

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Ariel Augusto Pinheiro dos Santos

ESTADO DE DIREITO, DEMOCRACIA, PERSPECTIVA  
INQUISITORIAL E COLABORAÇÕES PREMIADAS NO BRASIL

Belo Horizonte

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Ariel Augusto Pinheiro dos Santos

ESTADO DE DIREITO, DEMOCRACIA, PERSPECTIVA INQUISITORIAL E  
COLABORAÇÕES PREMIADAS NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marjorie Corrêa Marona

Belo Horizonte

2019

320 Santos, Ariel Augusto Pinheiro dos.  
S237e Estado de direito, democracia, perspectiva inquisitorial e  
2019 colaborações premiadas no Brasil [manuscrito] / Ariel  
Augusto Pinheiro dos Santos. - 2019.  
112 f.  
Orientadora: Marjorie Corrêa Marona.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Democracia - Teses 3. Delação premiada (Processo penal) - Teses. I. Marona, Marjorie Corrêa . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**UFMG**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**ESTADO DE DIREITO, DEMOCRACIA, PERSPECTIVA INQUISITORIAL E COLABORAÇÕES PREMIADAS NO BRASIL**

**ARIEL AUGUSTO PINHEIRO DOS SANTOS**

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração CIÊNCIA POLÍTICA, linha de pesquisa Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas.

Aprovada em 19 de agosto de 2019, pela banca constituída pelos membros:

Profª. Marjorie Correa Marona - Orientador  
UFMG

Prof. Fábio José Kerche Nunes  
Fundação Casa de Rui Barbosa

Prof. Leonardo Avritzer  
UFMG

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2020.



*O conhecimento nos faz responsáveis*

(Che Guevara)

## Agradecimentos

Agradeço a DEUS por mais essa etapa concluída. Também agradeço ao meu Pai, Hélvio Antônio Pinheiro Santos, que desde criança me guiou no caminho dos livros. Agradeço de forma eterna a minha mãe, Sebastiana Elvira dos Santos, que é uma pessoa especial. Ainda que seja suspeito para fazer tal afirmação, mas qualquer pessoa que a conhece percebe o carinho que ela tem com o próximo.

Tenho gratidão com a Professora Marjorie que me orientou nesse trabalho. Esteve sempre disponível para sanar todas as minhas dúvidas. Obrigado.

Agradeço ao Professor Leonardo Avritzer por conceder a possibilidade de ser bolsista do Projeto Democracia Participativa. Foi um tempo de muito aprendizado e amadurecimento.

Gratifico aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais que auxiliaram durante o Mestrado, dando valorosas lições sobre a disciplina.

Agradeço também os servidores públicos ligados direta e indiretamente ao Programa de Pós-graduação. Sem eles seria impossível realizar qualquer ato administrativo.

Tenho eterno reconhecimento aos meus colegas do Projeto Democracia Participativa. Foram valiosos momentos que ficaram marcados permanentemente. Foram muitas manhãs, tardes e noites de trabalho. Nesse tópico citarei como forma representativa a Priscila Zanandrez, Maria Alice Silveira Ferreira e Barbara Oliveira Lamounier.

Muito obrigado por ajudar a superar mais uma fase da vida.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as delações premiadas ocorridas no âmbito da Operação Lava Jato. Essa operação foi um dos principais atos do cotidiano brasileiro na década de 10 do séc. XXI. Foi uma operação com a participação do Poder Judiciário, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal. Havia uma crescente atuação conjunta dessas instituições. A questão principal da Lava Jato foram os efeitos que teve para com o Estado Democrático de Direito brasileiro. A consolidação do Estado Democrático de Direito no caso brasileiro é recente, uma vez que começou a ser implementado com a CF/88. Importante lembrar que anteriormente vigorava um Estado de Exceção, na qual buscava-se os adversários políticos de forma inquisitorial. A operação utilizou quatro métodos principais para conseguir estabelecer uma narrativa culposa dos sujeitos por ela investigados. Utilizava-se a prisão provisória, a condução coercitiva e a busca e apreensão para criar uma atmosfera de culpabilidade do sujeito. Assim era forçado a aderir ao acordo de colaboração premiada e indicar terceiros que a operação tinha o desejo de atingir. Esses que aderiram ao acordo, mesmo tendo condutas extremamente reprováveis, foram libertos em uma velocidade anormal para o sistema judicial brasileiro. Portanto, a dissertação busca verificar como a Operação Lava Jato tem atuado nos casos concretos de algumas delações premiadas.

Palavras-chave: Operação Lava Jato. colaboração premiada. Força-tarefa. Estado Democrático de Direito.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyze the award-winning accusations that occurred under Operação Lava Jato. This operation was one of the main acts of Brazilian daily life in the XXI century. It was an operation with the participation of the Judiciary, the Federal Public Prosecution Service and the Federal Police. There was a growing joint performance of these institutions. Lava Jato main issue was its effects on the Brazilian Democratic Rule of Law. The consolidation of the Democratic Rule of Law in the Brazilian case is recent, since it began to be implemented with CF/88. It is important to remember that previously there was a State of Exception, in which political opponents were sought in an inquisitorial manner. The operation used four main methods to establish a guilty narrative of the subjects it investigated. Provisional arrest, coercive driving, and search and seizure were used to create an atmosphere of guilt on the subject. He was thus forced to join the award-winning collaboration agreement and to indicate to third parties that the operation was intended to achieve. Those who adhered to the agreement, even with extremely objectionable conduct, were released at an abnormal speed to the Brazilian judicial system. Therefore, the dissertation seeks to verify how Operation Lava Jato has acted in the concrete cases of some award-winning accusations.

Keywords: Operação Lava Jato. Plea Bargain. Task force. Democratic Rule of Law.



## LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1 – Método da Operação Lava Jato

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento do Supremo Tribunal Federal

Gráfico 2 – Número de magistrados no Brasil

Gráfico 3 – Orçamento Ministério Público da União

Gráfico 4 – Orçamento Ministério Público Federal

Gráfico 5 – Orçamento Departamento de Polícia Federal

Gráfico 6 – Progressão Salarial da Polícia Federal

Gráfico 7 – Operações Polícia Federal

Gráfico 8 – Confiança na Polícia/Cabineiros

Gráfico 9 – Método da Operação Lava Jato

Gráfico 10 – Manchetes sobre o PT durante o período Eleitoral

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. Democracia e Controle Político no Brasil .....	15
1.1. Democracia no Brasil .....	15
1.2. Desenho Institucional Brasileiro .....	21
1.3. Corrupção na nova ordem democrática .....	25
2. O Combate jurídico-criminal da Corrupção no Brasil pós-88: atores relevantes.....	34
2.1. O Poder Judiciário .....	34
2.2. O Ministério Público .....	42
2.3. Polícia Federal .....	48
3. Lava Jato e a Delação Premiada .....	55
3.1. Histórico da Operação Lava Jato.....	56
3.2. Lava Jato vs. Mãos Limpas .....	68
3.3. Delação Premiada e Plea Bargain.....	71
3.4. Delação Premiada como oportunidade institucional da construção da punibilidade ....	73
4. Estudos de Caso: o uso das delações premiadas na Lava Jato .....	77
4.1. Estudo de caso da Delação de Alberto Youssef .....	78
4.2. Estudo de caso da Delação de Paulo Roberto Costa .....	81
4.3. Estudo de caso da Delação de Fernando Antônio Falcão Soares, o Fernando Baiano..	84
4.4. Estudo de caso da Delação de João Antônio Bernardi Filho.....	85
4.5. Estudo de caso da Delação de Delcídio do Amaral Gomez .....	87
4.6. Estudo de caso da Delação de Milton Pascowitch .....	89
4.7. Estudo de caso da Delação de Ricardo Pessoa .....	90
5. Considerações finais .....	93
Referências .....	99

## INTRODUÇÃO

A Operação Lava Jato<sup>1</sup> começou em março de 2014 e adentrou no cotidiano do brasileiro desde então. A mídia é a grande responsável pela massificação de informações sobre o caso, produzindo inúmeras matérias, particularmente, sobre as delações premiadas, as conduções coercitivas e outras investidas investigativas que marcaram a evolução da Operação. Mas não só: inúmeras produções audiovisuais passaram a dar conta do caso.

