

O COMBATE À CORRUPÇÃO GLOBALIZADA E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: COMO O FENÔMENO E SUA TRANSNACIONALIZAÇÃO AVILTAM O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO? PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Augusto César Monteiro Filho

Procurador Federal. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito das Relações de Consumo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Processo Civil e em Direito e Economia pelas Escolas da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Especialista em Jurisdição Constitucional e Tutela dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Pisa (Itália).

Flávia Cristina Piovesan

Professora Doutora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo nas disciplinas de Direito Constitucional e Direitos Humanos. Membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Resumo: Objetiva o presente artigo analisar o multifacetado fenômeno da corrupção e suas nefastas consequências para implementação progressiva dos direitos humanos, com reflexos e repercussões, em especial, nas searas dos direitos sociais e econômicos, sobretudo aqueles de natureza prestacional. Impende seja o tema corrupção enfocado sob os mecanismos de prevenção, detecção e combate, inclusive mediante mútua colaboração entre os Estados, considerando a aptidão de práticas ilícitas transnacionais irradiar efeitos deletérios para além de lindes territoriais. Posto isso, cumprirá a problematização sobre o papel do direito internacional na conjugação de esforços tendentes à coibição de práticas corruptas transnacionais, obstaculizadoras da concreção dos objetivos de nossa República e, bem assim, os da comunidade internacional, no que atina com os direitos humanos – *jus cogens*. Abordar-se-á, outrossim, a necessária aproximação dialógica entre as jurisdições local, regional e global (*cross jurisdictions*). A influência do ambiente globalizado e a maior inserção do Brasil no cenário econômico internacional recomendam seja a cooperação internacional realçada como instrumento jurídico de prevenção e de combate à corrupção, haja vista a crescente interdependência das nações na ordem internacional contemporânea, advindo, por corolário, a imperiosidade de conjugação de esforços para o enfrentamento de temas complexos e comuns, revelando-se indisputável a relevância do fenômeno da corrupção na agenda política internacional. Nessa esteira, serão visitadas as convenções internacionais de que o Brasil é signatário e sua força vinculante, bem como o altivo papel que a Organização das Nações Unidas – ONU tem desempenhado nesse mister.

Palavras-chave: Corrupção. Direitos humanos. Tratados internacionais. Cooperação jurídica internacional. Diálogo entre jurisdições.

Sumário: **1** Introdução – **2** Marco conceitual – **3** Prevenção e combate à corrupção na ordem internacional – **4** O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos – **5** Diálogos entre as jurisdições local, regional e global – **6** Conclusões – Referências

1 Introdução

A revolução tecnológica experimentada desde a segunda metade do século XX até os dias atuais, sobretudo no campo informacional, apresenta reflexos nos âmbitos de integração política e econômica dos Estados soberanos.

O relacionamento internacional não mais se circunscreve aos Estados, exurgindo o ser humano, reconheça-se, como principal ponto de interconexão entre estes. Inserem-se nesse contexto, ainda, organizações não governamentais (ONGs) e pessoas jurídicas transnacionais, envolvidas em relações marcadamente dinâmicas e com potencial para irradiar efeitos desconhecendo fronteiras físicas.

Irrrompe nítida a crescente interdependência dos Estados para o enfrentamento de problemas complexos comuns, como a proteção do meio ambiente, a regulação dos mercados e do comércio internacional, a abordagem da crise humanitária no que diz com os fluxos migratórios decorrentes de múltiplas circunstâncias, e.g. a guerra civil, a fome, a extrema pobreza, opressões manejadas por governos ditatoriais, entre tantas outras questões de relevo, nas quais se insere, indubitavelmente, o fenômeno da corrupção transnacional. Desafios globais demandam respostas globais fomentando a cooperação internacional.

As fronteiras apresentam-se gradativamente mais tênues, ao passo que se internacionalizam as questões mais importantes que envolvem as sociedades, em suas múltiplas dimensões políticas, econômicas, geopolíticas, culturais, ambientais, bélicas, sociais, entre outras.

Nesse cenário, os Estados tendem a submeterem-se cada vez mais a órgãos internacionais, comprometendo-se por intermédio de tratados internacionais dotados de eficácia normativa, firmados em diversas matérias – exteriorização de sua soberania.

Como pontua Ana Isabel Burke de Lara Alegre,¹ almeja-se uma globalização com equidade – menos disparidade dentro e entre nações; inclusão – menos

¹ ALEGRE, Ana Isabel Burke de Lara. Globalização vs. Segurança. In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (Org.). *Globalização, Justiça & segurança humana* – Capacitação para a compreensão dos grandes desafios do século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU, 2011. p. 30.

marginalização de pessoas e países; ética – menos violação dos direitos humanos; segurança humana – menos instabilidade das sociedades e menos vulnerabilidades das pessoas; sustentabilidade – menos destruição ambiental – e desenvolvimento – menos pobreza e privação.

Nessa vereda, exsurge a cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção, bem como as convenções internacionais de que o Brasil é signatário e sua força vinculante, a corroborar a importância do controle de convencionalidade, sobretudo na proteção expansiva dos direitos humanos.

Em remate, importa não olvidar a necessária aproximação dialógica entre as jurisdições local, regional e global (*cross jurisdictions*), para o adequado enfrentamento do multidimensional fenômeno, objeto de crescente preocupação na agenda política internacional.

2 Marco conceitual

Intuitivamente, tem-se que a corrupção – termo polissêmico – revela-se apta a afetar, de maneira prejudicial, a eficiência, a equidade e a legitimidade das atividades estatais, num ciclo pernicioso capaz de distorcer a alocação eficiente de recursos, distanciando a economia de seu ponto ótimo de maximização de bem-estar e, no limite, gerando má distribuição de riquezas e coibindo não apenas o crescimento econômico, como, de igual sorte, a execução e efetiva implementação de políticas públicas em searas sensíveis para a sociedade, como o são, exemplificativamente, a saúde, a educação, a infraestrutura, a segurança etc.

Afigura-se tarefa árdua definir o termo *corrupção* em face da inexistência de um conceito unívoco, o que se acentua na medida em que analisamos suas complexas dimensões.

Convém assentar o conceito generalista encampado pela Resolução nº 1/18² da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a saber:

Habiendo realizado dos reuniones de consulta con operadores de justicia, expertos y sociedad civil, quienes destacaron que la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio

² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18* – Corrupción y derechos humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales.

Na mesma linha, observa-se um conceito genérico adotado pela Transparência Internacional,³ consoante o qual corrupção consiste “no abuso do poder confiado para ganho privado”, ou seja, no desvio ou abuso do poder com a finalidade de permitir a famigerada sobreposição do pessoal ao coletivo. Pode ser classificada como grande, mesquinha e política, dependendo da quantidade de dinheiro perdido e do setor em que ocorre. Tem-se, assim, o seguinte cenário:

[...] A grande corrupção consiste em atos cometidos em um alto nível de governo com aptidão para distorcerem as políticas ou o funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes se beneficiem às custas do bem público.

A corrupção mesquinha se refere ao abuso cotidiano do poder confiado a funcionários públicos de nível baixo e médio em suas interações com cidadãos comuns, que frequentemente tentam acessar bens ou serviços básicos em locais como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências.

A corrupção política consiste na manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisão política, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza. [...].⁴

Anne Peters,⁵ em lapidar artigo intitulado *Corruption and human rights*, evidencia, de início, a problemática relacionada à conceituação do termo *corrupção*:

³ A Transparency International é hoje possivelmente a mais importante organização não governamental cujo escopo precípuo radica-se no combate à corrupção (Disponível em: <http://www.transparency.org>. Acesso em: 4 ago. 2019).

⁴ “Generally speaking as ‘the abuse of entrusted power for private gain’. Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs. Grand corruption consists of acts committed at a high level of government that distort policies or the central functioning of the state, enabling leaders to benefit at the expense of the public good. Petty corruption refers to everyday abuse of entrusted power by low- and mid-level public officials in their interactions with ordinary citizens, who often are trying to access basic goods or services in places like hospitals, schools, police departments and other agencies. Political corruption is a manipulation of policies, institutions and rules of procedure in the allocation of resources and financing by political decision makers, who abuse their position to sustain their power, status and wealth” (Disponível em: <http://www.transparency.org>. Acesso em: 4 ago. 2019).

⁵ PETERS, Anne. *Corruption and human rights. Working Paper Series* – Basel Institute on Governance, n. 20, set. 2015.

[...] Corruption⁶ is not a technical term; it is not considered a criminal offence in most criminal codes around the world and it also does not have a legal definition in most international treaties. The most common definition is that used by the NGO Transparency International, according to which corruption is the abuse of entrusted power for private gain. Such abuse may happen on the level of day-to-day administration and public service (“petty corruption”), or on the high level of political office (“grand corruption”). These terms do not mark a legal distinction but merely describe variations of the same theme. Often, a particular scheme of corruption permeates the various levels of public administration, and thus links both forms of corruption. [...].

Daniel Kaufmann e Cheryl W. Gray⁷ expõem uma definição usual de corrupção consistente no uso de cargos públicos para ganhos privados. Isso inclui suborno e extorsão, que necessariamente envolvem pelo menos duas partes, e outros tipos de prevaricação que um funcionário público pode realizar sozinho, incluindo fraude e peculato.

Importa explicitar que a própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada em 2003 – Convenção de Mérida, não define conceitualmente o termo *corrupção*.

Optou, por outro vértice, por apresentar um rol meramente exemplificativo (*numerus apertus*) de atos e condutas que se subsumem ao tipo de corrupção, assim como recomendar que cada Estado-Parte adote medidas no sentido de combater, mediante a criação de tipos penais incriminadores, as condutas de suborno (*bribery*); peculato, malversação, apropriação indébita e outros desvios; tráfico de influência; abuso de funções; enriquecimento ilícito e lavagem de dinheiro.

Diante desse cenário de inexistência de um marco conceitual unívoco, impõe-se para a finalidade do presente artigo a adoção de um recorte conceitual compreensivo do fenômeno da corrupção como um desvio dos deveres formais associados a um cargo público, em função de benefícios privados, conceito esse encampado pelo Banco Mundial (*World Bank*), ao definir corrupção como, grosso modo, o “abuso do poder público para benefícios privados”.

⁶ See Mark Pieth, *Chapter 2: A Very Short Introduction to Corruption*, in: Fritz Heimann/Mark Pieth, *Confronting Corruption* (New York: Oxford UP 2016).

⁷ KAUFMANN, Daniel; GRAY, Cheryl W. Corruption and development. *Finance & Development*, mar. 1998.

2.1 A corrupção e a burocracia estatal

Sobreleva consignar a existência de autores para quem a corrupção pode ensejar ganhos sistêmicos, como desenvolvimento econômico e político, por paradoxal que possa soar essa assertiva.

Nessa quadra, Joseph Nye⁸ sustenta que a corrupção, entendida como o desvio de deveres formais de uma atividade pública mercê de interesses pessoais ou ganhos financeiros – comportamento expresso, no mais das vezes, na prática de suborno, nepotismo e apropriação indébita, pode contribuir para o desenvolvimento econômico de três modos: pela formação de capital, pela redução da burocracia e pelo incentivo ao empreendedorismo.

Tangenciando, ainda, esse viés da corrupção como elemento que induziria a eficiência estatal em alguma medida, José Álvaro Moisés⁹ consigna a estabilidade política e o chamado “engraxamento” de estruturas burocráticas, sem descurar de seus efeitos perniciosos:

Segundo o conhecimento convencional, as explicações usuais de economistas e cientistas políticos para o fenômeno da corrupção apontam especialmente para o papel do desenvolvimento econômico e do desenho institucional. Os estudos mais comuns tratam tanto das consequências sistêmicas negativas da corrupção, como o clientelismo, o nepotismo e a ilegitimidade política, quanto das duas supostas implicações positivas, como a estabilidade política e o chamado “engraxamento” de estruturas burocráticas. Tratam também das implicações da corrupção para as decisões de políticas econômicas e seus efeitos negativos para o investimento público e privado.

