais de realização da mesma.

² Num sistema político multipartidário, como o brasileiro, as alianças adquirem força fundamental, uma vez que são a chave para garantir uma base de apoio aos governantes e condições de governabilidade. Sua importância foi definida a partir do conceito de presidencialismo de coalizão, proposto por Abranches (1988).



sistema multipartidário- associado à construção de coalizões- cada vez mais amplas e irrestritas- tornou-se um estímulo para que o judiciário barganhasse seus interesses corporativos. A multiplicidade de atores competindo na arena política abre espaço para o avanço do sistema de justiça, reforçando o seu poder, ao mesmo tempo em que tende a favorecer as alianças entre o judiciário e a política.

2. *Do Novo Modelo Institucional à Luta contra a Corrupção*

A história do sistema de justiça brasileiro³, sua respectiva autonomia e independência, passa pela formação da República e suas diferentes fases. Contudo, a instabilidade institucional, marcada por momentos autoritários e pequenos intervalos democráticos, marcou sua trajetória até a reabertura política com o fim da ditadura militar no final dos anos 1980. A Constituição de 1988 garantiu ao Poder Judiciário e ao Ministério Público autonomia e independência, além de permitir evidenciar a capacidade de rearticulação da elite jurídica no processo de redemocratização do Brasil (Sadek, 2004; 2010). Essas condições foram fundamentais para reposicionar as instituições no contexto democrático e, ao mesmo tempo, permitir que as mesmas protagonizassem a construção de uma agenda anticorrupção no país. Alguns autores (Kerche & Marona, 2022) apresentam, ainda, essa autonomia como incomum em democracias e excessiva aos agentes do sistema de justiça, causando sobreposição de investigações e tensionando o sistema político.

Diante deste quadro, a Constituição de 1988 passou a ser definida como o “*ponto de inflexão*”, representando uma mudança significativa no papel do judiciário como protagonista nas diversas áreas na vida pública (Sadek, 2004). Ela conferiu ao judiciário, a Advocacia Geral da União, ao Ministério Público, assim como à Defensoria Pública, à Procuradoria da República, às polícias, aos advogados e a todos os operadores do direito, plena autonomia no trato das questões jurídicas, mas também das questões públicas (Sadek, 2010; Almeida, 2016). Com isso, ampliou-se o ativismo judicial, o papel do direito na mediação de conflitos, intensificando o lugar do Ministério Público na defesa dos direitos (difusos e coletivos) e da ampliação do acesso à justiça.

A partir das mudanças provocadas pela nova Carta Constitucional, quatro condições institucionais foram fundamentais: a) autonomia do Ministério Público diante do poder executivo, garantidas pela Constituição de 1988. Uma das mudanças mais importantes foi a indicação do

3

Dentre os órgãos e unidades que compõem o sistema de justiça brasileiro, estão: o poder judiciário e o Ministério Público.



Procurador geral da República ser atribuição da corporação através de uma lista tríplice. O Ministério Público adquiriu com isso autonomia funcional interna, manifestada pela sua capacidade de investigar e acusar, e externa com instrumentos de “autogoverno”. De apêndice do Poder executivo no regime militar de 1964 à emancipação, o Ministério Público foi a instituição que adquiriu mais poderes internos sem interferência de outros órgãos (Arantes, 2002; Kerche & Marona, 2021; 2022); b) ampliação das competências e fortalecimento dos poderes da Corte suprema do Judiciário, garantindo ao Supremo Tribunal Federal a posição tanto como Corte judicial quanto como Corte constitucional (guardiã da Constituição). Destacaram-se neste processo o fortalecimento da ação individual dos juízes da Suprema Corte, as chamadas decisões monocráticas, e o enfraquecimento do poder colegial, o que contribuiu para o protagonismo político dos seus membros; c) Reforma do Judiciário em 2004 e d) a criação de departamentos específicos de investigação de crimes financeiros e lavagem de dinheiro na Polícia Federal. Como parte do Poder Executivo, a Polícia Federal não desfrutava de autonomia organizacional e orçamentária. As mudanças ocorridas, sobretudo a partir dos anos 2000, permitiriam à instituição não só autonomia, mas também desenvolvimento técnico garantindo qualificação. Esses quatro momentos diferentes asseguraram independência destas instituições do poder executivo permitindo, ao mesmo tempo, tanto ao poder judiciário quanto ao Ministério Público intervirem no processo e no jogo político.

A Reforma do Judiciário, iniciada em 2004, teve um impacto importante, provocando um conjunto de modificações, tais como: a) criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, instituições criadas com o objetivo de realizar o controle externo e fiscalizar órgãos do sistema de justiça; b) ampliação da atuação da Defensoria Pública; c) instituição da súmula vinculante⁴ para resolver a chamada “crise dos tribunais superiores”; d) elaboração do Estatuto da Magistratura com o objetivo de estabelecer um conjunto de regras para o exercício da função; e) autonomia aos juízes de primeiro grau.

Tais alterações favoreceram a “judicialização da política”, em que os tribunais superiores se alçaram como ator político. Dentre eles, em especial, o Supremo Tribunal Federal (STF) que se fortaleceu no jogo político, ampliando o seu poder e se definindo como arena importante nos conflitos entre os poderes, executivo e legislativo, com intensa capacidade de atuar como “*decison*

⁴ Trata-se de um ordenamento jurídico com o objetivo de uniformizar decisões judiciais. Denomina-se “súmula” a decisão adotada por um Tribunal a respeito de um tema específico. Seu efeito é vinculativo, o que significa que todos os tribunais e instâncias inferiores da justiça devem seguir sua orientação, sob pena de anulação das decisões judiciais.



maker” (Oliveira, 2011; Carvalho & Leitão, 2013). A ele é atribuída a palavra final, controlando inclusive os órgãos de controle, como o Conselho Nacional de Justiça. Diante deste quadro, o STF constitui-se como um dos poderes do Estado, desempenhando um duplo papel: de um lado com um poder político importante e papel central na esfera do poder e da política; de outro lado, como uma corporação profissional, representando o posto mais alto na carreira jurídica. Uma das consequências disso é que as forças políticas, do legislativo e do executivo, passaram a se organizar de modo a pressionar o STF a tomar decisões que impactassem juízes de instâncias inferiores. Esse é, sobretudo, o caso de deputados e senadores com pendências judiciais em seus estados de origem.

Esse conjunto de mudanças na atuação destas instituições garantiu autonomia e independência, além de contribuir para o fortalecimento do papel político dos diferentes órgãos que compõem o sistema, conferindo protagonismo social e político aos seus membros. Além disso, a esfera internacional desempenhou um papel central nessas mudanças, por meio de acordos, cooperações, inserção do Brasil em organismos internacionais de combate à corrupção e no treinamento dos agentes do sistema de justiça nacional.

O primeiro passo na direção de investigação e criminalização de crimes de corrupção foi dado pelo Estado com a implementação da lei de lavagem de dinheiro e, como consequência, a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) em 1998. Com o objetivo de dar prosseguimento a um conjunto de sugestões de organismos internacionais, como o GAFI⁵ e o LAVEX⁶, e inserir o país no cenário internacional, o Brasil adotou um conjunto de medidas para criminalizar práticas financeiras de origem ilícita. Por meio das cooperações internacionais promovidas pela criação e posterior ampliação do COAF, o país impulsionou sua atuação em órgãos internacionais, assumindo a presidência do GAFISUD⁷ em 2005.