Em 2017, foi produzido o filme “Polícia Federal: a lei é para todos”, reunindo atores conhecidos do público; também foi produzida, na plataforma de *streaming Netflix*, uma série chamada “O mecanismo”, que tratava do suposto esquema de corrupção que a investigação teria desmontado. Essa produção foi dirigida pelo cineasta brasileiro José Padilha.

O debate público que se organizou a partir de então trouxe inúmeros questionamentos sobre violação de direitos fundamentais dos investigados e sobre o impacto da Lava Jato sobre a recente democracia brasileira, inaugurada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), após vinte e um anos de ditadura militar. Os impactos da Operação Lava Jato também podem ser observados na economia brasileira, na produção jornalística, na capacidade de guiar a opinião pública e outros campos. O debate reforçou a centralidade do fenômeno da corrupção no Brasil, mas foi especialmente mobilizado por setores mais conservadores da sociedade brasileira, que vislumbraram a possibilidade de “moralizar a política ou a administração pública”. Grandes manifestações de rua foram convocadas com base nos atos da operação. Ainda que formalmente não estava incluída no pedido de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o debate que se organizou a partir da Lava Jato teve um papel fundamental no desgaste da Chefe do Executivo.

Com a Lava Jato, o Ministério Público, a Polícia Federal e o Poder Judiciário inovaram em termos de persecução criminal, não apenas pela articulação das ações com a imprensa – o que gerou uma espécie de “espetacularização do combate à corrupção”, mas também pelo estabelecimento de um novo padrão de articulação institucional.

Como resultado, a Operação Lava impôs inúmeros desafios à democracia brasileira, o que justifica o interesse pelo fenômeno, que deve ser compreendido na chave da tensão entre soberania e controle político (Avritzer & Marona, 2017). Esse trabalho visa, particularmente, a analisar o impacto da introdução de um instituto específico no ordenamento jurídico brasileiro – a delação premiada. De fato, a Operação Lava Jato mobilizou a delação premiada

---

<sup>1</sup> O termo correto no português é Lava a Jato, todavia a operação desde o início se notabilizou pelo termo Lava Jato. Assim utilizaremos no decorrer do trabalho o termo como foi notabilizado pela operação.

em um volume expressivo e sem precedentes no decorrer das investigações. Para além das críticas normativas que se pode dirigir ao instituto, em face das garantias constitucionais penais, a estratégia de mobilização da delação premiada protagonizada pelo Ministério Público será o foco das análises aqui apresentadas.

Isso pressupõe que a delação premiada constituiu oportunidade institucional para que o Ministério Público pudesse imprimir uma determinada narrativa não apenas acerca da autoria dos crimes, como da sua própria natureza, ampliando conceito de corrupção e produzindo certa seletividade em relação aos resultados.

No ano de 2019 a operação completa cinco anos com um perfil de investigado totalmente diferente do iniciado em 2014. Os primeiros investigados eram doleiros e diretores da Petrobrás, a empresa mais diretamente envolvida no suposto esquema de corrupção e lavagem de dinheiro. Já em 2019 estão sendo investigados contratos de concessão de rodovias no estado do Paraná, construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte e a construção da sede da Petrobrás em Salvador. Todas essas modificações ocorreram em virtude das delações premiadas.

As delações são ponto central na Operação Lava Jato, embora outros instrumentos jurídicos também tenham sido mobilizados à exaustão pela força-tarefa, muitos dos quais combinados com ela, tais como as prisões preventivas. A delação premiada é um instrumento relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro e tem sido criticada por juristas e cientistas políticos por sua capacidade de afetar os direitos individuais do acusado/delator, tensionando com os princípios do Estado Democrático de Direito. Este trabalho visa, justamente, captar o impacto da mobilização da delação premiada no âmbito da Lava Jato em face da crise que o Estado Democrático de Direito brasileiro tem enfrentado.

As delações premiadas, objeto do presente trabalho, são o carro-chefe da Operação Lava Jato, que, sob o véu do “combate a corrupção” atacou instituições vitais à democracia brasileira. O objetivo geral da dissertação é debater como as delações funcionaram para construir a culpabilidade dos agentes e de terceiros estranhos à relação negocial que estabelece. A participação dos colaboradores inicia-se muito antes das primeiras tratativas formais de adesão, e os efeitos da delação não se encerram com a homologação judicial, pois a delação produz efeitos políticos que desestabilizaram o sistema político brasileiro.

Para tanto, será analisada a construção histórica da operação dentro do contexto maior de mudanças institucionais da democracia brasileira. A Operação Lava Jato aconteceu em um período delicado da democracia na Nova República e os atos operacionais que envolveu

acabaram por esgarçar ainda mais as instituições políticas brasileiras. Neste sentido, algum paralelo será traçado com a Operação *Mani Pulite* (Mãos Limpas)<sup>2</sup>, que declaradamente inspirou os agentes diretamente envolvidos na Lava Jato.

Realizaremos, portanto, um estudo de caso, lançando luzes sobre a Operação Lava Jato e, particularmente, a estratégia de utilização da delação premiada. Estamos cientes da ausência de distanciamento histórico suficiente para verificar as todas as causalidades emanadas da operação, mas, ainda assim, pensamos poder auxiliar a exploração deste campo ainda em construção<sup>3</sup>. Também se utilizou a metodologia do *process tracing* no que tange à construção histórica da Operação Lava Jato e aos desdobramentos das delações premiadas. A ideia de encadear fatos é demonstrar que houve correlações entre os atos da força-tarefa e a democracia brasileira. As delações não aconteceram em um ponto único do tempo, foram construídas durante meses para atingir determinada finalidade e continuaram a produzir efeitos após sua homologação judicial. Nota-se que muitos desses efeitos foram eminentemente políticos, uma vez que as informações produzidas são inservíveis ao processo penal dentro de uma lógica do Estado Democrático de Direito.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro, de natureza teórica, retoma a literatura no campo da teoria democrática, com destaque para a discussão acerca do *accountability* e do *judicial review*. O fenômeno da corrupção também é abordado. O segundo capítulo apresenta as principais instituições envolvidas na força-tarefa da Operação Lava Jato: Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal. O terceiro capítulo narra a trajetória da Lava Jato e dos acordos de delação premiada conjugando-a com os principais acontecimentos da democracia brasileira nos últimos anos. Nesse ponto também se observou as similitudes entre a Operação Lava Jato e a contraparte italiana, Mãos Limpas. O quarto capítulo apresenta o estudo de caso. O universo de delações é gigantesco, sendo necessário o estabelecimento de critérios para realizar as análises. Neste capítulo foram investigados os antecedentes da delação, os termos contratuais do acordo e os efeitos nos âmbitos político e jurídico. Ao final é realizada a conclusão da exposição, com propostas de aprimoramento do sistema acusatório brasileiro.