Samuel Huntington¹⁰ relaciona a corrupção à baixa institucionalização política que ocorre em sociedades onde o processo de modernização avança na economia sem o correlato avanço no plano institucional político.

Para ele, “a corrupção evidentemente é uma medida da ausência de institucionalização eficiente” e, ainda, um fenômeno imanente ao processo de modernização.

⁸ NYE NYE, Joseph Nye. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *The American Political Science Review*, v. 61, n. 2, p. 417-427, jun. 1967.

⁹ MOISÉS, José Álvaro. O impacto da corrupção na qualidade da democracia. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da *et al.* 48 visões sobre a corrupção. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 84.

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. USP, 1975. p. 72-83.

Analisando o fenômeno no espectro da relação custo-benefício, adepto da teoria da modernização que é, Huntington reputa que possa em alguma medida ser concebido como um acelerador do desenvolvimento econômico e político, desde que não se revele desenfreado, ou seja, desde que haja um equilíbrio mínimo entre seus custos e benefícios ou, em outras palavras, que esteja sob controle.

No que diz com a rigidez burocrática do Estado, há certa aproximação entre os pensamentos de Joseph Ney e Huntington, para quem a “a corrupção pode ser um meio de superar as normas tradicionais ou os regulamentos burocráticos que emperram o desenvolvimento econômico”, funcionando como um lubrificante nas relações entre setor privado da economia e o Estado. Para Huntington, “[...] em termos de crescimento econômico, a única coisa pior que uma burocracia rígida, supercentralizada e desonesta é uma burocracia rígida, supercentralizada e honesta”.

Destarte, a organização da máquina estatal relaciona-se diretamente com o fenômeno da corrupção, podendo, dessarte, ser-lhe mais favorável ou restritiva.

Nessa perspectiva, uma administração pública burocrática e disfuncional revelar-se-ia um cenário contributivo para a corrupção, manejada, em certa medida, nesse contexto, como instrumento de burla à autoridade pública e seus percalços procedimentais até que sobrevenha uma decisão administrativa – a ser pautada, entre outros, pelo princípio da eficiência (EC nº 19/98).

Pontua Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho:¹¹

[...] Se o imperativo de racionalidade no exercício do poder pode parecer para alguns pensadores mais deferentes ao papel do Direito escrito na disciplina do Estado como algo muito etéreo, já que não consagrado como princípio constitucional expresso a reger a função executiva, a constitucionalização da disciplina da Administração Pública exige que todas leis e regulamentos que lhe são aplicáveis sejam lidos a partir de valores contidos na Carta Política, dentre os quais está o da eficiência. [...].

Aquilatando prováveis causas da corrupção pública, Susan Rose-Ackerman¹² constata:

¹¹ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. *Governança pública* – Um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 195.

¹² ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Ed. da UnB, 2002. p. 59-64.

[...] a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado. Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja suborno. [...] o governo compra e vende bens e serviços, distribui subsídios, organiza a privatização de empresas estatais e faz concessões. As autoridades frequentemente detêm o monopólio de informações valiosas. Todas essas atividades criam incentivos para a corrupção. [...].

Luiz Paulo Rosenberg e Rafael Bistafa,¹³ fortes na doutrina de Rose-Ackerman, ponderam que, mesmo quando a corrupção é uma via rápida para driblar políticas governamentais excessivamente restritivas, revela-se sempre uma escolha *second-best*.

Pontuam que, especialmente em economias emergentes, um respeitável histórico de crescimento não pode ser utilizado para justificar a existência contínua de uma ineficiente e injusta relação entre governo e setor privado.¹⁴

Sustentam, nessa ordem de ideias, que a primeira linha de ação contra a corrupção consistiria na eliminação das condições que a viabilizaram, de tal sorte que o problema certamente “será mitigado onde prevalecer a transparência e a liberdade de trocar, concorrer, criar, empregar, e desempregar, onde houver um aparato regulatório de aplicação automática, sem precisar passar pelo crivo de um carimbador público venal”.

Simon Deakin, David Gindis, Geoffrey M. Hodgson, Kainan Huang e Katharina Pistor,¹⁵ em artigo publicado no *Journal of Comparative Economics*, em 2007, intitulado *Legal institutionalism: capitalism and the constitutive role of law*, chamam a atenção para a circunstância de ser impossível, no plano fático e jurídico, a

¹³ ROSEMBERG, Luiz Paulo; BISTAFA, Rafael. Oferta & Procura no mercado de corrupção. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da et al. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 130.

¹⁴ No mesmo sentido, vide HODGSON, Geoffrey; SHUXIA, Kiang. La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, v. 10, n. 18, p. 55-80, primeiro semestre 2008. p. 73: “A la corrupción se la consideraba como el campeón de la eficiencia económica contra la burocracia pública obtusa. Esos argumentos no tenían en cuenta la posibilidad de que el Estado puede ser necesario para mantener el comercio y hacer cumplir los contratos. La corrupción erosiona esos poderes: el resultado puede ser que sea más difícil implementar los contratos, en detrimento de la actividad empresarial y del producto. Las visiones positivas de la corrupción como lubricante de los engranajes de la actividad económica son criticadas por Leys (1965), Bardhan (1997), Kaufmann (1997), Shleifer y Vishny (1993) y algunos otros”.

¹⁵ DEAKIN, Simon; GINDIS, David; HODGSON, Geoffrey M.; HUANG, Kainan; PISTOR, Katharina. Legal institutionalism: capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, n. 45, 2017.

eliminação total, pura e simples, de toda a regulamentação estatal ou mesmo da margem de discricionariedade que lhe é conferida, em dadas situações.¹⁶

Extrai-se do excerto acima a importância da atividade regulatória desenvolvida pelo Estado e suas instituições, não havendo falar em remoção absoluta da discricionariedade em seu desempenho, muito embora essa seja apontada como uma das circunstâncias propiciadoras de um ambiente corruptível.

Se, de um lado, deve-se ponderar e bem calibrar o impacto regulatório das atividades econômicas de sorte a não as obstar indevidamente – atribuição a ser desempenhada com técnica e parcimônia –; por outro vértice, não há como o Estado despir-se de seu papel regulador da vida em sociedade, não se nos afigurando a discricionariedade administrativa, quando cabível, um mal em si; senão, apenas, quando levada a efeito com desvio de finalidade ou abuso de poder, afastando-se da impessoalidade e eficiência administrativa – e, portanto, da persecução do interesse público primário que incumbe a todo órgão ou agente estatal.

3 Prevenção e combate à corrupção na ordem internacional

3.1 A emergência da pessoa humana na ordem jurídica internacional no âmbito do direito internacional público

Oportuno trazer à colação, de início, o conceito de direito internacional público preconizado por Guido Fernando Silva Soares,¹⁷ na medida em que harmoniza e compreende as concepções clássica e moderna:

O Direito Internacional Público, de uma perspectiva tradicional, poderia ser definido como um sistema de normas e princípios jurídicos que regula as relações entre os Estados. Na atualidade, contudo, tal definição é por demais estreita, uma vez que não contempla um dos

¹⁶ “Legal institutionalism shares with other institutional approaches an emphasis on the importance of social rules. As Dopfer, Foster and Potts (2004, p. 263) put it: ‘an economic system is a population of rules, a structure of rules, and a process of rules.’ Legal institutionalism adds to this the further claim that many of the more important and powerful rules are legal in character, and they are backed by the power and authority of the state. One immediate consequence of this vision is the literal impossibility of complete de-regulation, or of an unregulated economy or market. Rules are everywhere, and are essential to social and economic life. All that can be attained is to change some rules, or to remove some to allow others to do more work. Rather than universal de-regulation, legal institutionalism addresses the difficult research question of what kind of rules are appropriate for each particular circumstance. Given the complexities and uncertainties involved, such an approach must be cautious and experimental, and cannot proceed on the basis of complete prior design”.

¹⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1. p. 21.

grandes destinatários de suas normas, a pessoa humana, nem situações particulares de outros sujeitos de Direito Internacional Público, que não são Estados.

Diz-se que o conceito acima transcrito bem harmoniza as concepções clássica e moderna de direito internacional público, justamente ao colocar em evidência a circunstância de as relações internacionais e a tutela de interesses correlatos não se circunscreverem apenas aos Estados e às organizações internacionais, abarcando, outrossim, empresas, organizações não governamentais (ONGs) e os indivíduos.

Regula como se dará a conjugação de esforços para o atingimento de desideratos comuns e, bem assim, o enfrentamento de problemas globais ou regionais, que transcendam a esfera de interesses meramente locais e internos, como, *exempli gratia*, a tutela do meio ambiente, a proteção dos direitos humanos, o combate à corrupção transnacional etc.

Tem-se que a ordem jurídica se volta, finalisticamente, à tutela dos direitos da pessoa humana – ponto fulcral para a consolidação do homem como sujeito de direito internacional.

Defende-se, nesse cenário, a personalidade internacional do indivíduo, que passa a ostentar posição de destaque, portanto, no cenário de globalização, não mais compatível com uma ideia de soberania estatal ilimitada, incontrastável.

Desponta nítida a relevância da cooperação internacional, verdadeiro instrumento de reforço de que dispõem os Estados na tutela de bens jurídicos e consecução de objetivos cuja importância transcenda suas fronteiras, a ser somado às respectivas ordens jurídicas internas.

Luiz Fabricio Thaumaturgo Vergueiro,¹⁸ analisando os avanços, percalços e desafios da cooperação jurídica internacional, pontua:

[...] O processo assume graus (ou geometrias) variáveis, com maior intensidade no continente europeu, onde se instala uma Comunidade Econômica, logo substituída pela União Europeia, com arroubos de federalismo, em que circulam livremente entre os membros pessoas, capitais e mercadorias, juntamente com seus “produtos judiciais”. Sentenças cíveis de países diferentes são executadas sem maiores formalidades, como se fossem ditadas por juízes locais – todos coordenados por uma rede de Tribunais Comunitários –, e mandados

¹⁸ VERGUEIRO, Luiz Fabricio Thaumaturgo. *Cooperação jurídica internacional vertical: civil e criminal*. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 255.

de prisão expedidos em um lado do continente são cumpridos por policiais e juízes no outro extremo.

Fora da Europa, um processo integracionista menos intenso, mas também significativo, envolveu os países membros da então criada Organização das Nações Unidas, e nas várias planícies do mundo surgiram organizações regionais que se esforçam por chegar a um nível de integração semelhante ao europeu.

Percebem estes vários Estados, contudo, que novas demandas de cooperação surgem a cada dia, e que o estreitamento de relações econômicas permite identificar alguns valores comuns a toda a espécie humana. A progressiva enunciação e o reconhecimento desses valores em textos normativos internacionais que passam a vincular os Estados diante de sua adesão voluntária aos tratados sobre o assunto permitem afirmar a existência de um Direito Internacional dos Direitos Humanos, exigível desses mesmos Estados [...].

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos,¹⁹ reconhecendo a imprescindibilidade da cooperação internacional na prevenção e combate efetivo à corrupção, dispõe:

Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, destacan que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente dicho fenómeno, y reafirman la importancia de la cooperación entre Estados para que su acción sea efectiva, incluyendo la asistencia técnica para que los Estados estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción.

La CIDH reconoce la labor que ha desarrollado el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

Insta trazer à colação a dicção do art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados ao reconhecer a existência de normas inderrogáveis do direito internacional, o *ius cogens*:

¹⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18* – Corrupción y derechos humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

Artigo 53 – Tratados em conflito com uma norma imperativa do direito internacional geral (*jus cogens*): É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de direito internacional geral da mesma natureza. (Tradução livre)²⁰

A interpretação prevalecente a partir de então na doutrina de direito internacional foi no sentido de que o *ius cogens* irradiaria verdadeira carga axiológica, abarcando valores e princípios fundamentais da ordem internacional, inderrogáveis, pois.