Conforme demonstram os dados coletados nos relatórios anuais do COAF, de 2003 até 2023, é possível observar uma linha ascendente e estável com aumento progressivo no número de

⁵ Criado em 1989 por iniciativa dos países membros do G7 (França, Itália, Estados Unidos, Japão, Canadá, Alemanha e Reino Unido), o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI ou “Financial Action Task Force” – FATF), surgiu como mecanismo de consecução de objetivos de política externa, notadamente dos Estados Unidos da América (EUA) e dos países europeus. Inicialmente associado a investigação internacional sobre o tráfico de drogas, a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 o grupo passou a integrar à sua pauta o combate ao financiamento ao terrorismo. O órgão destacou-se como peça central mobilizada pelos EUA para obter apoio político considerados inalcançáveis do ponto de vista internacional, como o enfrentamento ao tráfico de drogas e, posteriormente, o combate ao terrorismo. E se tornou um dos principais mecanismos adotados pelos Estados Unidos para multiplicar seu alcance e intervir na política de outros países (Correa, 2013).

⁶ Grupo de peritos para controle da Lavagem de Ativos da OEA. Atua em parceria com o GAFI.

⁷ Grupo de Ação Financeira da América do Sul, surgiu em 2000.



relatórios produzidos. A queda, de quase 15% em relação ao total de relatórios produzidos no ano anterior, foi observada no ano de 2019⁸. Neste ano Sergio Moro, ex-juiz da Operação Lava Jato, assumiu o Ministério da Justiça, no governo do presidente Jair Bolsonaro, e implementou um conjunto de mudanças que impactaram a autonomia técnica e operacional, como retirando-a do Ministério da Fazenda e colocando-a sob o controle do ministério que estava sob seu comando.



O segundo ponto importante a se destacar foi a criação dos departamentos específicos na Polícia Federal, no Ministério Público e na justiça especializada para tratar de crimes financeiros. O marco importante foi a instituição, pelo Ministro da Justiça Márcio Thomas Bastos, em 2003, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de dinheiro (ENCCLA). O ENCCLA foi o primeiro passo no sentido de colocar o combate à corrupção na agenda de políticas públicas do governo, contribuindo para transformar o Ministério Público Federal em uma agência de combate à corrupção. Com esta política mais de 60 órgãos dos três poderes da República, incluindo os Ministérios Públicos (estaduais e federais) e a sociedade civil passaram a atuar na prevenção e combate à corrupção e a lavagem de dinheiro. O combate à corrupção dentro das políticas de governo, permitiu ainda a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), o que permitiu o treinamento de agentes públicos e servidores de órgãos federais, estaduais e municipais no combate à corrupção. Segundo dados do

⁸ Além das fontes oficiais especificadas, como o próprio COAF e o governo federal, alguns dados foram obtidos através de fontes jornalísticas. Em especial, as que seguem: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-16/policia-federal-deflagrou-10-mil-operacoes-2021/>; <https://apublica.org/2024/02/operacoes-da-policia-federal-completam-21-anos-de-agonia-e-gloria/> Acesso em 30 de agosto de 2024.



Ministério da Justiça, em torno de 15 mil agentes públicos foram capacitados em todo o País desde a sua criação. Associado a isso está a criação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), que permite a análise especializada de informações, compondo a tecnologia da Polícia Federal, da Receita Federal, dos Ministérios Públicos estaduais e também das Polícias Cíveis estaduais. Essa política inaugurou o modelo de força-tarefa, gerando uma cooperação entre as instituições no compartilhamento de dados e integração no processo de investigação. Em 20 anos de existência, segundo dados do relatório produzido de 2003 até 2023, foram 350 ações integradas construídas a partir desta política (ENCCLA, 2023). Dentre essas ações, ao menos duas ganharam projeção e destaque nacional e se tornaram a base para a Operação Lava Jato, em 2014. São elas: O caso Banestado, em 2003, considerada a primeira deste modelo, e o caso Mensalão⁹, em 2006.

A partir do ENCCLA, o Conselho Nacional de Justiça determinou por meio de resolução específica, que os tribunais regionais instituíssem as varas especializadas¹⁰. Na Justiça federal, que envolve os Tribunais Regionais Federais, existem 32 varas para investigar crimes contra o sistema financeiro e desvio de recursos públicos e 80 especializadas em crime organizado. E na justiça estadual, dos 27 tribunais de justiça existentes no Brasil, 7 dispõem atualmente de varas especializadas para tratar de crimes financeiros, lavagem de dinheiro e corrupção.

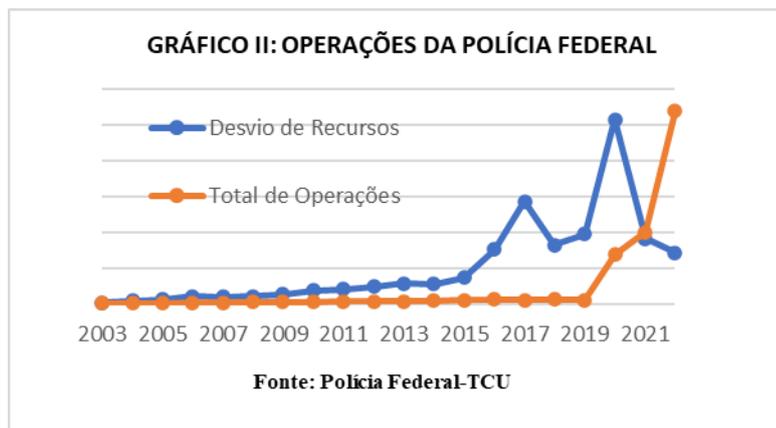
Os dados abaixo, extraídos dos relatórios anuais da Polícia Federal, permitem demonstrar, de um lado, o conjunto de operações deflagradas pela instituição envolvendo diversos tipos de crime: lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, contrabando, crime organizado, dentre outros. De outro lado, o aumento nas operações destinadas exclusivamente a crimes envolvendo corrupção e desvio de dinheiro público. Trata-se de operações deflagradas pela diretoria de investigação e combate ao crime organizado e pelo serviço de repressão a desvios de recursos e envolvem ordens de busca e apreensão e prisões expedidas para o poder judicial. Como se observa no quadro abaixo, essas operações eram inexistentes antes de 2003 e crescem vertiginosamente, passando de 03 operações em 2003 para 142 em 2022. O gráfico mostra uma linha estável ascendente até 2017 com o impacto da Operação Lava Jato, iniciada em 2014, no crescimento das operações sobre

⁹ Mais detalhes sobre o caso Mensalão e seus efeitos jurídicos e políticos podem ser vistos em Fontainha & Lima, 2019.

¹⁰ O então Ministro do Supremo Tribunal de Justiça, Gilson Dipp, se tornou o personagem chave no judiciário, ficando encarregado a partir de 2003 de organizar as varas especializadas em lavagem de dinheiro. O grupo de jovens juizes federais destinados a varas de crimes financeiros e lavagem de dinheiro ficou conhecidos como “os meninos do Dipp”.



corrupção realizadas pela Polícia Federal. De 54 operações de desvio de recursos em 2014, para 152 em 2016 e 286 em 2017, representando um aumento de mais de 400% no período.