---

<sup>2</sup> A Operação Mãos Limpas foi um episódio de combate a corrupção que aconteceu na Itália na primeira metade da década de 90 e teve como alvo diversos membros do sistema político italiano. É comumente referenciada pelos membros da Operação Lava Jato como inspiradora.

<sup>3</sup> Estudo anterior (Azevedo e Pilau, 2018) dedicou-se à análise da 35ª fase da operação, que recebeu o apelido de *Omerta*.

## 1. Democracia e Controle Político no Brasil

### 1.1. Democracia no Brasil

A Constituição de 1988 e o movimento constituinte nos anos anteriores representaram uma retomada do ideal democrático com caracteres participativos e o respeito aos direitos individuais, sociais e políticos na república brasileira. A esse respeito (Souza, 2008: 793): “argumenta-se que a Constituição de 1988 resultou do momento político marcado pelo objetivo de tornar crível e de legitimar o novo sistema democrático, visto que ela mesma foi desenhada antes do fim da transição”.

O Brasil acabara de sair de um longo período ditatorial, muitos direitos e garantias haviam sido suprimidas para a manutenção do regime de exceção. Além disto, a transição tivera uma perspectiva *top-down*; quem votou para a eleição do primeiro presidente civil após os anos de ditadura fora o colégio eleitoral, sendo que a proposta de votação popular *Dante de Oliveira* tinha mobilizado milhares de pessoas na *Campanha Diretas Já*, mas havia sido rejeitada pelo Congresso Nacional.

Mesmo com essa transição, carente de participação, a sociedade civil organizou um grande esforço participativo no processo constituinte no pré-88. Diversos seguimentos sociais participaram ativamente do processo de escrita da nova constituição. Esta foi concebida com diversos direitos e garantias individuais, direitos sociais, direitos políticos e políticas públicas. Ainda que alguns pontos do regime autoritário anterior houvessem sido mantidos no novo corpo constitucional, foram alterados desenhos institucionais de diversas instituições, em muitos casos por intensa pressão de grupos sociais.

Os aspectos do *accountability* vertical foram colocados em destaque na nova constituição. Sobre *accountability vertical* preceitua O’donnell (1998: 28):

Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessa reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability vertical*”.

A ordem constituída no Brasil em 1988 correspondeu, pelo menos até 2016, a alguns desses aspectos, mas não a todos. Neste período, por exemplo, ocorreram as eleições gerais de 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014. Todas seguiram as regras previamente determinadas pela CF/88 e pelas normas eleitorais. Todavia, a eleição de 2014 teve um caractere diferente das demais, o candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB), se negou a reconhecer a vitória de Dilma Rousseff (PT) e trabalhou ativamente para derrubar da presidência. A tentativa de tirar a presidente ocorreu de duas maneiras principais: um pedido de *impeachment* seriamente contestado por ausência de configuração de crime de responsabilidade, e aglutinação de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sob o argumento de que houve abuso do poder econômico e político da chapa na Eleição Geral de 2014, uma vez que haveria utilizados prédios públicos para realização de atos políticos partidários, convocado uma rede nacional sem da devida finalidade e manipulado indicadores sociais.

Por outro lado, a CF/88 garantiu a liberdade de expressão e a associação, além de diversos outros direitos, como a liberdade de reunião. Contudo, a mídia no Brasil é pouco plural (BIANCHI, 2015; CORNILS, 2017; MIGUEL, 2017). Grandes conglomerados possuem a maior parte do controle da mídia. Também existe o problema da propriedade cruzada: um mesmo grupo possui lideranças nos mais diferentes tipos de mídia. As Organizações Globo são o maior exemplo, possuindo liderança na televisão, com a Rede Globo e afiliadas; um dos principais jornais de circulação nacional, O Globo; uma das principais emissoras de rádio, a CBN, e uma das revistas de maior circulação nacional, a Época; além de liderança nos sítios da web com o G1 e o portal globo.com.

A CF/88 também inovou no aspecto horizontal do *accountability horizontal* que, segundo O'donnell (1998: 41) refere-se à “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”.

Nestes termos, enquanto a perspectiva vertical do *accountability* trata da relação entre o cidadão e o Estado, devendo ser assegurados direitos e prerrogativas individuais, mas exigindo-se, também, que o Estado seja capaz de garantir canais democráticos para a atuação do cidadão, na perspectiva horizontal trata-se da estrutura de prestação de contas entre as agências estatais. Este conceito é o mais amplo possível, admitindo-se desde os órgãos da administração pública direta até as autarquias, fundações públicas, empresa pública, sociedade



de economia mista, convênios, delegatários, autorizatários e permissionários como agências de *accountability horizontal*.

A questão central da dimensão horizontal é a criação de mecanismos de responsabilidade, responsividade e prestação de contas entre os entes estatais. A responsabilidade se refere à possibilidade de imputação política e jurídica dos agentes estatais, pelas agências. A responsividade remete à capacidade de resposta às demandas de uma agência e a prestação de contas expressa a necessidade dos dados de gestão serem abertos para a efetiva fiscalização de uma agência por outra.

O'donnell (1998: 41) observa, contudo, que o *accountability horizontal* além de fornecer um substrato importante para a gestão do Estado, uma vez que coloca mecanismo de verificação de uma agência em outra, pode criar desvios que afetam a própria ideia de democracia, direitos e república. O'donnell (1998: 46) trata, particularmente, de dois conceitos fundamentais para o entendimento das repercussões da perspectiva horizontal: a usurpação e a corrupção das agências estatais, que consistem, respectivamente, “na usurpação ilegal por uma autoridade por uma agência estatal da autoridade de outra” e “em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela”.

A ideia do *accountability horizontal*, portanto, garante que as agências estatais terão outras agências estatais capazes de realizar um controle de sua atuação, ou seja, caso uma agência saia do curso planejado será revisada por outra agência. Daí advém os dois problemas graves na relação entre as instituições democráticas: o primeiro refere-se a uma atuação invasiva de uma agência no campo de atuação de outra (usurpação), e o segundo diz a respeito à atuação de agentes que procuram satisfazer o interesse privado e não o interesse público (corrupção).

Ademais, no que diz respeito à corrupção, vale destacar que atualmente, no Brasil, é possível responsabilizar o agente em três esferas: a penal, a civil, e a administrativa. Na questão penal pode-se observar a existência de diversos tipos penais com capacidade de sancionar comportamentos que afetem o bem público, dentre os quais destacam-se a corrupção passiva (art. 317 do Código Penal - CP), a prevaricação (art. 319 do CP) e a concussão (art. 316 do CP)<sup>4</sup>. Na seara civil, o instituto da responsabilidade civil determina o ressarcimento ao erário público, nos casos de dolo ou culpa do agente. Já no âmbito administrativo o agente poderá ser sancionado pela própria administração pública quando

---

<sup>4</sup> Nesses artigos é possível observar um ato do servidor público em receber vantagem indevida ou ainda deixar de praticar um ato determinado pela lei.

ocorrer uma falta funcional. Contudo, a grande inovação neste campo foi a Lei nº 8.429 de 1992 que qualifica como condutas corruptivas o enriquecimento ilícito do agente às custas da administração pública (art. 9º), o prejuízo ao erário (art. 10) e o atentado aos princípios da administração pública (art. 11).