Tem-se, por corolário, que a abertura constitucional a normas de direito internacional acaba por consagrar uma limitação do próprio Estado aderente ao princípio da interpretação em conformidade com os direitos do homem (*pro homine*) e, bem assim, pressupõe a compatibilidade das previsões consensuais com o direito interno, em prestígio à observância de princípios cogentes de valor superior.

Cançado Trindade, na mesma senda, pontifica:

A nova dimensão do direito de proteção do ser humano, dotado reconhecidamente de especificidade própria, vem-se erigindo no plano jurisprudencial sobre o binômio das obrigações de “respeitar” e “fazer respeitar”, em todas as circunstâncias, os tratados de Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.²¹

Destaque-se, outrossim, que os ordenamentos jurídicos internos se abrem a fontes de direito supranacionais, alterando-se sobremaneira o monopólio de criação do direito.

²⁰ “Article 53 – Treaties conflicting with a peremptory norm of general international law (*'jus cogens'*): A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character” (Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados).

²¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. v. 1. p. 435.

Charlotte Ku,²² em lapidar artigo intitulado *Global governance and the changing face of international law*, em tradução livre, *Governança global e a nova face do direito internacional*, alude à possibilidade de os Estados fazerem progressos coletivos na busca de soluções comuns para questões regionais e globais em um cenário marcado, cada vez mais, pela difusão de poder.

Argumenta que ao longo dos tempos o direito internacional passou a restringir o poder dos Estados em travar guerra e a abordar uma lista crescente de questões transnacionais, elegendo uma agenda historicamente sem precedentes de preocupações internacionais, como, à guisa ilustrativa, a proteção ambiental, o bem-estar econômico e até mesmo a proteção dos direitos individuais dos cidadãos contra os próprios abusos de seus governos, fortalecendo-se, nesse contexto, o papel da sociedade civil.

Nessa tônica, acrescenta, as demandas da sociedade civil tornaram a identificação das normas e valores do direito internacional mais complexa, à medida que o número de “tomadores de decisão com autoridade” e o número de assuntos de interesse internacional proliferaram-se. Essa complexidade deposita maior confiança em um sistema operacional robusto para apoiar ações e discursos políticos adequados.

O profícuo enfrentamento dos desafios vindouros, pondera a autora, pressupõe não apenas a mobilização de recursos para a tomada de decisões apropriadas, perpassando por indivíduos qualificados para abordar questões e recursos específicos e, sobretudo, pela compreensão pelas lideranças políticas da gama irradiada de valores eticamente aceitáveis no plano internacional.

Nessa direção, arremata Charlotte Ku, revela-se promissor o espaço de legítima interação entre os Estados envolvidos em questões, problemas e aflições comuns, devendo ser-lhes franqueados *locus* para o discurso e a ação política, podendo resultar dessa aproximação dialógica, progressos em prol de uma governança global, pautada pelos necessários elementos de clareza, aceitabilidade e consenso político, embora não sejam estes, por vezes, facilmente atingíveis.

De toda sorte, o direito internacional decerto tem contribuído para disponibilizar uma estrutura flexível e apta a propiciar o crescente engajamento dos Estados no sentido de buscarem forjar soluções comuns para os problemas transnacionais que os alcançam, definindo, progressivamente, os padrões e obrigações legais a serem observados reciprocamente.

²² KU, Charlotte. *Global governance and the changing face of international law*. *Texas A&M University School of Law*, 2001. Disponível em: <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/574>. Acesso em: 1º dez. 2019.

3.2 Principais tratados internacionais sobre corrupção

Afigura-se crescente a sistematização da abordagem internacional ao enfretamento da corrupção, tema central na agenda sobre boa governança.

A Organização das Nações Unidas tratou pela vez primeira a temática da corrupção em transações comerciais internacionais no ano de 1975, por intermédio da Resolução nº 3.514, precursora de iniciativas que passaram a ser levadas a efeito por outras organizações internacionais e por alguns Estados nacionais, com o escopo de combater e criminalizar a corrupção.

Nesse contexto, merece destaque a Lei sobre a Prática da Corrupção no Exterior, *FCPA – Foreign Corrupt Practices Act*, promulgada em 1977 pelo Senado americano, objetivando coibir práticas desonestas no comércio exterior, como o suborno de funcionários públicos estrangeiros, de sorte a recuperar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano.

Em 29.3.1996, a Organização dos Estados Americanos – OEA aprovou o primeiro tratado internacional específico sobre o tema do combate à corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em Caracas, Venezuela, incorporada em nosso sistema normativo pelo Decreto Federal nº 4.410, de 2002.

O documento contemplou o compromisso de adoção, pelos Estados signatários, de normas tendentes a assegurar, em seus respectivos âmbitos, a observância de conduta proba no exercício dos cargos e funções públicos, assim como o incremento de mecanismos de controle interno e externo dos atos da Administração, incentivando a participação e o maior engajamento da sociedade civil nesse mister.

Restou reconhecida a imperiosidade de adoção imediata de um instrumento internacional tendente à facilitação da cooperação internacional, propugnando-se, com o escopo de assegurar certa uniformidade de tratamento no combate transnacional à corrupção, que cada Estado-Parte, entre outras medidas, tipifique em seu âmbito interno os atos de corrupção descritos no art. VI, incluindo o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito.

Convém pontuar que medidas preventivas, investigativas e punitivas também restaram contempladas na Convenção, como a quebra do sigilo bancário, o bloqueio de bens, a extradição, assim como a cooperação com jurisdições de outros Estados na persecução de atos corruptos transnacionais, em áreas como assistência jurídica mútua e cooperação técnica.

Em assembleia-geral da OEA realizada em junho de 2001, em San José da Costa Rica, determinou-se a criação do Mesicic – Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, com o objetivo de contribuir para a realização de seus propósitos; acompanhar os compromissos

assumidos pelos Estados-Partes e facilitar a realização de atividades de cooperação técnica, o intercâmbio de informações, experiências e melhores práticas, assim como a harmonização das legislações.

O Mesicic é composto por dois órgãos, a saber: a Conferência dos Estados-Partes e a Comissão de Peritos, contando, ainda, com o apoio da Secretaria-Geral da OEA, que funciona como secretaria técnica, tendo representado, no âmbito regional das Américas, avanço significativo voltado ao combate à corrupção e à promoção de uma mudança cultural nos países por ela afetados.

A Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção (Uncac), assinada em Mérida, México, em 9.12.2003, passou a integrar o direito positivo brasileiro com a publicação do Decreto Federal nº 5.687, de 2006.

Reconheceu a dimensão universal do fenômeno, colocando-o, portanto, sob os esforços da mais importante organização internacional, a própria ONU.

O documento é abrangente e contém oito capítulos, dos quais merecem especial destaque os seguintes: Capítulo II – Medidas Preventivas; Capítulo III – Penalização e aplicação da lei; Capítulo IV – Cooperação Internacional; Capítulo V – Recuperação de Ativos.

O art. 1º contempla suas finalidades, quais sejam:

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Impende, portanto, seja implementado na ordem jurídica interna relevante instrumento contemplado pela Convenção de Mérida, da qual o Brasil é signatário, consistente na criminalização do enriquecimento ilícito do funcionário, conforme permissivo do art. 20 do tratado.

A lavagem de dinheiro, criminalizada pela primeira vez no Brasil por intermédio da Lei nº 9.613/98, alterada pela Lei nº 11.343/06 e, mais substancialmente, pela Lei nº 12.683/12, insere-se com especial relevo na engrenagem crime organizado/corrupção, motivo pelo qual a Convenção de Mérida determina aos países signatários sua incriminação (art. 14).

Nesse particular, cumpre destacar a dicção da Convenção de Palermo, que trata do crime organizado transnacional, ao aquilatar a importância de perseguir-se o proveito e o produto de determinados crimes e, em especial, o dinheiro obtido pela prática do tráfico ilícito de entorpecentes, conforme disposição de seu art. 6º.

Ressai fundamental o esforço no sentido de promover a recuperação de ativos desviados e objeto de lavagem de capitais – braço financeiro da criminalidade organizada, por assim dizer, por cujo intermédio são perpetrados inúmeros outros delitos que vulneram bens jurídicos ontologicamente valiosos no âmbito do consenso humanitário (tráfico de pessoas, terrorismo, redução à condição análoga à de escravo, tráfico de órgãos, armas etc.).

O art. 18 da Convenção de Palermo prevê a cooperação internacional para fins probatórios ou qualquer outro tipo de assistência compatível com o direito interno do Estado requerido.

Visando conferir maior efetividade ao instituto da cooperação internacional no combate a delitos transnacionais, José Paulo Baltazar Junior esclarece:

[...] A partir da EC 45, a competência para a concessão de *exequatur* foi transferida para o STJ, que, alterando a orientação do STF, entendeu pela desnecessidade de homologação da sentença estrangeira, a fim de garantir maior efetividade à cooperação internacional (STJ, CR 438, Fux, CE, u. 15.8.07), mesmo em caso de medida de busca e apreensão, o que não violaria a ordem pública, especialmente em caso de crime organizado transnacional, por estar a medida expressamente autorizada pelos arts. 12, partes 6 e 7; 13, partes 2 e 18, da Convenção de Palermo (STJ, EDCR 43, Fux, CE 1.8.08). Na mesma decisão foi afirmada a possibilidade de adoção da medida sem a oitiva da parte contrária, sendo caso de contraditório diferido (STF, HC 90485, Peluso, 2ª T., DJ 8.6.07). [...]

Pontue-se que, no plano internacional, a Convenção de Viena – Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, de 20.12.1988, referendada pelo Brasil em 1991 (Decreto nº 154, de 26.6.1991, *DOU* de 27.6.1991, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 162, de 14.6.1991, *DO* de 17.6.1991), previa em seu art. 3º, “b”, a obrigação de incriminação da lavagem de dinheiro, com ênfase inicial nas vultosas divisas geradas por essa modalidade criminosa.

O art. 8º da Uncac, ao tratar da cooperação internacional, autoriza a adoção de medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes de lavagem de dinheiro, cometidos no estrangeiro.

Os esforços anticorrupção pressupõem, como sensíveis – reitere-se à exaustão, efetiva cooperação internacional, abrangendo assistência legal mútua na coleta e compartilhamento de evidências – aí incluído o sigilo bancário, ações conjuntas de investigação, rastreamento, congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos de crimes, entre outras, estimulando-se a celebração de

acordos bilaterais ou multilaterais que permitam a criação de órgãos mistos de apuração em relação às matérias objeto de investigações, processos ou ações judiciais, em um ou mais Estados.

Sublinhe-se a possibilidade de a assistência legal mútua ser ofertada mesmo na ausência de dupla criminalização, desde que não haja medidas coercitivas.

No que atina com a cooperação entre os sistemas de justiça, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos estatui em sua Resolução nº 1/2018:²³

La CIDH destaca la relevancia de la cooperación entre los sistemas de justicia de los Estados, con miras a enfrentar un fenómeno transnacional, tales como el intercambio de información, la creación de unidades de investigación multilaterales que pudiesen fomentar una unidad probatoria y una política coordinada de identificación de flujos de activos destinados a corrupción, y de recuperación de activos.

No que diz com a prevenção à corrupção, emerge a previsão de que os Estados-Partes implementem políticas efetivas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, como a integridade, a transparência no trato da coisa pública, a prestação de contas pelos gestores públicos, *accountability* etc.

Destaque-se, uma vez mais, a esse propósito, a posição defendida pela CIDH:²⁴

Para la CIDH, es importante contar también con el apoyo, la participación y cooperación de personas y grupos de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que los esfuerzos de los Estados y de la CIDH en el ámbito de la lucha contra la corrupción sean eficaces, tal como lo establecen los citados instrumentos internacionales.