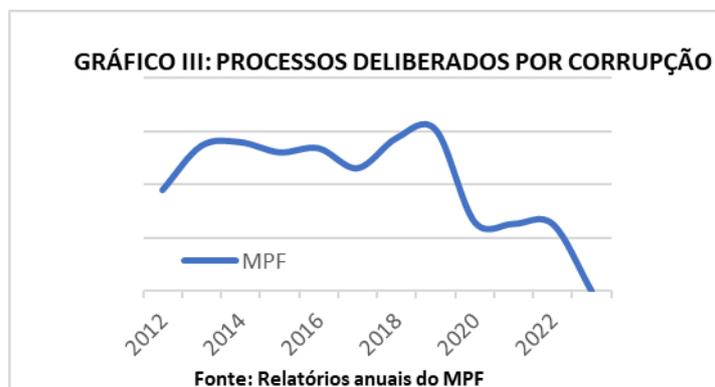
A Polícia Federal passou por uma profunda reestruturação, desde o seu incremento institucional em 2003, adquirindo um papel central nas investigações sobre crime organizado. Tal incremento foi possibilitado tanto pela ENCCCLA como por uma série de acordos e parcerias internacionais, sobretudo com o Departamento de Estado Americano (DEA) e com o FBI que se comprometeram a treinar os agentes federais e oferecer equipamentos. O GISE (Grupo especial de investigações sensíveis) surgiu inicialmente dentro da política antidrogas e permitiu equipar e treinar a Polícia Federal¹¹.

O material produzido pelo Ministério Público Federal também permite identificar os investimentos que os órgãos de controle e combate à corrupção fizeram nos últimos anos, sobretudo a partir do ENCCCLA, na investigação e na luta contra a corrupção¹². Os dados abaixo apresentados são da quantidade de processos deliberados por corrupção a partir de 2012.

¹¹ Conforme demonstra Cruz, (2017) a participação do Departamento de Estado Americano (DEA) e do FBI na Polícia Federal foi oficialmente declarada em 2002, com base em um acordo entre os países.

¹² Dados do MPF:

<http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=2C3AEE4011E466AA0000080EF85236C&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>. Acesso em 28 de agosto de 2024.



Nota-se uma linha em ascensão, mas com queda brusca a partir de 2019, ano em que a Operação Lava Jato, deflagrada em 2014 e considerada a maior campanha do Ministério Público Federal de combate à corrupção, enfrentou um conjunto de críticas e reveses, sobretudo em função das denúncias jornalísticas que deram origem ao material denominado “Vaza Jato”¹³.

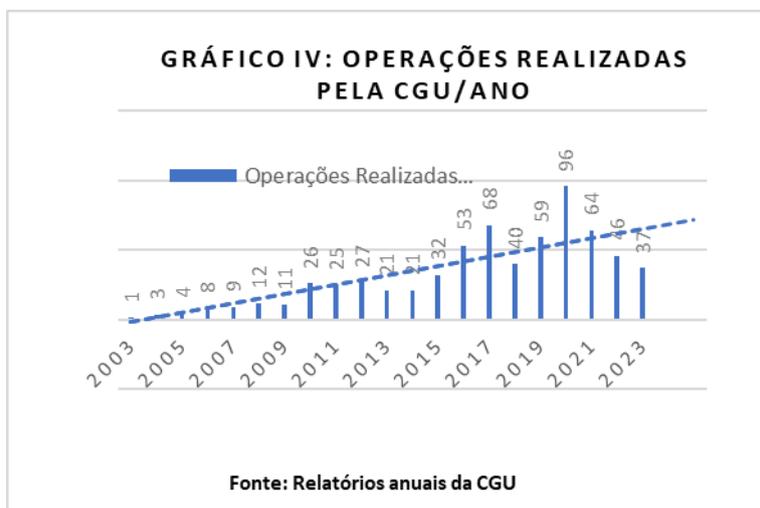
Além do Ministério Público -que de todas tem sido apontada como a instituição mais bem equipada e que recebeu um suporte maior de investimento e autonomia¹⁴- outras duas podem ser também citadas. São elas: Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU). A primeira tem por função exercer o controle externo das contas públicas e usos de recursos públicos. Sua autonomia como órgão de controle é fruto da Constituição Federal de 1988. A segunda, criada em 2003 no bojo da formação do ENCCLA, é uma agência anticorrupção ligada ao Executivo e tem a função de realizar o controle interno, fiscalizando e avaliando programas de governo. Ambas são parte integrante do ENCCLA. Os dados abaixo, mostram uma linha de tendência em alta com o aumento progressivo das operações especiais realizadas pela instituição em parceria com a Polícia Federal (PF), o Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos Estaduais (MPE), a Receita Federal do Brasil (RFB), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e as Polícias Civis nos Estados, conforme dados fornecidos na página, a partir do ano de funcionamento da política anticorrupção em 2003¹⁵.

¹³ Vaza Jato é como ficou conhecido o vazamento de conversas, entre procuradores da Lava Jato, no aplicativo de mensagens Telegram e que deu origem ao material jornalístico publicado pelo jornal The Intercept (Duarte, 2020).

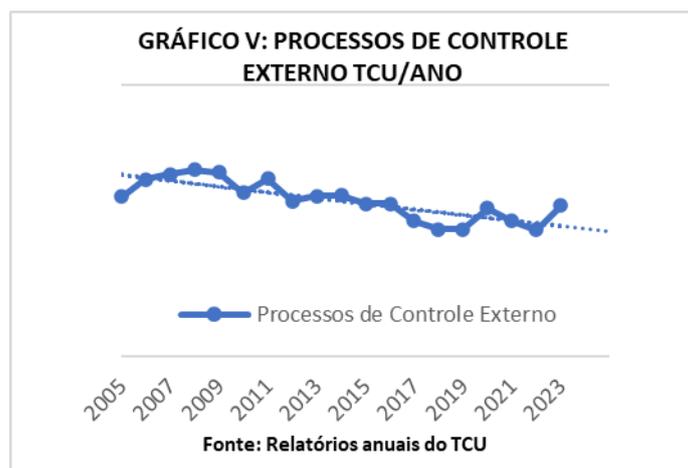
¹⁴ Mais informações sobre como a luta contra a corrupção passou a integrar as estratégias profissionais do Ministério Público, avançando para um modelo de maior intervenção nas dinâmicas do poder, poder ser obtido em Lima (2024) e Viegas (2023).

¹⁵ Os dados podem ser obtidos em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/operacoes-especiais>. Acesso em 28 de agosto de 2024.





Criada em 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso, e fortalecida no primeiro governo Lula, a CGU apresentou aumento progressivo das suas atividades ao longo de 20 anos. Um dos picos de declínio pode ser observado no governo Temer, momento em que houve uma redução nas atividades da instituição. Já os relatórios de processos de controle externo apreciados e produzidos pelo TCU¹⁶- apesar de mostrar um progressivo aumento, sobretudo na primeira década- apresentam uma linha de tendência em queda, com variabilidade.