Embora O'donnell (1998: 47) avalie que “no longo prazo a usurpação seja mais perigosa que a corrupção para a sobrevivência da poliarquia” afirma que “uma utilização sistemática da primeira simplesmente liquida a poliarquia, enquanto a disseminação sistemática da segunda irá seguramente deteriorá-la”. Isso ocorre porque uma instituição irá sobrelevar em relação a outra levando ao quadro de insustentabilidade institucional, o que se agravaria nos casos em que a instituição que adentra as competências da outra tem uma forma de recrutamento “meritocrático”. Considera “meritocrático” aquele indivíduo que adentrou à administração pública através de concurso público<sup>5</sup>. Por outro lado, o recrutamento democrático será via sufrágio universal.

A usurpação de funções de uma instituição política (de recrutamento democrático) pela burocracia (de recrutamento meritocrático) se legitima, com frequência, sob argumentos de que a forma “meritocrática” de recrutamento garante uma atividade institucional dirigida à realização da vontade pública, enquanto as instituições políticas são associadas a interesses particulares, particularmente vinculados à necessidade de reeleição dos atores. No caso brasileiro este discurso tem sido mobilizado como elemento importante da construção de uma específica estratégia de combate à corrupção e a Operação Lava Jato é exemplar neste tocante.

Ainda sobre o caso brasileiro, a usurpação no *accountability* horizontal ganhou uma particularidade que dominou o debate público em um primeiro momento acerca das políticas públicas e no segundo momento sobre o jogo político. É que a CF/88, no artigo que trata dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º inc. XXXV), informa que a norma não pode excluir o direito do particular de invocar o Poder Judiciário para resolver as demandas, o que lhe confere ampla competência, pela capacidade de apreciar todos os atos das demais instituições brasileiras, caso o particular entenda que tem algum direito preterido pela administração pública. A *judicialização da política* afeta o campo de formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, particularmente nas áreas da saúde e da assistência social,

---

<sup>5</sup> A literatura aponta inúmeras assimetrias vinculadas à seleção via concurso público que lhe afastam o caráter meritocrático. Desde os valores das taxas de inscrição, à forma como se realiza, ou mesmo as condições de possibilidade de preenchimento do cargo em disputa, ou o formato das provas colocam sob suspeita àquele caráter (FONTAINHA e outros, 2014). Para o Poder Judiciário, ver Almeida (2010) em que discute, a partir da trajetória dos magistrados o caráter *hereditário* da construção da carreira.

associado à mobilização do *judicial review*<sup>6</sup> (AVRITZER & MARONA, 2014; VERBICARO & VAZ, 2014)

Aliado à capacidade institucional do Poder Judiciário, o constitucionalismo, na sua essência, viabiliza, por meio do *judicial review*, a missão das Cortes Constitucionais de jurisdicionar qualquer ato que infringia a lei fundamental, podendo rever atos de natureza executiva e normativa. A tensão com a democracia novamente é colocada em questão, considerando a possibilidade de um poder – o judiciário, geralmente não eleito - tomar decisões contrárias aos preceitos emanados de outros dois poderes – executivo e legislativo, cujo método de recrutamento é eleitoral. Esse campo pesquisa é um dos mais profícuos. Diversos autores<sup>7</sup> se estenderam sobre essa tensão do *judicial review* e a democracia.

No caso brasileiro o *judicial review* é expressamente previsto na CF/88, bem como se estabeleceu um desenho institucional que aprofundou a independência do Poder Judiciário e as competências do Supremo Tribunal Federal. Importante notar que essa previsão constitucional de atuação ampla e contundente do Poder Judiciário se relaciona com o contexto político imediatamente anterior à constituinte. A Ditadura Militar se notabilizou por sequestros, torturas, censura e assassinatos, sendo que os tribunais foram incapazes de reagir ao estado de exceção imposto. O próprio STF teve integrantes cassados durante o regime. Muitas das competências dos tribunais “civis” foram deslocados para o Superior Tribunal Militar (STM) na qual a constituição dos ministros é feita de modo corporativo. Assim a solução do constituinte foi dar um amplo escopo aos tribunais para realizar o *judicial review*.

O constitucionalismo tem o dever funcionar de forma democrática, observa-se que a agora a discussão não recai sobre a tensão do constitucionalismo e a democracia, e sim, sobre a forma de atuação do primeiro. As engrenagens do sistema constitucional devem funcionar de acordo com o previsto inicialmente, concedendo estabilidade e previsibilidade para o jogo. Ponto principal da democratização do constitucionalismo é a divisão de poderes das instituições jurídicas. Entende-se que o Poder Judiciário é o responsável por jurisdicionar, contudo o processo jurídico não se encerra com essa posição, são necessárias outras instituições para existência do processo jurídico democrático. Caso apenas um indivíduo ou uma corporação fosse responsável por todo o sistema de jurídico haveria uma concentração de poderes, e tal qual, a separação dos poderes, poderia ocorrer uma tirania ou autocracia dentro do processo.

---

<sup>6</sup> O *Judicial Review* surgiu nos Estados Unidos da América e tem como finalidade a revisão de atos públicos por autoridades judiciárias para verificar se existe a compatibilidade com os princípios emanados da Constituição.

<sup>7</sup> Avtizer; Marona, 2017; Avritzer; Marona, 2014.

Assim, é fundamental a existência de instituições jurídicas e judiciais. Importante salientar uma diferenciação conceitual entre esses dois termos. As judiciais referem-se às instituições que atuam formalmente do processo, geralmente, como parte, seja de acusação, de jurisdição ou de defesa. Já as instituições jurídicas têm um escopo muito maior, na qual estão inseridos departamentos que orbitam e fornecem subsídios para as instituições judiciais, mas não participam formalmente do processo.

Rios-Figueroa e Pozas-Loyo (2010) informam da necessidade de existência de três instituições judiciais, um sistema constitucional de adjudicação, conselhos judiciais e órgãos persecutórios. Um sistema constitucional de adjudicação realiza uma concentração de decisões no corpo jurídico de cúpula evitando assim que ocorra decisões discrepantes nas variadas divisões judiciárias de um Estado. Isso garante uma maior previsibilidade e estabilidade das decisões judiciais. Os conselhos judiciais não têm uma delimitação muito clara. Existem variações nos casos no cenário internacional. Contudo a linha principal dos conselhos judiciais é dar maior independência do Poder Judiciário frente ao executivo, tem o intuito de evitar a partidarização do Poder Judiciário pelo partido dominante nos outros poderes. Dois instrumentos são apresentados como principais: a divisão com o executivo acerca das nomeações dos futuros magistrados e a supervisão da carreira judiciária.