O acesso da sociedade civil às informações concernentes ao funcionamento da máquina estatal, no que não se afigurem essas passíveis de sigilo nos termos constitucionais (imperativos de segurança da própria sociedade e do Estado),

²³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18* – Corrupción y derechos humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

²⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18* – Corrupción y derechos humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

deve ser plenamente franqueado, de sorte a propiciar o correlato escrutínio e controle social.

Sobreleva registrar, nessa quadra, a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, representativa de verdadeiro avanço institucional para o exercício do controle social das ações praticadas pelo Poder Público, pautada que está, como sensível, no ideário da transparência, já que um governo que se pretenda democrático não se compadece com a opacidade de seus atos.

Nesse sentido, por elucidativo, cumpre transcrever a percepção de Marília Souza Diniz Alves:²⁵

[...] A Lei nº 12.527/2011 é o marco regulatório que propõe a migração da cultura de sigilo da administração pública brasileira para o culto ao acesso. Isso implica substituir os ritos de criação de documentos secretos por ritos de ampla divulgação. A mudança de cultura decorre de uma construção, e não de uma imposição. Sua legitimidade advém do reconhecimento que a sociedade atribui aos ritos por ela observados. Isso explica o porquê de algumas leis simplesmente não terem aplicabilidade no Brasil; afinal, o erro legislativo consiste em crer que com mera promulgação de uma lei ter-se-á automaticamente uma mudança de comportamento. [...]

Indisputavelmente, a educação e a transparência afiguram-se instrumentos relevantíssimos na árdua tarefa de combater o fenômeno da corrupção.

Confira-se, ainda, a posição sufragada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos,²⁶ na mesma vertente:

[...] Conscientes que la falta de transparencia de la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública y la gestión del presupuesto, en particular sobre gastos en infraestructura y programas sociales; las actividades de lobby; el conflicto de interés y sistemas de empleo público, así como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas. [...]

El derecho de acceso la información pública y el principio de la transparencia de la gestión estatal, protegido por el artículo 13 de

²⁵ ALVES, Marília Souza Diniz. *Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura*. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 124.

²⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18 – Corrupción y derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

la Convención, han sido reconocidos como unas de las principales herramientas en la lucha contra la corrupción. En la región, de acuerdo con lo establecido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en sus informes anuales, 23 países de las Américas ya cuentan con marcos normativos e instituciones que garantizan el acceso a la información pública. La mayor parte de los países de la región se encuentran admitidos en la iniciativa para el gobierno abierto (Open Government Partnership) y han adherido a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), que promueve la apertura del gobierno, la transparencia en todos los niveles estatales y políticas públicas y la participación ciudadana. Sin perjuicio de los avances alcanzados, aún persisten desafíos para la implementación efectiva de las obligaciones de transparencia activa y pasiva que deben observar los gobiernos, lo que podría tener un impacto en el combate contra la corrupción. [...].

Revela-se, pois, impositiva a adoção de medidas para ampliar o acesso dos cidadãos às contas públicas e de estímulo à participação e engajamento da sociedade nesse processo, ou seja, no exercício do controle social dos atos governamentais.

Nessa ordem de ideias, Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Wilson Accioli de Barros Filho²⁷ preconizam:

[...] Tem-se exigido cada vez mais dos governos abertura de suas fronteiras para a ampliação do acesso à informação, participação social e colaboração coletiva como formas de prevenir e combater desvios de conduta, abusos de poder e atos de corrupção.

A gestão pública baseada no governo aberto, neste sentido, avança ao incluir na arena administrativa atores de outras esferas e áreas do conhecimento para com eles compartilhar experiências, aperfeiçoando as políticas públicas e sedimentando a democracia.

No Brasil, um importante exemplo de experiência cooperativa interinstitucional é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cuja missão é integrar atores e órgãos públicos brasileiros para o aperfeiçoamento de ações e metas nacionais contra o crime econômico-organizado. [...].

²⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de governo aberto no Brasil. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da et al. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 307.

Deverá, ainda, nos termos da Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUC), ser dispensada especial atenção à meritocracia na seleção e recrutamento de pessoal para integrar os quadros da administração, aumentando-se a transparência no financiamento de campanhas e partidos políticos, com vistas ao fortalecimento das instituições e dos valores democráticos, éticos e de justiça, fundamentos do Estado de direito.

Mencione-se que os Estados-Partes devem desenvolver códigos de conduta que incluam medidas de estímulo à denúncia de corrupção por parte de servidores, como a implementação de ouvidorias, coibindo, ademais, qualquer ação apta a ensejar conflito de interesses.

Os processos licitatórios devem propiciar a mais ampla participação e dispor de critérios justos e impessoais, como forma de atenderem aos desideratos da maior competitividade possível para a contratação com o Poder Público, observada a estrita vinculação às disposições inseridas no instrumento convocatório, as regras editalícias.

O Poder Judiciário e o Ministério Público, dada a relevância de sua atuação no enfrentamento da corrupção, devem ter salvaguardada sua independência institucional (art. 11), reclamando-se dos Estados, nada obstante, a adoção de medidas que regulem a conduta de seus membros, de sorte a reforçar a integridade e evitar o surgimento de oportunidade de práticas corruptas que os envolvam.

Entre as medidas de prevenção à corrupção contempladas pela convenção voltadas ao setor privado, destacam-se: desenvolver padrões de auditoria e de contabilidade para as empresas; prover sanções civis, administrativas e criminais efetivas e dotadas de caráter dissuasório; promover a cooperação entre os aplicadores da lei e o setor privado e prevenir o conflito de interesses.

A título ilustrativo, no Brasil, se nos apresentava a relevante questão envolvendo o financiamento eleitoral, considerando a constatação de que embora houvesse certa transparência relativamente às quantias doadas pelo setor privado para o financiamento de partidos políticos e suas candidaturas a cargos eletivos, tinha-se a clara percepção de que tais doações sequer ostentavam um viés ideológico – de defesa e promoção de visões de mundo em que se acredita.

Com efeito, as mesmas grandes empresas doadoras, geralmente contumazes contratantes com o Poder Público, financiavam partidos e quadros políticos com matizes ideológicos radicalmente opostos – desde que evidenciada alguma chance de êxito no pleito.

Tais financiamentos mais se assemelhavam a “investimentos” cujo retorno tenderia a ser cobrado daqueles que se elegessem, numa relação espúria envolvendo contratos públicos, subornos, superfaturamentos e toda a sorte de fraudes, de maneira a fazer retornar aos doadores os vultosos importes antes

disponibilizados às siglas partidárias, num ciclo pernicioso que se retroalimentava e subtraía, gradativamente, a crença dos cidadãos na política e em sua capacidade de promover melhora de vida, aviltando a própria democracia.

Importa destacar, nesse contexto, que a Lei nº 13.165/2015 alterou as leis nº 9.504/97, nº 9.096/95 e nº 4.737/65 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina; em específico, deu nova redação ao art. 20, excluindo a previsão de doações de pessoas jurídicas:

O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei.

A nova lei se harmoniza com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu na ADI nº 4.650-DF (Relator Min. Luiz Fux) a inconstitucionalidade da doação por pessoa jurídica:

A ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

Dessarte, proibida a doação de empresas a candidatos e partidos políticos, tem-se, em tese, um esforço no âmbito da corrupção política.

Diz-se em tese, na medida em que há o fundado receio, apontado por especialistas e já verificado na prática, do incremento do chamado “caixa dois” – contabilidade não oficial, para fins de financiamento a candidaturas a cargos eletivos.

No concernente ao combate e à punição da corrupção, a convenção exorta os Estados-Partes a criminalizarem condutas que abranjam não apenas suas formas básicas, como o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, o desvio de recursos públicos, apropriação indébita, peculato etc., como, de igual sorte, a tipificarem penalmente os atos tendentes ao seu encobrimento, como obstrução da justiça e lavagem de recursos oriundos das práticas ilícitas.

A penalização à corrupção, portanto, pressupõe seja o sistema de justiça criminal capaz de detectar, processar, punir e reparar os danos advindos dos atos antijurídicos.

Traz-se à colação excerto da Resolução nº 1/17 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos²⁸ sobre a luta contra a impunidade e a corrupção:

[...] La lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos. En el contexto de la OEA, la lucha contra la corrupción tiene un rol importante en la implementación de compromisos fundamentales que los Estados miembros han asumido. Como reafirma la Carta Interamericana: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos [...] [y] el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho [...] Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. [...]

No marco legal interamericano, reitere-se, os Estados têm o dever de adotar medidas legislativas, administrativas e outras para garantir o exercício dos direitos humanos em face das violações e restrições causadas pelo fenômeno da corrupção.

A Convenção da OCDE contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, de dezembro de 1997, foi ratificada pelo Brasil em 15.7.2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30.11.2000. Apresenta objeto mais restrito, se comparada às anteriormente citadas, conforme aquilata Thiago Zanini Godinho:²⁹

[...] A sua contribuição principal é acordar ao direito penal interno de cada signatário para punir empresas ou pessoas físicas que praticaram

²⁸ DERECHOS HUMANOS Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD Y LA CORRUPCIÓN. *Resolución 1/17*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

²⁹ GODINHO, Thiago J. Zanini. Contribuições do direito internacional ao combate à corrupção. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011. p. 366.

atos de corrupção no exterior, inclusive em Estados nos quais tais atos seriam beneficiados por uma imunidade de jurisdição. [...]

A Convenção da OCDE traz em seu bojo a previsão de que nenhuma razão pode ser invocada pelos Estados-Partes como justificativa para deixar de processar as empresas corruptas que tenham causado dano ao Estado, material ou moral, mercê da prática de atividades criminosas. Confira-se, nesse sentido, a dicção de seu art. 5º:

Art. 5º - A investigação e a abertura de processo por corrupção de um funcionário público estrangeiro estarão sujeitas às regras e princípios aplicáveis de cada Parte. Elas não serão influenciadas por considerações de interesse econômico nacional, pelo efeito potencial sobre as relações com outros Estados ou pela identidade de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas.

Colhe-se comprometerem-se os Estados signatários ao consagrarem a responsabilidade plena da pessoa jurídica, independentemente da figura da pessoa física que a controle ou dirija.

4 O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos

A Assembleia-Geral da ONU, em 10.9.2014, em Nova York, aprovou a Resolução A/Res nº 68/309, com o fim de pavimentar o caminho dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030 da ONU, sendo a segurança humana ponto fulcral na ligação entre eles (chave-vínculo na concretização das metas convergentes que precisam ser executadas em escala nacional, regional e global).³⁰ São eles:

Erradicação da pobreza; 2. Fome zero; 3. Boa saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água limpa e saneamento; 7. Energia acessível e limpa; 8. Emprego digno e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Combate às alterações

³⁰ OLIVEIRA, Edmundo. *O universo da segurança humana*. San José: Coplad – Ilanud Publication, 2018. p. 179-183.

climáticas; 14. Vida debaixo d'água; 15. Vida sobre a terra; 16. Paz, justiça e instituições fortes; 17. Parcerias em prol das metas.

Oportuno registrar os oito princípios delineados nas Diretrizes da ONU para a prevenção do crime,³¹ a saber: I – liderança governamental, em todos os níveis, para criar e manter uma estrutura institucional de efetiva prevenção do crime; II – desenvolvimento socioeconômico com estratégias políticas, sociais e econômicas para fomentar a integração dos laços nas comunidades e nas famílias, visando à proteção de jovens e crianças em situação de risco; III – Cooperação e parcerias entre órgãos do governo, sociedade civil e setores empresariais; IV – sustentabilidade e responsabilidade com o uso de financiamento de programas e de medidas de avaliação da prevenção do crime; V – emprego de práticas e experiências comprovadas referentes ao êxito das políticas e programas de prevenção do crime; VI – respeito aos direitos humanos e elevação da cultura da legalidade; VII – preocupação com as conexões da criminalidade local e com o crime organizado transnacional; VIII – zelo em relação às diferenças entre homens e mulheres, assim como entre pessoas vulneráveis no convívio social.