A inserção do país na agenda internacional de combate às drogas, num primeiro momento, e num segundo de combate à corrupção fortaleceu a capacidade investigativa de diferentes órgãos, como o Ministério Público e a Polícia Federal. A tabela abaixo sintetiza tanto o conjunto de normas

¹⁶

Tais processos dizem respeito a denúncias, fiscalizações, solicitações do Congresso Nacional e tomadas de conta especial.

e medidas nacionais que foram adotadas com o objetivo de incrementar a política anticorrupção quanto os acordos internacionais estabelecidos.

QUADRO I: LEIS, MEDIDAS E ACORDOS NACIONAIS

LEIS E MEDIDAS NACIONAIS
Lei n. 8666, de 1993. Regula licitações e contratos públicos administrativos.
Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).
Lei de Lavagem De dinheiro (Lei 9.613/98)
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000)
Criação da Unidade de Inteligência Financeira COAF (1998)
ENCCLA (2003)
PNDL (2004)
Implementação de varas especializadas em crime financeiro e lavagem de dinheiro nos tribunais regionais (Resolução 314 CNJ-2003)
Controladoria Geral da União- CGU- (2003)- agência anticorrupção de controle interno.
Sindicância patrimonial de agentes públicos (Decreto n.º 5.483, de 30 de junho de 2005),
Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131, de 27.05.2009)
Lei da Ficha Limpa (2010)
Lei de acesso à Informação -Lei n.º 12.527/2011
Responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos contra a administração pública (Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013),
Reestruturação da CGU e criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (Decreto n.º 5.683- 2006)
Lei de Lavagem de Dinheiro/ Lei 12.683/2012)
Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013)
Lei Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013)

Fonte: relatórios anuais do Ministério Público

QUADRO II: ACORDO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Convenção Interamericana contra a Corrupção- 29 de março de 1996
Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, produzida pela OCDE, promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000.
Brasil membro do GAFI (2000)
Cooperação Anti-drogas/Polícia Federal-Estados Unidos (DEA) 2002- criação do Grupo Especial de Investigações Sensíveis-Projeto n.º 1911- X10220002-0106-0101.
Lei no 10.467/2002, introduziu a criminalização das práticas de corrupção transnacional
Convenção interamericana contra a corrupção (decreto presidencial n.º 4410, em 07 de outubro de 2002)
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção– 31 de outubro de 2006.
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção assinado pela CGU (2003)
Assessoria de assuntos internacionais da Procuradoria Geral da República (2005)
Brasil assume a presidência do GAFISUD (2005).
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2006)
Programa Bilateral Brasil- Estados Unidos (COAF- 2007)
Secretaria de Cooperação internacional da Procuradoria Geral da República (2013)
Acordo de cooperação DEA (Drug Enforcement Administration) e Polícia Federal - previsto no Plano Estratégico da PRF para o período 2012 - 2020

Textos e Debates, Boa Vista, vol.30, n.02, e8300, Jul./Dez. 2024.

DOI: <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v30i02.8300>

<https://revista.ufrr.br/textosedebates/>

ISSN: 2317-1448



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Fonte: relatórios anuais do Ministério Público

O modelo institucional adotado pelo Brasil garantiu plena autonomia às instituições de investigação e criminalização da corrupção, seguindo os princípios constitucionais. Dois momentos importantes podem ser definidos como divisor de águas na luta contra a corrupção. Por um lado, o ano de 2003, que representa a adoção de um conjunto de medidas e leis que contribuíram para investigar e punir, com destaque principal para o estabelecimento do ENCCLA e para o Plano Nacional de Capacitação e Treinamento para o combate à corrupção e a lavagem de dinheiro (PNDL). Esses dois mecanismos garantiram a autonomia institucional e inscreveram a luta contra a corrupção como uma política de Estado. Atualmente, cerca de 80 instituições compõem o ENCCLA. Por outro lado, o ano de 2012 com a modificação na lei de lavagem de dinheiro, a qual de forma inédita permitiu que o crime de lavagem de dinheiro pudesse ter como origem dinheiro ilegal de corrupção. Destacam-se, ainda, a lei anticorrupção e a lei a respeito das organizações criminosas. Essa última, depois de muita pressão de organismos internacionais, regulamentou o instituto da delação premiada, essencial para o sucesso da “Lava Jato”. Nesse processo, estiveram ativos os organismos internacionais, tanto no que diz respeito a pressão para adoção de medidas e leis, quanto no treinamento e capacitação dos agentes técnicos dos órgãos de investigação e fiscalização (Polícia Federal, Ministério Público, COAF), quanto dos órgãos de criminalização (juízes, tribunais), como mostra a tabela abaixo.

QUADRO III: TREINAMENTO INTERNACIONAL

TREINAMENTO INTERNACIONAL	ÓRGÃO	ANO
Memorando de entendimento Brasil-Estados Unidos- Bridges Project	PF	2002
Visita técnica: “Financial Crimes Enforcement Network”; “Federal Bureau of Investigation” (FBI), “Drugs Enforcement Agency” (DEA) e a “Organized Crime Drug Enforcement Task Force Fusion Center” (OCDEF)	Não-oficial	2009
Programa de Estudos Legais e Judiciais Brasil-Estados Unidos	COAF	2009
Visita Diretor Geral do FBI (Treinamento técnico)	Justiça Federal/Magistratura	2012
Treinamento técnico feito pelo FBI	MPF	2014
Missões, eventos e foros internacionais	MPF	2016
Participação em 9 reuniões OEA	MPF	2013-2017
Participação em 24 encontros ONU	MPF	2013-2017

TexTos e DebaTes, Boa Vista, vol.30, n.02, e8300, Jul./Dez. 2024.

DOI: <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v30i02.8300>

<https://revista.ufrr.br/textosedebates/>

ISSN: 2317-1448



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Participação em 17 encontros OCDC	MPF	2013-2017
Participação em 17 reuniões GAFI	MPF	2013-2017
Participação em 5 reuniões OIT	MPF	2013-2017

Fonte: relatórios anuais do Ministério Público

A tabela acima permite compreender o lugar do treinamento internacional na formação de uma geração de membros do Ministério Público, Justiça Federal e Polícia Federal voltados, especificamente, para casos de crimes financeiros, desvios de recursos públicos e corrupção. Isso pode ser observado tanto no investimento que essas instituições fizeram no processo de treinamento externo dos seus técnicos, como nas carreiras individuais, como mostra o quadro acima. São exemplos dos acordos internacionais no processo de treinamento: treinamento de policiais federais feito pelo FBI e pelo Departamento de Estado Americano Antidrogas (DEA), desde 2002 através de um acordo entre os países; treinamento feito pelo FBI a procuradores do Ministério Público através de múltiplos acordos bilaterais entre os países e treinamento de juízes federais. Este último destaca-se a presença, a partir de 2012, do “Programa de Estudos Legais e Judiciais Brasil-Estados Unidos” liderado pelo juiz federal norte americano Peter J. Messitte¹⁷ e com a presença de inúmeros magistrados brasileiros. Esses sistemas de treinamento tiveram em comum o aprofundamento dos acordos de colaboração premiada, seguindo a experiência norte-americana do “plea bargain”, uso de escutas telefônicas, cursos sobre lavagem de dinheiro, dentre outras. Além desses acordos oficiais, destaca-se em especial um evento ocorrido, em 2009, na cidade de São Paulo, denominado “Bridges Project”. Revelado pelo site Wikileaks¹⁸, o documento interno do governo norte americano mostrava a realização de um seminário com o objetivo de treinar juízes brasileiros e latino americanos para grandes operações envolvendo confisco de bens, métodos de obtenção de prova e o uso do modelo de força-tarefa.