A última instituição citada por Rios-Figueroa e Pozas-Loyo (2010) são os órgãos persecutórios que são consideradas instituições jurídicas. Existem variações entre a localização do órgão persecutório, variam de um órgão independente até um subordinado ao poder executivo. Cada desenho institucional tem vantagens e desvantagens. O órgão persecutório tem a missão de iniciar e desenvolver a busca por culpados no sistema judicial, portanto, tem uma função de suma importância dentro do sistema de justiça. Sua independência é importante para impedir uma partidarização na busca de culpados no sistema judicial. Quando está subordinado a um poder corre o risco de agir apenas para proteger os ocupantes deste poder e buscar acusações duvidosas contra a oposição. São considerados importantes *gatekeepers* no sistema de justiça.

Rios-Figueroa e Pozas-Loyo (2010: 296) sintetizam essa necessária independência do órgão persecutório, “a localização do órgão persecutório fora do poder executivo, não necessariamente como um órgão autônomo, ajuda a contrabalançar retornos crescentes de poder, já que o governo terá menor probabilidade de influenciar os promotores com considerações partidárias”. Portanto, quando o responsável pela persecução penal atua seguindo ordens políticas do executivo haverá uma violação do estado de direito, já que será

movido todo o aparato estatal para impedir a atuação partidária da oposição. A atuação do órgão persecutório sob a vontade de um partido será uma grave disfuncionalidade no sistema.

Nota-se que *accountability horizontal* é fundamental para o funcionamento do sistema democrático. Existe a necessidade de as instituições serem responsabilizadas, responsivas e de prestar contas mutuamente. Este mecanismo impede a concentração de poder em uma instituição. No *sistema acusatório* é necessário existir essa multiplicidade de atores participantes. Caso o mesmo ator investigasse, acusasse e julgasse não haveria respeito aos direitos humanos, seria um estado de exceção, similar ao sistema utilizado pela Igreja Católica Romana durante a Inquisição. Esse modelo é comumente chamado de *sistema inquisitório*. Haveria uma concentração de poderes sem a observância do *accountability horizontal*. Ainda que o Poder Judiciário tenha a prerrogativa de decidir, deverá existir instituições que participam da relação de revisão. O constitucionalismo atuará como o instrumento capaz de defender essa esfera de direitos humanos, uma vez que terá diversas exigências para a persecução penal. A diferenciação dos atores para investigação, acusação e julgamento é uma dessas. Também podem ser citados diretos relativos à necessidade do julgador ouvir a defesa da pessoa, fundamentar toda e qualquer decisão e ser imparcial.

## 1.2. Desenho Institucional Brasileiro

A CF/88 é a mais extensa da história do Brasil. Define uma grande quantidade de políticas públicas (ARRANTES; COUTO, 2008: 43-44), um extenso rol de direitos e garantias fundamentais. Este arcabouço foi construído com a participação de mais de um milhão de pessoas durante a Assembleia Nacional Constituinte. A CF/88 foi a resposta institucional do povo brasileiro ao regime ditatorial inaugurado pelo Golpe de 1964. O *judicial review* foi inserido na nova constituição e conseqüentemente na nova ordem democrática instalada. O caso brasileiro apresentou diversas modificações destes institutos para adequação à realidade brasileira. O sistema brasileiro tem previsão da revisão por uma corte constitucional e pelos juízes singulares. Diversos foram os atores legitimados para a impetrar ações constitucionais na suprema corte. Tendo em vista a variedade de assuntos tratados pela CF/88, várias políticas públicas podem ser analisadas pelo *judicial review*.

A constituição brasileira reconhece e afirma a separação de poderes<sup>8</sup>. Utiliza a separação tradicional, na qual o executivo tem o dever de executar as leis, o legislativo o

---

<sup>8</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (BRASIL, 1988)

dever de criar as leis e o judiciário de jurisdicionar atos contenciosos. A separação de poderes é algo relevante na CF/88, uma vez que o período imediatamente anterior, a ditadura militar 1964-1985, destituiu o executivo eleito pelo voto popular, cassou parlamentares e ministros do STF e retirou da suprema corte algumas competências, ou seja, não respeitou a separação de poderes. Assim o constituinte originário colocou essa questão no corpo constitucional de maneira bem abrangente.

O Poder Judiciário recebeu reforço institucional na CF/88. Foram reafirmados os princípios da vitaliciedade, inamovibilidade e independência dos juízes. Concedeu a todo particular o direito de invocar os tribunais quando precisar, e, diversas garantias constitucionais. O *habeas corpus*<sup>9</sup> quando o direito de liberdade de locomoção for atingido, o *habeas data*<sup>10</sup> para conhecer as informações relativas à pessoa, o mandado de segurança<sup>11</sup> quando sofre alguma ilegalidade, o mandado de injunção<sup>12</sup> quando a imobilidade legislativa obstar o exercício de um direito e a ação popular<sup>13</sup> quando entender que determinada ação viole a administração pública. Nota-se que todas essas ações concederam ao Poder Judiciário a capacidade de rever ou se colocar no lugar dos demais poderes.

A independência do Judiciário também foi bastante ampla. O sistema de indicação recai sobre o chefe do executivo e com sabatina e chancela do Poder Legislativo, no nível federal o presidente faz a indicação e o Senado Federal aceita. Mantiveram os dispositivos sobre crime de responsabilidade de ministros do STF. Existe uma fiscalização financeira pelos tribunais de contas e legislativo. O Poder Judiciário possui órgão de controle interno desde a EC/45<sup>14</sup>, que é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bastante contestado à época de sua

---

<sup>9</sup> LXXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; (BRASIL, 1988)

<sup>10</sup> LXXII - conceder-se-á habeas data: (BRASIL, 1988)

<sup>11</sup> LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; (BRASIL, 1988)

<sup>12</sup> LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; (BRASIL, 1988)

<sup>13</sup> LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 1988)

<sup>14</sup> A EC/45 trouxe inovações para o Poder Judiciário. Implementou uma figura denominada Súmula Vinculante. Essa tem a capacidade de consolidar e unificar as decisões do STF em todos os juízos, sendo que caberá uma reclamação constitucional caso seja desrespeitada. Assim o STF tem a capacidade de impor suas decisões em todo Poder Judiciário. Também foi inovação na reforma do judiciário o CNJ, é composto por quinze membros para um mandato de dois anos sendo aceita uma recondução: a) nove dos quinze membros são magistrados de carreira que são indicados pelo STF, STJ e TST; b) Dois membros são do MP e escolhidos pela Procuradoria Geral da República; c) Dois advogados indicados pelo Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil e d) dois cidadãos de notável saber jurídicos indicados por cada uma das casas legislativas

criação, sob o argumento de que limitava a autonomia funcional dos juízes. Sua composição, ao final, reflete a questão, por ser corporativa. Em resumo, estabeleceu-se um desenho que permite que o Poder Judiciário brasileiro tenha plena capacidade de tomar decisões contramajoritárias sem ser retaliado.