Ao analisar os fatores que contribuem diretamente para a corrupção, Vito Tanzi³² assinala que ela está geralmente relacionada com as atividades do Estado e especialmente com seu poder monopolista e discricionário.³³

Sob esse enfoque, propõe Tanzi a interessante problematização:

[...] Portanto, como Gary Becker, Prêmio Nobel de Economia, apontou em uma de suas colunas da Business Week, se abolirmos o estado, abolimos a corrupção. Mas, é claro, além do fato de que a corrupção pode existir no setor privado, uma sociedade civilizada não pode funcionar sem um Estado, e nas sociedades modernas e avançadas,

³¹ OLIVEIRA, Edmundo. *O universo da segurança humana*. San José: Coplad – Ilanud Publication, 2018. p. 192-193.

³² TANZI, Vito. Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures. *International Monetary Fund*, v. 45, n. 4, dez. 1998.

³³ "Corruption is generally connected with the activities of the state and especially with the monopoly and discretionary power of the state. Therefore, as Gary Becker, Nobel Laureate in economics, pointed out in one of his Business Week columns, if we abolish the state, we abolish corruption. But, of course, quite apart from the fact that corruption can exist in the private sector, a civilized society cannot function without a state, and in modern, advanced societies, the state must have many functions. The Becker argument seems to collide with the reality that some of the least corrupt countries in the world, such as Canada, Denmark, Finland, the Netherlands, and Sweden, have some of the largest public sectors, measured as shares of tax revenue or public spending in gross domestic product. Thus, the solution to the problem of corruption may not be as simple as just reducing the level of taxation or public spending. Rather, the way the state operates and carries out its functions is far more important than the size of public sector activity measured in the traditional way".

o Estado deve ter muitas funções. O argumento de Becker parece colidir com a realidade de que alguns dos países menos corruptos do mundo, como Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia, têm alguns dos maiores setores públicos, medidos como receita fiscal ou despesa pública no produto interno bruto. Assim, a solução para o problema da corrupção pode não ser tão simples quanto apenas reduzir o nível de tributação ou gasto público. Pelo contrário, a maneira como o Estado opera e desempenha suas funções é muito mais importante do que o tamanho da atividade do setor público medido da maneira tradicional. [...].³⁴

Enfatizando os impactos do fenômeno da corrupção na sociedade e seus altos custos econômicos, sociais e políticos, contrários ao desenvolvimento, Bruno Wilhelm Speck³⁵ assenta:

[...] A passagem da visão naturalista da corrupção para a ótica da corrupção como problema implica uma série de mudanças na avaliação do fenômeno. Em sociedades que definem a corrupção como um problema, ou até como um dos problemas principais a serem enfrentados, as antigas avaliações positivas são substituídas pela percepção de que a corrupção tem altos custos econômicos, sociais e políticos. Os cidadãos começam a reconhecer na corrupção um dos fatores responsáveis pela alocação ineficiente de recursos e pela deterioração da qualidade dos serviços públicos. A corrupção não somente desperdiça recursos públicos como também cria incentivos errados para o direcionamento dos investimentos econômicos. O custo político é alto, porque instituições vistas como corruptas são desacreditadas e não terão o apoio da população. Para finalizar, o exemplo de cima serve de guia para o comportamento dos cidadãos. A ideia da associação política para realizar o bem comum torna-se um eufemismo para encobrir a convivência cínica de egoístas não assumidos.

À medida que o problema começa a ser percebido como político, uma outra mudança tende a ocorrer. A corrupção encarada como problema induz os atores a descobrirem formas viáveis de enfrentá-la. As estratégias são várias. Algumas abordagens valorizam medidas

³⁴ "The state can exercise its role through various instruments. Some of these lend themselves more easily to acts of corruption. See Tanzi (1995a). For an empirical analysis that links market structure and rents to the level of corruption, see Ades and Di Tella (forthcoming)".

³⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. In: SPECK, Bruno Wilhelm *et al.* *Os custos da corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

educativas e punitivas, direcionando o enfoque para os incentivos positivos e negativos que afetam o indivíduo. Uma outra estratégia enfatiza reformas no sistema político e econômico, identificando as causas estruturais ou institucionais da corrupção (WORLD BANK, 2000:4). Uma das tarefas, nesse contexto, é a detecção das áreas e instituições-chaves, para que se conduzam reformas estruturais e institucionais. A visão da corrupção como problema começa a ser complementada pela busca por soluções práticas.

Adicionalmente, as iniciativas em vários países podem contar com o apoio logístico de organizações internacionais da sociedade civil, como a Transparência Internacional, ou organizações de cooperação governamental, como a OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico). Na medida em que os diferentes programas de cooperação econômica bilateral e multilateral reconhecem a corrupção como um problema para o desenvolvimento, criam eles linhas de ação e alocam recursos especiais para programas, com a finalidade de erradicá-la. A Usaid (US Agency for International Development) tem programas de controle da corrupção há tempos (USAID, 1998). O Banco Mundial integrou o controle da corrupção nas suas linhas de ação a partir de 1996 (WORLD BANK, 2000). [...].

José Eduardo Faria aquilata que o cenário de integração de empresas transnacionais e seu protagonismo nos sistemas produtivo e financeiro em escala mundial acabam por interferir sobremaneira na eleição, pelos Estados onde atuam, das próprias prioridades alocativas – ainda com maior intensidade naqueles em desenvolvimento, passando a influenciar, cada vez com maior ênfase, na disciplina normativa e regulatória das ordens jurídicas internas, diante da imposição do poder econômico e do jogo dos mercados.

Nessa perspectiva, restam gradativamente preteridos direitos sociais prestacionais; a qualidade dos serviços públicos disponibilizados à população – com o incremento, inclusive, de privatizações; precarizadas as relações laborais, num processo de “objetificação” do ser humano e “indiferença” à sua dignidade:

[...] Conjugadas entre si, como se vê, do ponto de vista político e institucional todas essas transformações até aqui apontadas foram muito além da simples desregulamentação dos mercados domésticos, seja dos países desenvolvidos, seja dos países emergentes. Elas também deram aos agentes produtivos e às instituições financeiras condições de escapar da carga tributária que pesava sobre determinados mercados domésticos e constituía a espinha dorsal das políticas sociais. Comprometeram a efetividade das políticas econômicas,

monetária, previdenciária e fiscal nos países capitalistas, reduzindo o campo de ação de seus formuladores e condutores em matéria de controle da oferta de moeda, dos juros e do câmbio. E deflagraram um processo, em cuja dinâmica, quanto mais débil é a intervenção estatal no sistema de preços e nos mecanismos formadores dos custos de mão-de-obra e maior é a intensidade das privatizações dos serviços essenciais, menor é o peso de valores como o da igualdade no debate político. Num cenário em que até as obrigações públicas também são reduzidas ao conceito geral de mercadoria e convertidas em negócios privados, e os titulares de um direito civil se transformam em meros consumidores de serviços empresariais, se os homens são iguais, isso só ocorre no mercado – e, assim, mesmo, como proprietários de bens ou da própria força de trabalho. Portanto, jamais como cidadãos. [...]

Numa situação-limite, o que se tem a partir daí no plano jurídico-institucional é cada vez menos uma ordem soberanamente produzida e cada vez mais uma ordem recebida dos agentes econômicos e do mercado. Trata-se de uma ordem que, operando sob a forma de redes formais e informais e envolvendo atores com distintos graus de influência e poder, e preocupados em negociar acordos específicos sobre matérias determinadas, tende a substituir as esferas políticas pelo mercado como instância máxima de regulação. [...].³⁶

Diante do quadro exposto, absolutamente aplicável ao Brasil e, bem assim, transponível a diversos países latino-americanos e de outras partes do globo – entrelaçados que estão por relações políticas e econômicas transnacionais, afigura-nos imprescindível a disseminação da cultura da defesa dos direitos humanos, cuja emergência emancipatória representa patamares protetivos mínimos, transitando-se da pirâmide jurídica hermética fundada no *State approach* para a permeabilidade do trapézio jurídico fundado no *Human rights approach*, de sorte a prestigiar a dignidade humana.

Tal prestígio mostra-se premente em tempos nos quais as regras de mercado tendem a oprimi-la em busca de maior rentabilidade, com o perceptível crescente desmantelamento do Estado social previsto pela Constituição Federal de 1988, o qual sequer se perfectibilizou entre nós, substituído que vem sendo, a passos largos, por um Estado mínimo, aderente aos interesses do poderio econômico.

³⁶ FARIA, José Eduardo. O artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: Algumas notas sobre suas condições de efetividade. In: PIOVESAN, Flávia Cristina (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

Impõe-se obtemperar, contudo, não sermos contrários às evoluções tecnológicas, às interações econômicas globais e, tampouco, aos progressos econômicos delas advindos.

Consignamos, apenas, ser necessária a demarcação do espaço dos direitos humanos de sorte a que a ordem econômica e as atividades produtivas observem efetivamente a dignidade humana, fundamento de nossa República, os ditames da justiça social e a valorização do trabalho humano, nos termos dos incisos do art. 170, da Constituição Federal, bem como suas demais diretrizes.

Releva não olvidar, assim, a tutela do meio ambiente e os objetivos estampados no art. 3º da Lei Maior, entre os quais se inserem: construir uma sociedade livre justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, ainda, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pertinentes os seguintes excertos da Resolução nº 1/18 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,³⁷ os quais assentam com propriedade e estreme de dúvidas a relação direta e umbilical entre o controle e o enfretamento da corrupção e a prevalência dos direitos humanos.

Considerando que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad.

A corrupção, ao privar os indivíduos da fruição de diversos bens e prestações que lhes seriam destinados não fosse o desvio dos recursos para a satisfação de interesses pessoais, avilta, indisputavelmente, a dignidade da pessoa humana, erigida como ponto de referência normativa tanto para o direito interno quanto para o internacional.

Em um Estado patrimonial no qual as posições políticas e administrativas têm como principal objetivo gerar renda – *rent seeking*, convive-se com maior naturalidade com o fenômeno da corrupção.

Já o Estado democrático de direito comprometido com valores fundamentais, como a dignidade humana, não se compadece com a corrupção sistêmica e deve,

³⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18* – Corrupción y derechos humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

pois, buscar instrumentos e institucionalização bastantes ao seu efetivo e sério enfrentamento.

5 Diálogos entre as jurisdições local, regional e global

5.1 O uso da jurisprudência estrangeira como elemento de expansão da tutela dos direitos humanos

Discorrendo sobre o princípio do cosmopolitismo com o escopo de abordar o diálogo internacional na interpretação constitucional, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento³⁸ asseveram:

[...] Há uma positiva troca de experiências, conceitos e teorias entre cortes nacionais e internacionais, com a possibilidade de aprendizado recíproco entre as instâncias envolvidas nesse diálogo. Esse é um lado bastante positivo da globalização. Além do Direito Constitucional ter de lidar cada vez mais com fenômenos transnacionais, o interesse e a facilidade de acesso ao que ocorre em outros sistemas jurídicos nacionais e internacionais aumentou muito. Com isso, ampliou-se a possibilidade real de integração não apenas econômica ou política entre os países e organizações internacionais, mas também “discursiva”: não só a normatividade internacional, como também os argumentos empregados pelas cortes constitucionais e internacionais passam a ser cada vez mais considerados nas decisões adotadas na esfera interna em matéria constitucional.