Esse modelo de pluralização do Estado e proliferação institucional- com a autonomia e independência das instituições de investigação e criminalização- conduziu a uma valorização nas carreiras, permitindo aos chamados “operadores do direito” ocupar um papel central no controle da

¹⁷ O juiz possui longa ligação com o Brasil e com a magistratura brasileira. Na década de 1960 atuou como voluntário na agência federal “Peace Corp”, cujo objetivo era ajudar países em desenvolvimento através da prestação de serviços. Através dessa atuação estreitou laços com os magistrados brasileiros. Ocupou ainda cargos estratégicos nos Estados Unidos, como membro do International Judicial Relations Committee of the U. S. Judicial Conference, presidindo o Grupo de Trabalho para a América Latina e o Caribe. Recentemente, em 2016, foi premiado com a maior honraria a estrangeiros no Brasil: Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul.
¹⁸ Mais informações podem ser obtidas em: https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html. Acesso em 10 de setembro de 2024.



administração pública e na fiscalização do poder político. Como consequência, esses setores se organizaram corporativamente na defesa de seus interesses e assumiram um protagonismo na luta contra a corrupção e na construção de um papel central para julgar e avaliar a classe política. Essas mudanças institucionais permitiram intensificar um “espírito de corpo” e uma cultura profissional fundamentada na crença de que o sistema político é corupto desde sua origem no Brasil e que a sociedade civil é incapaz de se defender. Portanto, essas categorias passaram a se apresentar como tutelares do direito coletivo, do acesso à justiça, e do controle e fiscalização da política. Um exemplo disso foi a forte atuação, tanto do Ministério Público quanto do judiciário, em campanhas de Combate à Corrupção. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), criado em 2002, ilustra como a parceria entre a Igreja Católica, por meio da campanha da fraternidade¹⁹, o judiciário e o Ministério Público conduziram ao projeto de iniciativa popular que deu origem a lei da “Ficha Limpa”, promulgada em 2010.

Desde o final da década de 1990 e início dos anos 2000 que órgãos como Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público (MP) e Supremo Tribunal Federal (STF), e a própria Polícia Federal por meio da publicização das suas operações, ampliaram sua credibilidade nos jornais de circulação nacional, destacando o aspecto positivo da ação desses profissionais. Promotores, juízes, delegados e procuradores conquistaram mais credibilidade na mídia, ampliando suas formas de intervenção social e se apresentando como protagonistas na defesa dos direitos, da democracia e do acesso à justiça. Desse ângulo, cabe ainda acrescentar que era grande a insatisfação popular com a justiça, uma vez que ela era vista como extremamente desigual, elitista e inacessível para uma camada da população. O investimento na publicização e a construção de imagem pública que associava o judiciário e o Ministério Público a um papel social (luta pelo bem comum, pela coletividade, pelos direitos dos cidadãos) teve como consequência a produção de uma identidade profissional e uma legitimidade social (Bonelli, Oliveira e Martins, 2006). Nessas condições de forte autonomização e legitimidade social, os profissionais do direito que compõem o sistema de justiça (delegados, procuradores, juízes), alargaram a sua margem de atuação e passaram a dispor de novos recursos de intervenção política. A deflagração da Operação Lava Jato, em 2014, constitui

¹⁹ Em 1996 a Igreja Católica lançou a Campanha da Fraternidade, com o tema: Fraternidade e Política: justiça e paz se abraçarão. Os diversos materiais produzidos pela campanha- que mostravam a corrupção eleitoral como um dos principais problemas- deram origem ao Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a primeira iniciativa popular que recebeu o nome de “a lei contra a compra de voto”, em 1999. Em 2002, com a participação do juiz eleitoral Marlon Reis a proposta foi refinada resultando na Lei da Ficha Limpa (Moraes & Andion, 2017).



um dos exemplos recentes de como o modelo de proliferação e pluralização de instituições, dotadas de autonomia e independência, pode produzir como efeito problemas de hierarquia institucional em que as agências se confrontam numa luta por poder.

3. Sistema Político Brasileiro: fragmentação partidária e amplas alianças

O papel desempenhado pelo judiciário na luta contra a corrupção não depende apenas das condições de organização do sistema de justiça, como visto acima, mas também da organização geral do sistema político. O processo de redemocratização no Brasil produziu, por um lado, um sistema político multipartidário, estruturado por uma proliferação de legendas e uma legislação eleitoral aberta, e extremamente generosa²⁰, à criação de novas agremiações partidárias. Atualmente, o país tem registrados no Tribunal Superior Eleitoral 29 partidos, 23 dos quais possuem representação no Congresso Nacional. Em estudo comparativo recente entre mais de 100 países (Gallagher, 2019), é possível observar o Brasil como o país com o maior número de partidos capazes tanto de disputar as eleições quanto de influenciar o processo político no parlamento²¹. Por outro lado, as disparidades regionais e as assimetrias do federalismo exerceram um efeito nas disputas intrapartidárias, provocando uma divisão interna e intensificando o confronto entre facções regionais para o controle partidário. Nessas condições, os partidos se organizam por lideranças que disputam internamente o comando da legenda. Isso produziu uma dupla fragmentação: múltiplos partidos internamente divididos, conformando o que podemos definir, conceitualmente, como um pluralismo fragmentado. Diferente do que pode ser observado em outros países, como a Itália por exemplo, cuja característica é o pluripartidarismo polarizado (Guarnieri, 2016), o pluralismo fragmentado é caracterizado pela intensa disputa entre lideranças. Nessas condições o que organiza o pluralismo não é a polarização ideológica (direita x esquerda), mas a capacidade de determinadas

²⁰ De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), todos os partidos registrados são aptos a receber o fundo partidário, recurso criado em 1995 para cobrir despesas dos partidos. Do montante, 5% é distribuído igualmente e 95% distribuído de acordo com o número de deputados eleitos. Já o fundo eleitoral foi criado em 2017 para compensar o fim do financiamento privado para cobrir despesas eleitorais. Do conjunto do valor, 2% é distribuído igualmente, o restante proporcional ao número de deputados eleitos. Mais informações podem ser obtidas em <http://www.tse.jus.br>.

²¹ Apresentado um quadro amplo, tal estudo faz um mapeamento e monitoramento do número de partidos. No caso brasileiro os dados partem da primeira eleição pós ditadura militar, em 1990, até 2018. A partir dele é possível identificar um crescimento cada vez maior e uma grande distância do Brasil com relação à média dos demais países. Considerando os dois últimos pleitos, 2014 apresentou 14.06 partidos com capacidade de disputar eleições e 13.22 com influência no parlamento. Já em 2018 observou-se um aumento expressivo, com respectivamente 18.01 e 16.46. A média mundial gira em torno de quatro partidos. Este índice constitui um parâmetro de observação a respeito dos partidos com capacidade de influência política. O material está disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf. Acesso em março de 2020.



lideranças, a partir de suas facções, controlar os partidos e realizar alianças com outras legendas. A característica principal destas alianças, contudo, é o pragmatismo e o imediatismo, geridos quase exclusivamente para garantir a ocupação de espaços e em função de cálculos e necessidades imediatas dos políticos. Tais alianças são fundamentais tanto para disputar eleições, nos diferentes níveis, legislativo e executivo, como para garantir a governabilidade, uma vez eleito.