O *judicial review* no caso brasileiro apresenta algumas peculiaridades. Existem duas escolas do controle de constitucionalidade, a estadunidense e a austríaca. A primeira iniciada após o *Marbury v. Madison* (1803) na Suprema Corte dos Estados Unidos coloca a capacidade de todos os juízes verificarem em um caso concreto a constitucionalidade de uma norma. Qualquer membro poderá difusamente receber um caso concreto relativo e verificar se a norma em questão está de acordo com a constituição. Assim a Suprema Corte não terá uma atuação direta nos casos que estão envolvidos temas constitucionais (ARANTES, 2005). Em contraponto a escola estadunidense, existe a escola austríaca que coloca um órgão de cúpula como o responsável por julgar matérias relativas à constitucionalidade das normas. Será instituído uma corte constitucional capaz de realizar o *judicial review*. Esse modelo é comumente chamado de concentrado, ao contrário do outro modelo, chamado de difuso.

O modelo brasileiro adotou os dois sistemas, tanto a suprema corte como juízes singulares têm a capacidade de revisarem atos dos demais poderes constituídos. Outro ponto adotado pelo sistema brasileiro é a multiplicidade de atores com prerrogativas de iniciarem junto ao STF um processo de controle concentrado de constitucionalidade. Arantes (2005) realiza um levantamento que a princípio o Brasil tem setenta e cinco atores capazes de iniciarem o processo de controle concentrado. É apresentado o termo “a princípio” porque segundo a CF/88 qualquer confederação de trabalhadores ou associação profissional de classe no nível nacional tem essa prerrogativa, algo eleva muitíssimo o número de autorizado e que torna impossível saber quantos realmente são. A título de comparação apresenta o número de legitimados para Áustria e Alemanha, dez e dezessete respectivamente.

Também é importante notar que existem PECs<sup>15</sup> que querem aumentar esse rol. Verifica-se duas particularidades do *judicial review* no caso brasileiro, a utilização de dois mecanismos, colocando diversos juízes capazes de revisar a constitucionalidade de leis e a existência de uma grande multiplicidade de atores para iniciar a o controle concentrado.

Ademais, a CF/88 garantiu tanto a juízes como membros do MP a vitaliciedade, inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Essas três garantias permitem que esses

---

do Congresso Nacional. Nota-se uma maioria absoluta de membros oriundos da magistratura. Os dois principais cargos, presidência e corregedoria, são de atribuição exclusiva do membro do STF e STJ no conselho. A EC/45 também criou conselho semelhante ao Ministério Público.

<sup>15</sup> Cita-se o exemplo da PEC 99/11 que pretende incluir denominações religiosas de âmbito nacional.

atores apenas percam o emprego por sentença penal transitado em julgado, que não sejam movidos da localidade que se encontram, salvo decisão por maior absoluta do órgão superior e terão uma estabilidade financeira para realizarem as atividades. No caso da magistratura essas garantias permitem a tomada de decisões contramajoritárias.

Outra importante característica da CF/88 foi conceder ao Ministério Público enorme independência<sup>16</sup>. Rios-Figueroa e Pozas-Loyo (2010) informam que a posição o órgão persecutório pode variar de acordo com o país. Kerche (2018) apresenta três modelos de ministérios públicos existente nos regimes democráticos. O primeiro é chamado de burocrático. Neste, o órgão persecutório está vinculado ao poder executivo. Os membros têm uma autonomia reduzida e passam a ser controlados pelo Ministro da Justiça. A principal crítica a esse modelo é dificuldade de processar políticos ligados ao governo, uma vez que estão sob tutela governamental. O segundo modelo é o eleitoral. Esse ocorre em larga escala nos Estados Unidos. O promotor é eleito diretamente pelos cidadãos. Observa-se que o *accountability* vertical está presente neste modelo, uma vez que o promotor tem que apresentar uma plataforma para ser eleito e demonstrar os resultados do mandato<sup>17</sup>. O terceiro modelo citado por Kerche (2018) é o modelo autônomo e sua variação independente. O modelo italiano se aproxima do modelo autônomo, uma vez que os membros do Ministério Público estão ligados ao Poder Judiciário, mas detêm autonomia na condução dos casos. Essa autonomia foi reforçada com a capacidade do órgão acusatório poder conduzir inquéritos policiais, portanto, terá uma intensa participação na fase investigativa e instrutória. Nota-se que o limite institucional de investigação, acusação e julgamento são bem turvos. Existe, portanto, o risco de violação do princípio do *due process of law*. Foi neste contexto que a Operação Mãos Limpas se desenvolveu. No caso brasileiro a escolha do constituinte foi retirar o órgão do controle do executivo e conceder-lhe independência, sem correlatos mecanismos de controle (Kerche, 2009). O MP é imune a quase todos os tipos de fiscalização, exceto a financeira, feita pelos tribunais de contas, e legislativa, além de um relativo controle realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – uma inovação constitucional da EC/45 de 2004.

Ademais, ao MP foi concedida discricionariedade no âmbito cível, posteriormente estendida ao âmbito criminal por movimento de seus próprios membros. Os primeiros anos

---

<sup>16</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, 1988)

<sup>17</sup> A *plea bargain*, associada a este modelo pode ser mobilizada com fins meramente eleitoral pelos promotores, conforme alerta Kerche (2018).



após a CF/88 havia uma confusão institucional<sup>18</sup> dentro do MP que foi resolvida através do protagonismo na defesa de direitos coletivos e difusos (MARONA; BARBOSA, 2018). Esses direitos careciam de uma instituição representativa, uma vez que as associações tendem a agir de forma segmentada e não observam a transversalidade destes direitos. Todavia a expansão da instituição foi mais forte após a assunção da pauta penal, especialmente do combate à corrupção. Salienta-se que sempre o MP teve atribuição nesta área através das ações penais públicas. Os modelos de força-tarefa e os reforços institucionais deram sustentação para essa modificação (KERCHE; MARONA, 2018).

### 1.3. Corrupção na nova ordem democrática

O desenho constitucional que emerge da redemocratização forneceu aos agentes públicos uma série de mecanismos para realizarem a vontade pública. Ocorre que as instituições não estão circunscritas apenas às normas legais, diversos outros fatores influenciam a trajetória institucional. Toda uma rede de *accountability* horizontal foi pensada nos anos 90 e nos anos 2000 para combater a corrupção e deve aqui ser considerada.

A literatura especializada em corrupção apresenta três concepções sobre o tema. Sua variação conceitual provoca uma variação de métodos de análise do fenômeno e de escolha dos mecanismos de controle e combate. Portanto, a partir da *modus operandi* do agente e das instituições poder-se-á observar qual concepção subjacente.

A primeira abordagem remete à ideia do patrimonialismo<sup>19</sup>. Conforme Avritzer e Filgueiras (2011, p. 10) a corrupção seria uma prática existente em sociedades tradicionais, ou seja, pré-modernas (WEBER, 2003). As principais ocorrências seriam o nepotismo, concessão de cargo para indivíduo não condizente com as competências requeridas, normalmente familiares. O clientelismo<sup>20</sup> que caracteriza as ações estatais objetiva a realização do interesse de indivíduos e, não o da coletividade, através de uma relação de dominação. A patronagem<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Logo após a promulgação da CF/88 não havia um conhecimento completo de como o MP iria funcionar com as novas prerrogativas e atribuições.

<sup>19</sup> Patrimonialismo refere-se a uma forma de ocupação do Estado na qual os contornos entre esfera pública e privada são tênues. Sendo que a privada exerce grande influência sobre o poder público. O tema foi tratado por Victor Nunes Leal (2012) no Coronelismo Enxada e Voto, na qual apresenta a coronel como representante desta forma de ocupação estatal e demonstra outras características como o mandonismo, o clientelismo e o filhotismo.