Este é um fenômeno global. Como observou Cass Sunstein “o constitucionalismo cosmopolita parece ser a onda do futuro. O mundo jurídico está, num certo sentido, se tornando menor e mais transparente, e a consulta a julgamentos estrangeiros torna-se então inevitável”. O fenômeno é positivo por vários aspectos. Novos argumentos e pontos de vista são incorporados ao debate constitucional, que se torna muito mais rico. Adquire-se uma perspectiva mais ampla e menos provinciana das questões discutidas, o que permite o diagnóstico de possíveis fragilidades e inconsistências dos pontos de vista tradicionalmente adotados no plano nacional.³⁹ Consensos globais que se

³⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 452.

³⁹ Cf. KUMM, Mathias. The cosmopolitan turn in constitutionalism: *In*: DUNOFF, Jeffrey L.; TRACHTAN, Joel P. *Rulling the world?: Constitutionalism, international law and global governance*. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. p. 307.

consolidam em torno da democracia e dos direitos humanos podem se irradiar ainda mais. [...].

Considerado o cenário de influências recíprocas entre as ordens jurídicas, tem-se que o princípio do cosmopolitismo, embora não propriamente vinculante dos intérpretes da(s) Constituição(ões) aos tratados internacionais, exerce importante papel nesse processo hermenêutico, na medida em que impõe o devido escrutínio do peso argumentativo de fontes transnacionais, com especial reverência aos tratados e à jurisprudência de cortes aos quais o país esteja vinculado.

André Ramos Tavares⁴⁰ propugna pela utilização da jurisprudência constitucional estrangeira sempre que esta revelar-se um instrumento conducente ao incremento no nível de proteção dos direitos humanos fundamentais, desde que presente compatibilidade com os comandos dogmáticos da Constituição nacional. Pontifica o autor:

[...] A opção pela abertura à jurisdição constitucional não nacional deve ser amplamente praticada, por todas nações, e não apenas por algum grupo específico de países, quando se tratar de direitos humanos fundamentais. Mas as jovens democracias, que ainda se encontram em processo de consolidação tanto das liberdades públicas como do Estado social, devem estar mais atentas à jurisprudência de países que já alcançaram o estágio democrático e social que está presente também em suas próprias constituições. Mesmo assim, é preciso que a utilização seja não por mera reverência e sim por um modelo de interlocução (assimilação crítica), pois também democracias consolidadas podem apresentar decisões constitucionais inconsistentes com a busca pela maior proteção dos direitos humanos fundamentais. [...]

O ponto de partida, aqui, está na semelhança entre a maioria dos textos constitucionais dos países do Ocidente quanto aos objetivos democráticos e sociais a serem assegurados em seus Estados, o que aproxima um dos principais conjuntos de normas constitucionais, exatamente aquele referente aos direitos humanos fundamentais. Se Portugal e Espanha têm, em suas respectivas constituições, contemplado o Direito à privacidade, e o amadurecimento do conteúdo desta cláusula vem sendo feito, significativamente, há décadas, recentes

⁴⁰ TAVARES, André Ramos. Modelos de uso da jurisprudência constitucional estrangeira pela justiça constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=65598>. Acesso em: 2 dez. 2019.

Estados (como os países do leste europeu) têm na consulta a esta jurisprudência uma enorme fonte de auxílio na consolidação desse modelo em um nível de excelência. Mas a assimilação acrítica é, ainda aqui, inadequada e, em certa medida, inviável (pela própria diferenciação que pode haver entre os entendimentos das diversas jurisdições constitucionais estrangeiras, apesar do elo semântico ou até mesmo teleológico).

Prossegue seu magistério, ao postular uma tutela jurisdicional mais efetiva e que franqueie a máxima promoção dos direitos humanos fundamentais, a pertinência de cogitar-se de um direito fundamental implícito à ampla proteção decorrente da utilização cruzada de jurisprudência constitucional não nacional, mormente considerando que o constitucionalismo coloca problemas idênticos aos Estados Constitucionais.

Dessarte, dentro de um sistema constitucional que admita (e, por maiores razões, quando imponha) a utilização de jurisprudência constitucional estrangeira, de maneira crítica e consistente (constante) – argumenta, seria impositiva sua utilização, como decorrência da própria ideia de segurança e maximização dos direitos humanos fundamentais.

Valemo-nos, uma vez mais, a corroborar essa linha de raciocínio, da doutrina de Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento:⁴¹

[...] Vicki C Jackson elaborou uma tipologia das posturas constitucionais diante das fontes transnacionais – internacionais ou estrangeiras: a *resistência*, que ocorre quando, por razões diversas, recusa-se o diálogo com as fontes alienígenas; a *convergência*, que se dá quando se busca a todo custo ajustar a interpretação constitucional às fontes internacionais ou às tendências do Direito Comparado; e o *engajamento*, que é um meio termo entre as primeiras posturas, e acontece quando há abertura para o diálogo transnacional, mas também preocupação com o respeito à cultura constitucional local, que pode levar a eclosão de eventuais dissonâncias. Jackson defendeu, a nosso ver com razão, que o modelo normativo mais adequado às características do mundo globalizado contemporâneo, mas também ao ideário do constitucionalismo democrático – que enfatiza a importância da autodeterminação coletiva do povo e do respeito às suas especificidades culturais -, é o do *engajamento*, em que não há es-

⁴¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 456.

paço para o *provincianismo constitucional*, mas tampouco se busca uma homogeneização normativa a todo custo. [...]

A incorporação de tratados internacionais de direitos humanos na nossa ordem constitucional pode acarretar colisões com normas anteriores presentes no Texto Magno. É também possível a ocorrência de conflitos entre normas constantes em diferentes tratados internacionais de direitos humanos, todos incorporados com hierarquia de emenda constitucional. Nessas hipóteses, a doutrina⁴² tem enfatizado que os critérios tradicionais para solução de antinomias – hierárquico, cronológico e de especialidade – devem ceder espaço para outro critério de conteúdo material, já tradicional no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos:⁴³ o princípio da prevalência da norma mais favorável ao titular do direito. [...].

Partilhando do mesmo ideário e propugnando por um “fundamento processual do cosmopolitismo” como acesso universal à justiça, Jânia Maria Lopes Saldanha e Irina Graziela Cervantes Bravo⁴⁴ bem observam a pertinência de que sejam superadas visões do mundo radicadas na separação binária entre estatalismo e internacionalismo.

Com efeito, o pluralismo do mundo contemporâneo reclama a desafiadora e desejável consolidação de instituições aptas a darem respostas adequadas às demandas que desbordam das fronteiras nacionais, aduzindo, sob essa ótica, a existência de muitos cosmopolitismos, o que dialoga, de maneira próxima, com a internacionalização dos direitos humanos e dos interesses do comércio global, desafiando os juristas a abarcarem na agenda a problemática da hospitalidade. Ponderam as autoras:

⁴² Cf. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. v. 1; RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. p. 106-110.

⁴³ O critério da prevalência da norma mais favorável à vítima está expressamente consagrado em vários tratados internacionais de direitos humanos, como no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 5^º (2)), no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (art. 5^º (2)); na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (art. 23); na Convenção sobre os Direitos das Crianças (art. 41); na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 29, b); na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (arts. 13 e 14); e na Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 60). Ele também tem sido usado pelas cortes internacionais de direitos humanos. Veja-se, por exemplo, na Corte Interamericana de Direitos Humanos, o parecer consultivo sobre a filiação obrigatória de jornalistas (arts. 13 e 29 da Convenção), de 13.11.1985: “Em consequência, se a uma mesma situação são aplicáveis a Convenção Americana e outro tratado internacional, deve prevalecer a norma mais favorável à pessoa humana”.

⁴⁴ SALDANHA, Jânia Maria Lopes; BRAVO, Irina Graziela Cervantes. O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede global de cortes constitucionais. In: PIOVESAN, Flávia Cristina; SALDANHA, Jânia Maria Lopes (Coord.). *Diálogos jurisdicionais e direitos humanos*. [s.l.]: Gazeta Jurídica, 2016.

[...] Finalmente, é possível afirmar, a risco de toda crítica, que dos fundamentos materiais que podem servir de base ao cosmopolitismo, a hospitalidade universal e a solidariedade, que têm à base os direitos humanos, são as duas expressões que o iluminam. Todavia, sem a garantia de que as violações a eles perpetradas, em qualquer tempo e lugar, imprescindem de acolhimento em justiça – que garanta o direito de ser ouvido, o recurso efetivo, o devido processo legal perante um juiz independente, imparcial, dotado de efetividade, cuja resposta seja dada em prazo razoável – o que se verá é apenas uma garantia formal. Por isso, reivindica-se seja o acesso à justiça elevado à condição de um direito humano universalizável. A compreensão hermenêutica do que seja o acesso à justiça não poderá derivar do raciocínio lógico-formal, matematizado, tampouco de *standards* previamente impostos e congelados no tempo. Sua conformação derivará do trabalho da comunidade dos intérpretes que deverão ter a sabedoria de reconhecer a força viva das Constituições e das Convenções para que, a partir daí, possa ser elevado à condição, difícil, mas esperada, de “fundamento processual” do cosmopolitismo. [...].

Nesse contexto, tem-se que, no cenário de globalização e, pois, de mútuas e recíprocas influências entre os Estados soberanos, aproximações nacionalistas extremadas vão se tornando, gradativamente, desprovidas de uma justificação racional, reclamando-se, portanto, o desenvolvimento de uma interpretação dinâmica e evolutiva de conceitos por vezes arraigados culturalmente, assim como a abertura ao diálogo e às relações internacionais (interpretação constitucional *secundum conventionem*), em prestígio à coexistência harmônica do pluralismo cultural, num arranjo pautado na dignidade humana como valor universal, pondo-se em relevo, nessa esteira, a proteção das minorias. Não se revela bastante, destarte, a mera invocação genérica à cláusula de legitimidade democrática para oprimi-las.

Daí decorre a indisputável relevância do papel contramajoritário das jurisdições interna e internacional.

Significativa a lição de Jorge Reis Novais⁴⁵ aplicada ao sistema jurídico do Estado de direito, apoiado em Ronald Dworkin, para quem:

[...] ter um direito fundamental significará, então, ter um trunfo contra o Estado, contra o Governo democraticamente legitimado, o que, em

⁴⁵ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 17-32.

regime político baseado na regra da maioria, deve significar, afinal, que ter um direito fundamental é ter um trunfo contra a maioria, mesmo quando esta decide segundo os procedimentos democráticos instituídos. A imagem dos direitos fundamentais como trunfos remete, nesse sentido, para a hipótese de uma tensão ou, até, uma oposição – dir-se-ia insuperável – entre os direitos fundamentais e o poder democrático, entre o Estado de Direito e democracia. [...]

Assente e reinterpretada à luz do princípio da igual dignidade da pessoa humana, ela não se confina aos direitos políticos, mas é extensiva a todos os direitos fundamentais (incluindo os direitos sociais). Por outro lado, para além de uma função diretamente orientada à garantia da qualidade da democracia, a concepção dos direitos como trunfos significa, também, a proteção de todos os direitos fundamentais da pessoa contra restrições essencial ou determinadamente decorrentes de tentativas de imposição de concepções ou mundivisões (visões de mundo) particulares ou de doutrinas compreensivas sustentadas conjuntamente no apoio de maiorias políticas, sociais, culturais ou religiosas. Por último, é um recurso especialmente adequado à proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos ou grupos cuja debilidade, isolamento ou marginalidade não lhes permita, mesmo em quadro de vida democrático, a possibilidade de influenciarem as escolhas governamentais e a capacidade de garantia dos seus direitos fundamentais mediante meios comuns da participação política ou da luta social ou sindical. [...].

Oportunas as problematizações apresentadas por Conrado Hübner Mendes⁴⁶ sobre o tema dos diálogos jurisdicionais, sobretudo no âmbito das jurisdições constitucionais, ao aquilatar, a um só tempo, os proveitos que podem advir do que nomina “uma constituição global de direitos”, estimulando-se um ideal universalista emancipatório do indivíduo e, lado outro, as dificuldades, óbices e receios naturais a essa espécie de exercício, ainda incipiente, mas tão necessária à expansão da força normativa dos diversos textos constitucionais e convencionais existentes, desde que prestigiados seus princípios sensíveis mais caros e respeitada a carga axiológica neles plasmada.