A diversidade das bases de sustentação política decorrentes desta dupla fragmentação, geraram a necessidade de amplas alianças com diversas lideranças regionais e não necessariamente com partidos políticos impedindo uma centralização e institucionalização partidária forte. Diante deste cenário, o recurso à coalizão e a capacidade de negociação passaram a se tornar essenciais para manter a estabilidade institucional. Quando essa fragmentação política e partidária chega ao executivo, o acordo e a coligação se tornam mecanismos de sobrevivência política e garantia de governabilidade. A Ciência Política brasileira designou este sistema como “presidencialismo de coalizão”, caracterizado pela instabilidade, já que os laços são fluidos e suscetíveis a mudanças constantes, envolvendo a complexidade das negociações e dependente da capacidade do governante em estabelecer e manter grandes alianças (Abranches 1988; Pereira & Mueller, 2003).

Contudo, apesar de tal característica, a atual formatação do sistema permitiu duas condições diferentes. De um lado, é caracterizado pela capacidade de institucionalização, ou seja, os partidos ganharam permanência no jogo eleitoral, com capacidade competitiva. De outro, o caráter excessivamente aberto da estrutura competitiva produziu, ao longo do período democrático, arranjos imprevisíveis com muita alternância e fragmentação partidária, portanto, capazes de enfraquecer o sistema partidário. A lista de partidos que ao longo das últimas três décadas foram criados, extintos, renomeados e fundidos é também bastante alta. A taxa de longevidade dos pequenos partidos tem sido em média de 2,7 anos. Os partidos mais longevos, com média de 17,8 anos, são os que estão na disputa desde a redemocratização e que tem apresentado mais sucesso no mercado eleitoral. São eles: PMDB, PT, PDT, PTB, PSDB, DEM e PP (Ferreira; Batista & Stábile, 2008).

A crescente coalizão partidária, sobretudo na formação dos governos, proporcionada mais intensamente a partir de 2003, envolve alianças amplas e diversificadas, entre partidos sem alinhamento ideológico e que, muitas vezes, não fizeram parte da aliança eleitoral. Denominado de “presidencialismo de coalizão”, esse sistema coloca nas mãos do novo governo a capacidade de



organizar sua base de alianças com o maior número de partidos possíveis, com o objetivo de garantir a governabilidade (Carreirão, 2015). Nessas condições, a alianças se tornam mais importantes que os próprios partidos.

QUADRO IV: COALIZÕES DE GOVERNO (1988-2011)

Presidentes	Período	Partidos
Governo José Sarney	06/10/88 - 14/03/90	PMDB-PFL
Governo Collor	15/03/90-31/01/91	PRN-PFL
	01/02/91 - 14/04/92	PRN-PDS-PFL
	15/04/92 - 30/09/92	PDS-PTB-PL-PFL
Governo Itamar	01/10/ 92 - 30/08/93	PSDB-PTB-PMDB-PSB-PFL
	31/08/93- 24/01/94	PSDB-PTB-PMDB-PP-PFL
	25/01/04 - 31/12/94	PSDB-PP-PMDB-PFL
Governo FHC I	01/01/95 - 25/04/96	PSDB-PTB-PMDB-PFL
	26/04/96 - 31/12/98	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB
	01/01/99 - 05/03/02	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB
	06/03/02 - 31/12/02	PSDB-PMDB-PPB
Governo Lula I	01/01/03 - 22/01/04	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB- PV- PL-PTB
	23/01/04 - 31/12/04	PT-PSB-PMDB-PPS-PCdoB- PV - PL-PTB
	01/02/05 - 19/05/05	PT-PSB-PMDB-PCdoB-PV-PL-PTB
	20/05/05 - 22/07/05	PT-PSB-PMDB- PCdoB-PL PTB
	23/07/05 - 31/12/06	PT-PSB-PMDB-PCdoB-PP-PL-PTB
Governo Lula II	01/01/07 – 01/04/07	PT-PSB-PMDB-PCdoB-PP- PL-PTB
	02. 2/04/07 – 31/12/10	PT-PSB-PMDB-PDT-PCdoB-PP-PR-PTB-PRB
Governo Dilma 1	01/01/11 – 28/02/12	PT-PCdoB-PMDB-PSB-PR- PP-PDT
	29/02/12 –	PT-PCdoB-PMDB-PSB-PR-PP-PDT-PRB

Fontes: Carreirão, Y. (2015)



Essa tabela nos permite perceber que as alianças, envolvendo partidos de todos os espectros, se tornam mais importantes que os próprios partidos. Outro elemento fundamental da instabilidade do sistema partidário brasileiro é que os partidos são com frequência responsabilizados pelas crises do sistema político, o que serviu como justificativa para as mudanças constantes na legislação partidária (Sadek, 1993).

QUADRO V: PARTIDOS NA CÂMARA FEDERAL

ANO	NÚMERO DE PARTIDOS
2022	23
2018	30
2014	28
2010	22
2006	19
2002	15
1998	15
1994	16

Fonte: Portal Uol Eleições²²

Esse modelo das amplas alianças ficou mais claro após o impeachment de Fernando Collor de Mello, em 1992, primeiro presidente eleito após décadas de regime militar. O movimento que gerou o afastamento do presidente explicitou que sem uma coalizão multipartidária o executivo se tornaria fraco, suscetível, portanto, a processos de impedimentos. Essa configuração contribuiu para produzir uma “cultura política”, uma crença, de que sem alianças com amplos setores os governos estariam sujeitos a processos constantes de enfraquecimento e de impedimento político (Nobre, 2013).

Ocorre que para fazer a grande maioria dos partidos que se situavam ao “centro” do jogo de forças políticas nacionais passaram a desempenhar um papel fundamental na organização das alianças. Nos polos se mantiveram PT, de um lado, e PSDB, de outro, marcando a oposição no período democrático após a ditadura militar. Em torno destes dois partidos se organizaram as principais coligações do ciclo democrático, concentrando os votos e as alianças (Nobre, 2013). A consequência principal é que um sistema organizado em amplas coalizões polarizado por dois partidos é um sistema bloqueado, uma vez que não tem alternância. Este modelo entrou em colapso

²² <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/analise/camara/evolucao-na-quantidade-de-partidos-com-representacao-na-camara/?uf=sp> Acesso em 28 de agosto de 2024



após a crise política que teve como um dos desfechos o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016. O resultado das eleições políticas de 2014 colocaram em evidência a situação da crise das amplas alianças e das coalizões governamentais. Mesmo com a vitória eleitoral de Dilma Rousseff, do PT, o que se desencadeou a partir daí foi um conjunto de dificuldades para construir coalizões. Pelo menos três movimentos recentes foram fundamentais para fazer emergir a crise no sistema de alianças: 1) o primeiro foram as manifestações de 2013, sobretudo aquelas que ficaram conhecidas como “jornadas de junho”, funcionaram como gatilho para ascensão de um conjunto diversificado de pautas; 2) O segundo movimento foi a deflagração da operação Lava Jato em 2014 que, destinada a criminalizar o sistema de alianças, absorveu as insatisfações contra o sistema político, a pauta anticorrupção e contribuiu para fortalecer o discurso anti sistema, constituindo-se em um verdadeiro partido; 3) o terceiro movimento foi o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o qual demarcou o fim da chamada “era PT” e do grande pacto entre blocos de poder divergentes inaugurados pelo primeiro governo Lula em 2003 (Petrarca, 2021; Oliveira, 2020).