<sup>20</sup> Existem vários estudos acerca do tema. Hagopian (1996) realiza uma ampla digressão sobre o tema durante a transição democrática para a Nova República. Abrucio (1996; 1998) trata do clientelismo sobre a ótica do federalismo brasileiro. Lenardão (2008) trata da aparente contradição entre o clientelismo e as reformas gerencialista no governo FHC. Díaz e Raimán (2017) decorrem acerca da correlação com a corrupção em cenário de baixa estabilidade.

<sup>21</sup> Tema foi discutido por Cunha (2006) que demonstra a trajetória histórica desta gramática social na realidade brasileira.

refere-se à existência de grupos de controles dentro do Estado capazes de dirigir a atuação estatal conforme o próprio interesse. A última gramática seria o fisiologismo<sup>22</sup> que é a atuação na esfera pública por indivíduos com mandato eletivo pensando exclusivamente nos interesses privados. Nestes termos, o fenômeno da corrupção aparece no vácuo entre as sociedades tradicionais e a modernas.

Outra abordagem, a funcionalista, apresenta a corrupção como um fenômeno existente para o funcionamento da máquina governamental, preenchendo os espaços vazios dentro da administração pública para a movimentação da máquina. Em um primeiro momento houve uma discussão sobre custos e benefícios da corrupção dentro do sistema. Já no final do movimento observou-se que “a corrupção não gera benefícios ao desenvolvimento político e econômico” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011: 11).

Uma terceira corrente informa que a corrupção seria o resultado de processos egoísticos de integrantes do sistema que buscavam maximizar o bem-estar às custas do interesse público. Os atores agiriam racionalmente e realizariam um cálculo sobre os custos da conduta e os ganhos auferidos. Essa parte da literatura coloca esses indivíduos como *rent-seeking*, ou seja, atores que movidos por interesses privados querem auferir lucro dentro do Estado.

Considerando estas abordagens Avritzer e Filgueiras (2011: 13) concluem que “o conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público”.

Por outro lado, Miranda (2018: 256) após realizar uma ampla digressão, a partir da literatura, e implementar uma metodologia de construção de conceitos que leva em consideração variados postulados conceitua corrupção como “o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido”.

Este conceito exclui duas condutas comumente identificadas como corrupção – uma delas característica da abordagem patrimonialista: o peculato e o nepotismo. Isso porque nestes casos não haveria a troca necessária, exigida por seu conceito de corrupção. Mesmo com essa limitação o conceito é útil para o estudo da corrupção. Primeiramente, pode-se

---

<sup>22</sup> Lenardão (2008: 198) define como “prática daqueles deputados e senadores que organizam a sua atuação no Congresso com base na troca de favores com o poder Executivo e com as lideranças das duas casas. Ilustrativo de tal comportamento é o lema, já consagrado, de um ex-deputado “fisiológico”, usado para justificar sua posição em relação ao Executivo”

observar o papel que a troca alcança. Haverá a necessidade de que ocorra uma troca entre agentes para configurar uma conduta corruptiva, essa poderá ter caráter financeiro ou qualquer outro. Também importa ressaltar que o pagamento deve ser ilegal, ou seja, não pode estar previsto na lei. Conforme o princípio da legalidade administrativa, que impõe o dever de agir estritamente conforme a lei, caso o agente público faça algo não previsto atuará ilegalmente. Assim a corrupção expressaria esse momento que o agente transaciona com outra pessoa fora do estabelecido em lei.

Filgueiras e Aranha (2011) partem de uma premissa mais ampla, de que a corrupção é a elevação de interesses privados sobre o interesse público. Isso permite que identifiquem casos de corrupção de forma mais abrangente. Os autores colocam de forma mais direta a existência de interesse privado sobrepondo o interesse público, independente das condutas dos agentes, alinhando-se à abordagem patrimonialista.

Vale a pena mencionar, ainda, dois fenômenos correlatos: a histeria sobre o tema e política do escândalo. A histeria em torno do tema corrupção é observável sem muita dificuldade e atrapalha a criação de mecanismos que inibam condutas corruptas. Decorre de um discurso moralista sobre o fenômeno. Avritzer e Filgueiras (2011:08) mencionam uma “histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil”, que elevou a corrupção ao principal problema do Estado brasileiro.

Esse ponto foi investigado em pesquisa recente o INCT da Democracia e da Democratização da Comunicação, que realizou um amplo *survey* para conhecer as práticas democráticas no Brasil em 2018. Para 41,4% dos brasileiros a corrupção é o maior problema brasileiro, seguida do desemprego (21,8%) e violência (11,4%). Outra evidência dessa conjuntura histórica é a percepção quase majoritária (47,8%) de que um golpe militar seria justificável em condições de muita corrupção. Nota-se, portanto, que grande parte da população brasileira enxerga a corrupção como um problema que pode justificar a existência de um estado de exceção no qual direitos e garantias fundamentais são suprimidos.

A Operação Lava Jato ampliou o fenômeno, alçando o combate à corrupção à função estatal primordial. No âmbito da Lava Jato os principais defensores colocaram a força-tarefa como uma entidade capaz de resolver os problemas de corrupção do Brasil, sendo que as críticas a operação são recebidas como ataques a operação. Criou-se um maniqueísmo na qual a força-tarefa é o lado bom e inerrante e os investigados personificam o mau. Sendo que qualquer revisão para adequar as regras do jogo democrático é vista como errada. Todo esse discurso moralista “contribui à deslegitimação da própria democracia no Brasil, ao não

permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011: 8). Qualquer atividade política poderá ser vista como corrupção, e, na lógica *lava-jatista* como algo a ser perseguido na esfera penal. A democracia se desloca do princípio da soberania popular para o âmbito de discricionariedade dos juízes e promotores.

O segundo fenômeno percebido no processo de combate a corrupção é a política do escândalo. O combate a corrupção exige publicidade, isto é, a possibilidade de todos os atos administrativos serem publicados e publicizados de forma a toda a sociedade poder verificar se seguem os critérios legais. Nota-se que essa publicidade dos atos é um reforço ao *accountability vertical* e ao controle público não-estatal. Neste sentido, conclui Filgueiras (2011: 79): “o resultado de uma política da transparência é configurar um discurso público marcado por proposições assertóricas que têm a pretensão de descrever a realidade, mas sem um pano de fundo valorativo assentado nas questões morais da conduta”.

Toda a ideia de transparência é calcada na ampliação da possibilidade de um controle efetivo dos atos da administração pública fornecendo dados capazes de embasar as ações de controle. Caso a cobertura de dados seja desvirtuada - de forma a criar escândalos – adentra-se em um ambiente em que o discurso moralista sobrepõe-se a realidades dos dados. Observa-se que a política de escândalo pode ser realizada pela mídia no momento que coloca uma manchete em destaque sem a devida apuração dos fatos ou, também, pode ser praticada pelo próprio governo quando ataca determinados projetos sem o devido apuramento dos fatos ocorridos. Essa política do escândalo é extremamente nociva à democracia porque provoca uma perseguição a atores políticos sem a necessária apuração, calcada, tão somente, no discurso moralista.