Em tradução livre, seguem suas percucientes ponderações:⁴⁷

⁴⁶ MENDES, Conrado Hübner. A global constitution of rights: the ethics, the mechanics and the geopolitics of comparative constitutional law. In: VILHENA Oscar; BAXI, Upendra; VILJOEN Frans (Ed.). *Transformative constitutionalism: comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press (PULP), 2013. p. 52-64.

⁴⁷ “A global constitution of rights, as the reader might have anticipated, is not a single monolingual normative text, nor an abstract and formulaic code. It is not a static and homogeneous top-down normative instrument

[...] Uma constituição global de direitos, como o leitor poderia ter antecipado, não é um único texto normativo monolíngue, nem um código abstrato e de fórmula. Também não é um instrumento normativo estático e homogêneo de cima para baixo. É, em vez disso, um repositório de raciocínio moral aplicado que define permanentemente os limites da autonomia pessoal dentro de uma política. É uma reconstrução racional de decisões legais dispersas, um mosaico plural que compartilha o ideal universalista da emancipação individual dentro de uma comunidade. É um romance em cadeia cosmopolita e multilíngue, conectado por um projeto moral compartilhado. Estudiosos e juizes constitucionais são responsáveis por enxergar esta colcha de retalhos global.

Esse ideal político, sem dúvida, requer uma reelaboração cuidadosa da natureza da autoridade da lei. A natureza da constituição que emerge gradualmente do diálogo entre tribunais estrangeiros opera sob uma lógica de influência e persuasão. Essa rede de decisões exerce, portanto, um tipo de autoridade mais sutil, à qual juristas e cientistas políticos nem sempre prestam atenção suficiente. É uma

either. It is, instead, a repository of applied moral reasoning that permanently defines the boundaries of personal autonomy within a polity. It is a rational reconstruction of disperse legal decisions, a plural mosaic that shares the universalist ideal of individual emancipation within a community. It is a cosmopolitan and multilingual chain novel, connected by a shared moral project. Constitutional scholars and judges are responsible to see this global patchwork. This political ideal, undoubtedly, requires careful re-elaboration on the nature of law's authority. The nature of constitution that gradually emerges from the dialogue between foreign courts operates under a rationale of influence and persuasion. This web of decisions exerts, therefore, a more subtle kind of authority, to which jurists and political scientists have not always paid sufficient attention. It is a manifestation of constitutionalism in its moral dimension, rather than its legal and political ones. To participate in the development of a global constitution of rights is an option that courts may or may not wish to make. The fear of ethnocentrism and other dangers describe above seems misplaced or at least overstated. To the extent that a global constitution of rights is a laudable moral achievement, the blunt refusal to contribute to it lacks a plausible justification. This attitude rejects the other as a comember of the same community. The state of the art in comparative constitutional law, in the last decades, is characterised by a lack of a common conceptual repertoire, by a proliferation of metaphors, labels and slogans, by a multiplication of classificatory concepts and methodological recipes. To take stock of these debate is a massive and urgent task. This essay intended to dig a bit deeper and to identify other layers that have not been clearly explored so far. It tried to step back and to do an interpretive exercise. There is still a lack of clarity of what is at stake when national constitutional courts engage with each other. We still do not have an overall picture of the dimensions necessarily involved., of what are the principles that may explain, justify and demand this practice. How to articulate this practice in the light of our most cherished political ideals? In other words, what is the best interpretation of it? Descriptive accuracy is not the point of this exercise, but normative soundness. Normative theory constantly gets disappointed with the real world. That is part of its critical job. However, surprisingly or not, it has already helped to change the world at least a few times in history. It supplied alternatives, imagined different pictures of social life. And it did that because it was not satisfied with description, so to say, with pictures of reality. Courts should engage with comparative law as long as they do it 'in the right way', according to the most justified normative principles. That is the soul of the comparative message. This is not a simple task, even less in pluralistic societies, still less at a global level".

manifestação do constitucionalismo em sua dimensão moral, e não em sua dimensão legal e política.

Participar do desenvolvimento de uma constituição global de direitos é uma opção que os tribunais podem ou não querer fazer. O medo do etnocentrismo e outros perigos descritos acima parece mal colocado ou pelo menos exagerado. Na medida em que uma constituição global de direitos é uma conquista moral louvável, a recusa contundente em contribuir com ela carece de uma justificativa plausível. Essa atitude rejeita o outro como um membro da mesma comunidade. [...].

Arremata o autor, exortando à reflexão sobre o tema e encorajando sua prática pelos juristas, apesar dos desafios que se nos apresentam na árdua tarefa:

[...] O estado da arte no direito constitucional comparado, nas últimas décadas, caracteriza-se pela falta de um repertório conceitual comum, pela proliferação de metáforas, rótulos e slogans, pela multiplicação de conceitos classificatórios e receitas metodológicas. Fazer um balanço desses debates é uma tarefa massiva e urgente. Este ensaio pretendia aprofundar um pouco mais e identificar outras camadas que ainda não foram claramente exploradas. Tentou dar um passo atrás e fazer um exercício interpretativo. Ainda há uma falta de clareza do que está em jogo quando os tribunais constitucionais nacionais se envolvem. Ainda não temos uma visão geral das dimensões necessariamente envolvidas. Quais são os princípios que podem explicar, justificar e exigir essa prática? Como articular essa prática à luz dos nossos ideais políticos mais queridos? Em outras palavras, qual é a melhor interpretação disso? A precisão descritiva não é o objetivo deste exercício, mas a solidez normativa.

A teoria normativa constantemente fica decepcionada com o mundo real. Isso faz parte do seu trabalho crítico. No entanto, surpreendentemente ou não, já ajudou a mudar o mundo pelo menos algumas vezes na história. Forneceu alternativas, imaginou diferentes quadros da vida social. E fez isso porque não estava satisfeita com a descrição, por assim dizer, com imagens da realidade. Os tribunais devem se envolver com o direito comparado, desde que o façam “da maneira correta”, de acordo com os princípios normativos mais justificados. Essa é a alma da mensagem comparativa. Esta não é uma tarefa simples, muito menos em sociedades pluralistas, e menos ainda em nível global. [...].

Nesta senda, constitui a dignidade humana o principal ponto de interconexão nos diálogos e celebração de acordos internacionais pelos Estados, importando trazer à colação o magistério de Canotilho,⁴⁸ no que diz com a proteção internacional da pessoa humana.

[...] Não obstante a tradição de algumas dimensões internacionais na proteção dos direitos fundamentais, o direito internacional clássico considerava o <<indivíduo>> como <<estranho>> ao processo dialético-normativo deste direito. Hoje, a introdução dos standards dos direitos do homem no direito internacional – garantia e defesa de um determinado standard para todos os homens – obrigou ao desenvolvimento de um direito internacional individualmente (não estadualmente) referenciado. Para lá da proteção diplomática e da proteção humanitária, desenvolve-se uma teoria jurídico-contratual internacional da justiça, tendo por objetivo alicerçar uma nova dimensão de vinculatividade na proteção dos direitos do homem. Aqui se vêem inserir, entre outros, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo Facultativo adicional ao Pacto de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia de Direitos do Homem. Esta última Convenção é hoje considerada, para utilizarmos as palavras do Tribunal Europeu, como um “instrumento constitucional de ordem pública europeia”. [...].

O excerto acima põe em evidência a invariante jurídico-axiológica da dignidade humana como pressuposto para o pleno exercício de direitos básicos, imanentes à condição humana, tanto no plano interno de cada Estado quanto no plano internacional, bem como aquilata o efeito nefasto e discriminatório da corrupção globalizada no acesso dos indivíduos aos frutos produzidos pela sociedade, levando a marginalizações e, pois, a flagrantes afrontas aos direitos humanos.

Thomas Buergenthal⁴⁹ assevera que um fenômeno, acima de todos os outros, tem sido um importante fator contribuinte para o crescente impacto político dos direitos humanos na conduta das relações internacionais e no comportamento dos governos: a convicção cada vez mais generalizada e prontamente observável dos seres humanos em todo o mundo que têm direito ao gozo dos direitos humanos.

⁴⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 515-516.

⁴⁹ BUERGENTHAL, Thomas. The evolving international human rights system. *The American Journal of International Law*, v. 100, n. 4, p. 783- 807, out. 2006.

Marcelo Neves obtempera que o fechamento cognitivo das múltiplas ordens jurídicas internas às recíprocas influências seria caminho equivocado e obstaculizador do surgimento da “transversalidade constitucional”, advindo, possivelmente, desse cenário de fechamento normativo de uma ordem perante a outra, a solução inadequada de problemas constitucionais comuns.

[...] O transconstitucionalismo, no sistema jurídico mundial de níveis múltiplos, apresenta-se como o modelo fundamental de viabilização de um tratamento satisfatório desse risco. Nesse contexto, não apenas emergem problemas constitucionais para uma pluralidade de ordens, mas também há “o desenvolvimento de elementos constitucionais de diferentes níveis”. Em alguns casos, uma das ordens envolvidas pode não dispor positivamente dos elementos constitucionais. Não obstante, ao confrontar-se com os problemas constitucionais no contexto de uma sociedade mundial complexa e ao deparar com pretensões de outras ordens jurídicas, a ordem avessa inicialmente ao constitucionalismo tende a desenvolver, em seu discurso, elementos constitucionais para concorrer à solução do caso. Um mero desprezo à colisão tende a ter efeitos negativos em todas as direções, inclusive para a própria ordem que pretende desconhecer o respectivo entrelaçamento transconstitucional dos problemas comuns. Dessa maneira, o transconstitucionalismo apresenta-se como uma exigência funcional e uma pretensão normativa em um sistema mundial de níveis múltiplos [...].⁵⁰

Em remate, a aproximação dialógica entre as ordens jurídicas plurais e policêntricas tende a diminuir a fragmentariedade e a tônica de exclusão existentes entre os diferentes sistemas normativos, tendo como vetor a proteção da dignidade humana, fundamento de validade, em última análise, dos próprios ordenamentos constitucionais.

6 Conclusões

Corrupção consubstancia termo polissêmico e plurissignificativo, não amoldável à conceituação unívoca.

Nesse sentido, sua acepção generalista, assim entendida como o desvio ao dever de probidade e retidão com o objetivo de obter, para si ou para terceiro,

⁵⁰ NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 237-238.

ganho indevido, acaba por melhor retratar a multidimensionalidade do fenômeno, que pode ser público ou privado.

Com efeito, múltiplas são suas causas – passando, em certa medida, pela desproporcional burocracia estatal em vários setores, desprovida de razoabilidade e proporcionalidade em relação aos fins a serem alcançados e tutelados pelo Estado – o que leva autores a identificarem em sua prática algum ponto positivo, apto, nesse viés, a destravar as engrenagens administrativas.

De igual sorte, variadas e deletérias são suas consequências, afetando os direitos humanos em todas as suas esferas: civil, política, econômica, social, cultural, ambiental e, sobretudo, na perspectiva da obstaculização do direito ao desenvolvimento. A corrupção é em si uma violação de direitos humanos, que fomenta um ciclo de outras tantas violações a direitos.

Nessa vereda, impõe-se a adoção de um Estado funcional e mais próximo e acessível aos cidadãos, a fim de que estes possam fazer valer seus direitos diretamente e com celeridade, adequação e impessoalidade, independentemente da intermediação de terceiros prescindíveis nesse cenário, afastando-se, tanto quanto possível, amarras administrativas e burocráticas que se revelem obsoletas e incompatíveis com os fins colimados, assim como óbices técnico-procedimentais incondizentes com a publicidade e motivação das decisões a serem tomadas nas esferas judicial, administrativa e controladora.