Esse modelo de amplas alianças e coligações produz uma correlação de forças políticas de forte concorrência e, ao mesmo tempo, instáveis uma vez que não asseguram sua permanência e continuidade. Segundo Martins (1991), tal característica do sistema político constituiu elemento central que animou a expansão do Estado. Para se manter no jogo político e garantir sua existência face a qualquer mudança, nesta correlação de forças incerta, os grupos que compõem as alianças investem amplamente na autonomia das instituições governamentais. Além disso, o investimento na autonomia institucional se tornou, ainda, uma estratégia para coibir o clientelismo governamental que para Martins (1991) constituiu fator de instabilidade e insegurança.

Portanto, a inconstância dos acordos num sistema político fragmentado, assim como a incerteza dos usos que os governos podem fazer das instituições num sistema de concorrência elevada e hiper competição²³, favorece a expansão e autonomia institucional. Algumas destas instituições, como o Ministério Público Federal, tiveram sua autonomia conquistada em condições políticas particulares, como os trabalhos realizados pela Assembleia Nacional Constituinte no período de transição democrática, em 1987. Tais trabalhos foram fundamentais para a formação da nova Constituição Federal, consolidada em 1988, a qual garantiu a este órgão múltiplas

²³ Podemos afirmar que o sistema político brasileiro é altamente competitivo devido: 1) ao número de partidos e da diversidade das amplas coalizões que são necessárias para o executivo e 2) os movimentos, acordos e alianças são rápidas, incertas e fluidas.



prerrogativas, independentes de todos os poderes de Estado. Nesse momento, com o objetivo de impedir o avanço das forças conservadoras na nova Carta, um conjunto de deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), do PSDB e de forças progressistas do PMDB aliaram-se ao projeto do Ministério Público resguardando-o como o garantidor dos direitos dos cidadãos (Kerche, 2010; Gontijo, 2023). Este, por sua vez, passa a adquirir um papel de relevo na expansão e na garantia dos direitos sociais.

Um outro exemplo que pode ser dado, nessa direção, foi a Reforma do Judiciário, iniciada no ano de 1995. Ela representou não um conjunto de alterações técnicas, mas as disputas entre políticos e o judiciário na configuração da Constituição num contexto de transição democrática, em que se destacava o papel político da justiça (Sadek, 2010). Tal reforma colocava parte da classe política em confronto com o judiciário, uma vez que um conjunto de senadores, sobretudo aqueles vinculados às forças conservadoras, se manifestou contra as reformas que concedessem autoridade ao judiciário e que permitissem uma intervenção jurídica no processo político. No curso destas disputas, no final de 1999, o senador Antônio Carlos Magalhães, representante das forças conservadoras²⁴ oriundas da ditadura militar, então presidente do Senado, instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar irregularidades no judiciário. Como reação, a Câmara de Deputados, na época presidida pelo deputado adversário político Michel Temer, do PMDB, associado às forças progressistas decorrentes da abertura política, reabriu a comissão especial para discussão sobre a reforma do judiciário.

Esse fato serviu de estopim para reativar a discussão sobre a Reforma do Judiciário, dividindo a categoria política e os partidos que formavam a base de sustentação do governo, gerando uma crise política. De um lado, a Associação dos Magistrados, aliada a forças conservadoras, lutava contra o estabelecimento de órgãos de controle externo previstos na Reforma. De outro, a OAB e órgãos que defendiam categorias inferiores da hierarquia do judiciário, como Associação dos Juizes Federais, aliada a forças mais progressistas, decorrentes da abertura política, lideravam a luta pela reforma com a criação de um Conselho de Justiça. A Reforma ficou 8 anos na Câmara, com inúmeras alterações, e 4 no Senado. A cada alteração o jogo de forças se modificava e

²⁴ Os partidos denominados da “ala conservadora” eram decorrentes do partido de sustentação da ditadura militar, a Arena, que após a redemocratização se dividiu em: PDS (hoje PP); PFL (hoje DEM).



a reforma emperrava na relação dos membros do poder judiciário com os grupos políticos e com as associações profissionais (magistrados, juízes e Ministério Público).

Esses dois exemplos são reveladores de como arenas políticas caracterizadas por muitos atores em competição, altamente fragmentadas e com baixo nível de confiança e segurança recíproca nas redes e alianças, são prováveis de reforçar a instituição judiciária.

4. *Considerações Finais*

Neste artigo, demonstramos como a expansão e autonomia do poder judiciário, elemento central para emergência do ativismo anticorrupção, está relacionada a forma de organização e a dinâmica de funcionamento do sistema político. Um conjunto de trabalhos recentes, produzidos no âmbito da ciência política nacional, tem se dedicado a demonstrar como o sistema de justiça brasileiro adquiriu, ao longo das décadas após a transição democrática, capacidade de expansão e independência institucional. Contudo, tais trabalhos dão pouca ou nenhuma atenção a sua relação com a dinâmica do sistema político brasileiro. Argumentamos, portanto, que é fundamental olhar essa expansão através da sua relação com as características do sistema político, uma vez que é dentro deste sistema que o judiciário opera.

De um lado, pesquisas realizadas em situações nacionais semelhantes à brasileira (Guarnieri & Pederzoli, 2017; Ginsburg, 2003), como é o caso italiano, tem apontado o quanto sistemas políticos fragmentados estão mais propensos a um judiciário com poderes extensos e os impactos disso na luta contra a corrupção. Assim, quanto mais competitivo e instável forem os acordos e alianças em um determinado sistema político, mais forte se torna o sistema judiciário. De outro, estudos clássicos sobre a formação do Estado brasileiro (Martins, 1991) já apontaram a relação entre o sistema político fragmentado e a expansão do Estado. Embora Martins (1991) não tenha analisado o judiciário brasileiro, sua tese sobre a dinâmica que anima a criação e consolidação de instituições torna-se crucial para compreensão da formação do sistema de justiça e sua relação com as pautas anticorrupção. A fragmentação não só impede a política de conter o avanço do poder judiciário, já que são múltiplos atores concorrentes, como pode contribuir para que se obtenha benefícios dele, investindo amplamente neste poder com o objetivo de conter adversários e manter um mínimo de acordo nas alianças que, em geral, são frágeis e instáveis.



Ao mesmo tempo, os contextos de transição democráticas- em que as forças políticas em disputa ainda não são capazes de controlar o processo e que é necessário elaborar as novas regras do jogo- são propensos a ampliação e expansão dos poderes do judiciário (Guarnieri, 2001; 2003). Nessas condições, o sistema judiciário se torna o *assegurador* do respeito às regras eleitorais e aos valores democráticos, garantindo influência sobre o sistema político. Em condições de forte competição, as demandas políticas se endereçam ao sistema judiciário que acaba funcionando como um recurso na disputa entre os grupos políticos.