Transparência, liberdade de expressão e educação erigem-se em elementos essenciais à conscientização da população e ao engajamento da sociedade civil na luta pela prevalência de seus direitos, submetendo-se, sob a égide do Estado democrático de direito, o governo e os cidadãos, ao *rule of law*, exigindo-se daquele a devida prestação de contas de suas atividades (*accountability*) e, destes, por seu turno, maior participação nos processos de tomada de decisões que lhes digam respeito.

A adoção efetiva de princípios de governança nos diversos segmentos administrativos, decerto, terá o condão de contribuir para a mais adequada e eficiente fruição de serviços públicos essenciais pelos cidadãos, como pretende o texto constitucional – art. 37, *caput*, da CF.

A corrupção enfraquece a governança e as instituições democráticas e, quanto maior a instabilidade democrática e a debilidade no plano institucional, tanto maiores os índices de corrupção – o que encerra um ciclo pernicioso, na exata medida em que países com instituições sem credibilidade e apáticas pouco conseguem fazer na luta contra a corrupção.

De mais a mais, a corrupção eleitoral mina a crença dos indivíduos na política e nos gestores públicos, corroendo a democracia.

Bem assim, a corrupção administrativa, ao desviar vultosos importes de contratos públicos – que vão desde pequenas contratações necessárias ao funcionamento de uma repartição, até grandes obras de infraestrutura –, influencia a alocação eficiente dos escassos recursos disponíveis, preterindo o planejamento e a adequada execução de políticas públicas, sobretudo no campo dos direitos sociais prestacionais, cuja concreção demanda prévia dotação orçamentária.

A corrupção avilta, estreme de dúvidas, os direitos humanos, na medida em que se impõe ao Estado a promoção de tais direitos aos seus cidadãos, ainda que em certos patamares, a fim de assegurar-lhes o mínimo existencial condizente com a dignidade humana.

Esta, por seu turno, foi alçada a verdadeiro fundamento de validade das ordens jurídicas constitucionais – ousamos assentar, merecendo destaque, nesse particular, a força normativa do *jus cogens* no âmbito do direito internacional, o qual perfaz um núcleo material duro, intangível e inderrogável – que dialoga muito proximamente com a gramática emancipatória dos direitos humanos, numa perspectiva inclusiva, multicultural e aberta.

Como reflexos da globalização econômica, do desenvolvimento dos meios de comunicação, da livre circulação de pessoas e produtos em blocos comunitários regionais etc., o crime e seus efeitos se transnacionalizaram, não podendo o problema ser focado, doravante, unicamente como relacionado, exclusivamente, às ordens jurídicas internas dos Estados.

Mister se faz, portanto, a aproximação dialógica e a troca de experiências entre as diversas ordens constitucionais e seus respectivos sistemas de justiça, reciprocamente, promovendo-se o prestígio ao diálogo jurisdicional com as cortes de justiça internacionais e supranacionais, de sorte a aperfeiçoar, progressivamente, os patamares de tutela dos direitos, tanto nas ordens internas quanto na seara internacional.

Nessa perspectiva, a jurisdição constitucional, impelida pela plena concretização dos direitos humanos fundamentais, deve estar aberta a esse diálogo e a experimentações argumentativas e persuasivas, enaltecendo-se um viés expansivo ao patamar protetivo desses direitos, cabendo-lhe, excepcionalmente e desde que presente e cabalmente demonstrada omissão estatal juridicamente relevante e injustificável, em face da proclamação do direito pela Lei Maior, reconhecê-lo e impingir-lhe eficácia, sempre reverenciando o diálogo interinstitucional com os demais poderes (CF, art. 2º), em suas recíprocas e constantes interações, influências e controles (*checks and balances* – sistema de freios e contrapesos).

Inegável a importância dos tratados internacionais tendentes ao enfretamento conjunto de complexos problemas que afligem os Estados e a própria comunidade internacional – interligada que está, sugerindo alguns autores a verificação

gradativa do fenômeno da “desterritorialização” –, sem prejuízo do respeito ao conceito de soberania, mercê da constatação fática de que as consequências dos eventos na ordem global não mais se restringem aos limites físicos dos Estados onde ocorrem.

Como corolário tem-se a conveniência e imprescindibilidade da sinergia gerada pelos tratados internacionais e, bem assim, pelos instrumentos de cooperação internacional, indispensáveis, no que diz com o combate à corrupção transnacional e, portanto, com a proteção dos direitos humanos – a seu êxito e efetividade.

A apontada sinergia ganha relevo no que atina com a recuperação de ativos desviados e objeto de lavagem de capitais, com o objetivo de atingir-se o núcleo financeiro do crime organizado transnacional, voltado ao patrocínio de tantos outros, como o tráfico internacional de entorpecentes, de pessoas, de armas, o terrorismo etc.

Embora naturalmente haja espaço e mesmo necessidade de constantes aperfeiçoamentos institucionais e legislativos no trato de assunto tão complexo como a corrupção, em todos os seus níveis e âmbitos, interno e transnacional, constata-se que o Brasil se encontra alinhado e em sintonia com o que há de mais moderno sobre o assunto, tendo subscrito, ratificado e internalizado os principais tratados internacionais existentes.

As questões jurídicas na sociedade contemporânea, sobretudo aquelas concernentes aos direitos humanos, transcendem os interesses de um único Estado, demandando, portanto, proteção em múltiplos níveis, encerrando a necessidade de estabelecimento de um diálogo entre as ordens jurídicas plurais – local, regional e global.

A corrupção afronta a plena fruição dos direitos humanos, promove a exclusão social; intensifica as desigualdades abissais já existentes; diminui a capacidade de investimento dos Estados em políticas sociais e distributivas, mercê da redução de sua capacidade arrecadatória.

Em decorrência há a deterioração da qualidade dos serviços públicos; a distorção das reais prioridades alocativas do Estado, o que se revela especialmente grave, em se considerando a escassez de recursos disponíveis para fazer frente às obrigações constitucionalmente delineadas, sobretudo as de cunho social prescricional, que demandam prévia dotação orçamentária.

Sobrevêm da prática corrupta, ainda, o desincentivo à livre concorrência entre os agentes privados e, via de consequência, a desaceleração da economia (pois terão mais dificuldade de permanecer no mercado os competidores honestos e ciosos de suas obrigações legais e socioambientais) e o descrédito nas instituições e na legitimidade do processo democrático.

Enfim, a corrupção afronta, corrói e compromete a implementação gradativa e progressiva de direitos e liberdades, demandando respostas eficientes, efetivas, coordenadas e articuladas, sob o prisma local, regional e global, fomentando a cooperação internacional, tendo como princípio maior a prevalência da dignidade humana.

Em remate, afiguram-nos indisputáveis os altos custos da corrupção, fenômeno multifacetado, a irradiarem efeitos nefastos sobre os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais e, portanto, sobre o núcleo essencial do desenvolvimento humano.

Combating globalized corruption and the protection of human rights: how do the phenomenon and its transnationalization evil the right to development? contemporary perspectives and challenges

Abstract: The aim of this article is to undertake a critical study on corruption and its harmful consequences for the progressive implementation of human rights, with phenomonic reflexes and repercussions, especially in the fields of social and economic rights, especially those of a performance nature. It is the subject of corruption under study under the focus of prevention, detection and combat mechanisms, including through mutual collaboration between states, considering the ability of transnational illicit practices to radiate deleterious effects to in addition to territorial lymphdes. Having said that, it will meet the problematization of the role of international law in combining efforts aimed at curbing transnational corrupt practices, obstaculating of the concretion of our Republic's objectives and, as well as those of the community international level, in connection with human rights – *jus cogens*. The necessary dialogical approximation between local, regional and global jurisdictions (*cross jurisdictions*) will be focused, in the species. The influence of the globalized environment and Brazil's greater insertion in the international economic scenario recommend the approach of international cooperation as a legal instrument for preventing and combating corruption, with a view to increasing interdependence of nations in the contemporary international order, coming, by corollary, the imperative of combining efforts to address complex and common themes, revealing the relevance of the phenomenon of corruption on the international political agenda. In this wake, the International Conventions that Brazil is a signatory to and its binding force will be visited, as well as the relevant role that the United Nations – UN has played in this mister.

Keywords: Corruption. Human rights. International treaties. International legal cooperation. Dialogue between jurisdictions.

Summary: **1** Introduction – **2** Conceptual Framework – **3** Prevention and combating corruption in the international order – **4** Combating globalised corruption and protecting human rights – **5** Dialogues between local, regional and global jurisdictions – **6** Conclusions – References

Referências

ALEGRE, Ana Isabel Burke de Lara. Globalização vs. Segurança. *In*: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (Org.). *Globalização, justiça & segurança humana – Capacitação para a compreensão dos grandes desafios do século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU, 2011.

ALVES, Marília Souza Diniz. *Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura*. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012.

BUERGENTHAL, Thomas. The evolving international human rights system. *The American Journal of International Law*, v. 100, n. 4, out. 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. v. 1.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18 – Corrupcion y derechos humanos*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2019.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. *Governança pública – Um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DEAKIN, Simon; GINDIS, David; HODGSON, Geoffrey M.; HUANG, Kainan; PISTOR, Katharina. Legal institutionalism: capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, n. 45, 2017.

FARIA, José Eduardo. O artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: Algumas notas sobre suas condições de efetividade. In: PIOVESAN, Flávia Cristina (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

GODINHO, Thiago J. Zanini. Contribuições do direito internacional ao combate à corrupção. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. USP, 1975.

KAUFMANN, Daniel; GRAY, Cheryl W. Corruption and development. *Finance & Development*, mar. 1998.

KU, Charlotte. Global governance and the changing face of international law. *Texas A&M University School of Law*, 2001. Disponível em: <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/574>. Acesso em: 1º dez. 2019.

MENDES, Conrado Hübner. A global constitution of rights: the etics, the mechanics and the geopolitics of comparative constitutional law. In: VILHENA Oscar; BAXI, Upendra; VILJOEN Frans (Ed.). *Transformative constitutionalism: comparing the apex courts of Brazil, Indian and South Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press (PULP), 2013.

MOISÉS, José Álvaro. O impacto da corrupção na qualidade da democracia. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da et al. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NYE, Joseph Nye. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *The American Political Science Review*, v. 61, n. 2, jun. 1967.

OLIVEIRA, Edmundo. *O universo da segurança humana*. San José: Coplad – Ilanud Publication, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de governo aberto no Brasil. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da et al. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PETERS, Anne. Corruption and human rights. *Working Paper Series – Basel Institute on Governance*, n. 20, set. 2015.

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

ROSEMBERG, Luiz Paulo; BISTAFA, Rafael. Oferta & Procura no mercado de corrupção. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da et al. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; BRAVO, Irina Graziela Cervantes. O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede global de cortes constitucionais. In: PIOVESAN, Flávia Cristina; SALDANHA, Jânia Maria Lopes (Coord.). *Diálogos jurisdicionais e direitos humanos*. [s.l.]: Gazeta Jurídica, 2016.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: SPECK, Bruno Wilhelm et al. *Os custos da corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TANZI, Vito. Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures. *International Monetary Fund*, v. 45, n. 4, dez. 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Barometer. Latin America and the Caribbean 2019 – Citizens' views and opinions of corruption*. Disponível em: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_latam_america_and_the_caribbean_2019. Acesso em: 24 out. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. See the full CPI 2018 Results. *Index 2018*. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 24 out. 2019.

VERGUEIRO, Luiz Fabricio Thaumaturgo. *Cooperação jurídica internacional vertical: civil e criminal*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MONTEIRO FILHO, Augusto César; PIOVESAN, Flávia Cristina. O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos: como o fenômeno e sua transnacionalização aviltam o direito ao desenvolvimento? Perspectivas e desafios contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 43, p. 215-258, jul./dez. 2020.

Recebido em: 12.12.2019
Pareceres: 04.03.2020, 08.05.2020
Aprovado em: 11.05.2020