Tais condições políticas que animam a expansão do Estado como um todo e do sistema de justiça, de modo mais específico, contribuíram para um modelo de forças centrífugas manifestado pela criação de múltiplas agências e instituições independentes e dotadas de autonomia e, em alguns casos, como o Ministério Público, com poderes isentos de controles externos. Esse modelo possibilitou a formação de recursos institucionais essenciais para a ação do sistema de justiça na luta contra a corrupção, como podemos observar ao longo do artigo. Contudo, tal expansão tem como consequência dois fenômenos paralelos: sobreposição de funções e problemas de hierarquia institucional.

5. Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro- *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 14.
- ALMEIDA, F. N. Judicialização da política e composição dos tribunais superiores. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 3. P. 75-98, 2016.
- ARANTES, R. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo- Sumaré- FAPESP, 2002.
- BONELLI, M. G; OLIVEIRA, F. L; MARTINS, R. *Profissões Jurídicas, Identidades e Imagem*. 1. Ed. São Carlos: EDUFSCAR, 2006.
- BRIQUET, J.L. (dir.). *Juger la politique: Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*. Nouvelle édition. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002.
- CAZZOLA, F. & MORISI, M. Magistrature et classe politique. Au-delà les urgences de la crise italienne. In: *Politix*, vol. 8, n°30, Deuxième trimestre 1995. pp. 76-90.
- CARREIRÃO, Yan. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n°14. Brasília, maio - agosto de 2014, pp. 255-295.



CARVALHO, E. & LEITÃO, N. O Poder dos Juízes: Supremo Tribunal Federal e o Desenho Institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, V. 21, Nº 45: 13-27, mar. 2013.

CORREA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional* / Luiz Maria Pio Corrêa – Brasília: FUNAG, 2013.

CRUZ, E. L. V. O Combate ao Narcotráfico e as Relações Brasil-EUA no Campo Policial: o desafio de obter benefícios da cooperação sem correr o risco de infiltrações. *Revista UNILUS Ensino e Pesquisa*, v. 14, n. 36, jul./set. 2017.

DELLA PORTA, D. A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy *European Journal of research*. 30. 1- 31, 2001.

DELLA PORTA, D & VANNUCCI, A. Corruption and anti-corruption: The political defeat of 'Clean Hands' in Italy, *West European Politics*, 30:4, 830-853, september, 2007.

Enccla 2023: Estratégia Nacional de |Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro / Ministério da Justiça e Segurança Pública. -- Brasília : Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, 2022. <https://enccla.camara.gov.br/biblioteca/publicacoes-enccla/livro-enccla-20-anos>. Acesso em 29 de agosto de 2024.

DUARTE, L. *Vaza Jato: os Bastidores das Reportagens que Sacudiram o Brasil*. Mórula, editora, 2020.

ENGELMANN, F. & PENNA, L. R. Política na forma da lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil democrático. *Lua Nova*. P. 177-206, 2014.

FERREIRA, Denise Paiva & BATISTA, Carlos Marcos & STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 2, novembro, 2008, p.432-453.

FONTAINHA, F. & LIMA, A. C. JUDICIÁRIO E CRISE POLÍTICA NO BRASIL HOJE: DO MENSALÃO À LAVA JATO. *Revista da Associação dos Antigos Alunos de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, V 1, n. 1, 2019, jul/dez, p. 2-25.

GALLAGHER, M. *Election indices dataset* at http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php, accessed [date]. 2019.

GINSBURG, T. *Judicial Review in New Democracies: constitutional courts in Asian Cases*, Cambridge, Cambridge University Press.

GONTIJO. M. E. O LOBBY NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988: O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Monografia*, Bacharel em Ciência Política, Brasília, UNB, 54 p., 2023.

TexTos e DebaTes, Boa Vista, vol.30, n.02, e8300, Jul./Dez. 2024.

DOI: <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v30i02.8300>

<https://revista.ufrr.br/textosedebates/>

ISSN: 2317-1448



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

- GUARNIERI, C. & PEDERZOLI, P. *La Puissance de juger*. Paris: Michalon, 1996.
- GUARNIERI, C. & PEDERZOLI, P. *Il Sistema Giudiziario*. Bologna: Il Mulino, 2017.
- GUARNIERI, C. *Giustizia e Política*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- GUARNIERI, C. *La giustizia in Italia*. Bologna: Il Mulino, 2001.
- KERCHE, Fábio. *O Ministério Público e a constituinte de 1987/88*. In: SADEK, Maria Tereza, org. *O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- KERCHE, F. & MARONA, M. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.64 (3): e20190240, 2021 2-37.
- KERCHE, F. & MARONA, M. *A Política no Banco dos Réus: a operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil*. Belo Horizonte, Autentica, 2022.
- LIMA, A. I. N. M. O Sentido da Salvação: Ministério Público Federal e o Processo de Construção da Agenda Anticorrupção no Brasil (1988-2022). *Tese* (doutorado em Sociologia), Universidade Federal de Sergipe, Programa de Pós Graduação em Sociologia, 2024.
- MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- Moraes, R. L., & Andion, C. (2017). Civil Society and Social Innovation in Public Arenas in Brazil: Trajectory and Experience of the Movement Against Electoral Corruption (MCCE). *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em Movimento: da redemocratização ao governo Dilma*. São Paulo. Companhia das Letras, 2013.
- OLIVEIRA, F. L. *Justiça, Profissionalismo e Política. O STF e o controle a constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 2011.
- OLIVEIRA, W. J. F. Anti-corruption protests, alliance system and political polarization. *Civitas* (Porto Alegre), v. 20, p. 439-453, 2020.
- PEREIRA, C; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- PETRARCA, F. As Operações “Lava Jato” e “Mani Pulite” em Perspectiva Comparada. *Relatório Cnpq*. 2020.
- PETRARCA, F. R. Uma janela no tempo. *REVISTA TOMO*, p. 339-371, 2021.
- PIZZORNO, A. *Il Potere dei Giudici: stato democratico e controllo della virtù*. Bari: Laterza, 1998.



PUJAS, V. Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie. In: *Droit et société*, n°44-45, 2000. Justice et politique (III). Les magistratures sociales. pp. 41-60

ROUSSEL, V. *Affaires de juges: les magistrats face aux scandals politiques*. Paris: La Découverte, 2002.

SADEK, M. T. *Sistema Partidário Brasileiro: a debilidade institucional*. Working Paper n.72 Barcelona 1993. Acesso em 19/11/2018 https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_72.pdf?noga=1

SADEK, M. T. *Judiciário: mudanças e reformas*. Estud. av. vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004.

SADEK, M.T. *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SARAT, A. & SCHEINGOLD, S. *Cause Lawyers and Social Movements*. Stanford, Stanford University Press, 2006.

TATE, N & VALLINDER, T. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

VALLINDER, T. The judicialization of politics. A world-wide phenomenon: introduction. *International Political Science Review*, 15(2), 91–99, 1994.

VAUCHEZ, A. O poder judiciário: um objeto central da ciência política. P. 39-56. In. ENGELMAM. *Sociologia das instituições judiciais*. Porto Alegre, UFRGS, 2017.

VIEGAS, R. *“Caminhos da Política no Ministério Público Federal”*. Amanuense, São Paulo, 1ª ed., 208 pp., 2023.

Artigo submetido em 11/09/2024, aceito em 17/11/2024 e publicado em 10/12/2024.