Não decorre desta política um aperfeiçoamento dos controles ou do *accountability vertical*, podendo, inclusive, gerar uma regressão do combate a corrupção, uma vez que instituições poderão ser vistas como um problema e ações efetivas podem vir a ser descontinuadas. Daí porque todo o processo de combate a corrupção deveria ser realizado à margem do discurso moralista, que tem potencial de erodir as instituições democráticas e a despeito de uma política do escândalo, cuja intenção é, justamente, a de reforçar um discurso moralista. Ao contrário, uma política de combate à corrupção deverá ser calcada na construção de instituições de controle e no *accountability vertical*, reforçando o princípio da soberania popular.

Avritzer e Filgueiras (2011) apresentam três espécies de controle: burocrático-administrativo, judicial e não estatal. O controle burocrático-administrativo seria um controle interno da administração pública. Seriam elaborados mecanismos de controle entre os graus escalonados da administração. Tradicionalmente a administração pública é sedimentada na obra de Max Weber, na qual existe uma ordenação hierárquica e uma racionalidade dos processos existentes. Assim são elaborados mecanismos de revisão por órgãos superiores ou fora do escalonamento que são responsáveis por rever os processos ocorridos no âmbito de outros servidores e colegiados. São a legalidade e a oportunidade do ato. Via de regra, a legalidade se refere a adequabilidade da decisão as normas vigentes, uma vez ser imperativo o princípio da legalidade na administração pública. Já o critério de oportunidade está relacionado aos meios dispendidos, a capacidade do Estado realizar e o interesse público. Ainda que passe pela questão de corrupção de forma circunstancial poderá observar quando o ato não for voltado para o interesse público.

Como dito anteriormente a corrupção poderá ser entendida quando o interesse particular sobrepõe ao interesse público, assim mesmo atos que estejam conforme a lei a vontade de realização pode ser o interesse particular. No caso brasileiro duas instituições são responsáveis por esse controle de forma mais abrangente, os tribunais de contas e a Controladoria Geral da República (CGU). Importante notar que nos diversos âmbitos que compõe a administração pública estão presentes esse controle, desde o chefe da repartição que verifica os atos dos subordinados até as ouvidorias internas. Ocorre que os tribunais de conta, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) são os principais responsáveis pelo controle interno no âmbito da administração pública federal.

O segundo tipo de controle é o judicial, que pressupõe a capacidade do Poder Judiciário de rever os atos administrativos que violem a lei, uma vez que são os guardiões da legislação e da constituição federal. Assim, caso seja verificada uma ilegalidade e o judiciário seja provocado - pois no sistema brasileiro não cabe a atuação de ofício<sup>23</sup> - poderá realizar um controle judicial sobre o tema.

Para Avritzer e Filgueiras (2011: 18) “parte-se da premissa de que o Judiciário deve exercer controle sobre a Administração Pública, tendo em vista um sistema de leis e regulamentos interpretados à luz de uma jurisprudência constituída pela magistratura”. Isto é, caso seja observado por um indivíduo ou entidade a necessidade de realizar um controle sobre

---

<sup>23</sup> Ocorreram alguns atos no âmbito da Lava Jato que quebraram esse paradigma.

os atos emanados no âmbito da administração pública, poderá recorrer ao Poder Judiciário que julgará conforme a constituição, legislação e a jurisprudência. O caso brasileiro oportuniza este tipo de controle de forma ampla, tanto pelo acesso ao judiciário quanto pela atuação do Ministério Público (MP). Também é importante ressaltar que o controle ocorria no âmbito da legalidade do ato emanado pela administração, contudo a expansão do *judicial review* no caso brasileiro possibilitou que o judiciário tomasse conhecimento de ações referentes a oportunidade da administração, ou seja, passou a realizar políticas públicas sem que a principal questão levantada fosse a ilegalidade do ato administrativo<sup>24</sup>.

Outro ponto importante nessa questão é responsabilização múltipla, possível nessa forma de controle. Poderá ocorrer uma responsabilização do agente na seara civil, penal e administrativa. A seara civil refere-se à responsabilização do agente verificando se agiu com dolo ou culpa e se houve um prejuízo ao erário. A improbidade administrativa está na Lei nº 8.429 de 1992 e elenca algumas condutas dos agentes públicos que resultam em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário e violação dos princípios administrativos. Essa espécie perdeu força com o advento das forças tarefas<sup>25</sup> e a responsabilidade penal passou a ter maior presença institucional.

A responsabilidade penal destaca-se no caso brasileiro, especialmente em virtude do discurso moralista que enquadra a corrupção como o mal maior do Estado e a privação de liberdade como a única solução. Importa notar que esse discurso muitas vezes vem junto com o discurso de desrespeito aos direitos do preso e a transformação de cadeias em masmorras. A violação dos direitos humanos do preso é parte deste discurso moralista. No caso do controle judicial criminal deverá ocorrer um processo com o respeito ao princípio do *due process of law* e, caso verificado a responsabilidade penal, o cumprimento de pena. Observa-se que dentro do princípio do *due process of law* estão arrolados a o conhecimento da causa, a necessidade de um juízo imparcial, a existência do tribunal antes do ato, a existência de lei antes do ato, a possibilidade de utilizar todos os meios de provas, a possibilidade de contradizer a peça acusadora, o equilíbrio entre as partes, a revisão por instância superior e no

---

<sup>24</sup> Como tratado anteriormente o poder executivo que tem funções acerca da implementação de políticas públicas. O controle jurisdicional recaia apenas sobre ilegalidades existentes, tais como licitações fraudulentas. A expansão do *judicial review* passou a controlar atos relativos a implementação da política, ou seja, critérios que eram de atribuição exclusiva do poder executivo passaram a ser analisados pelos membros do Poder Judiciário. O caso mais exemplificativo são as decisões judiciais de fornecimento de medicação não aprova pela ANVISA. Os medicamentos não são autorizados a circularem no Brasil e conseqüentemente não estão no rol de medicamentos fornecidos pelo Sistema Único de Saúde, mas são disponibilizados para particulares em virtude de uma ordem judicial.

<sup>25</sup> Kerche e Marona (2018) apontam essa mudança institucional, especialmente no que tange a mudança dos instrumentos do MP. Passou a utilizar mais a figura da força-tarefa que busca a ação penal.

caso de dúvida a manutenção da inocência. Ocorre que o discurso moralista do combate a corrupção flexibiliza e até suprime os princípios do *due process of law*. Como o observado anteriormente essa dimensão se sobrepôs as demais formas de controle e hoje no cenário brasileiro são exercidos conjuntamente pela polícia judiciária, no caso da União a Polícia Federal, o Ministério Público, no âmbito federal o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário.

A última forma de controle, elencada por Avritzer e Filgueiras (2011), tem uma forte correlação com o *accountability vertical*; trata-se do controle não estatal. Nesta modalidade o próprio cidadão e entidades públicas não estatais exercerão o controle sobre as atividades do Estado. Nos dois primeiros modelos o exercício era realizado por órgãos ou poderes estatais, neste caso será realizado por entes fora do estado, mas que possuem um forte senso de interesse público. Essa modalidade depende da política de publicidade, uma vez que para realizar o controle é necessário a existência de dados para as avaliações.

Assim, o Estado deverá manter plataformas abertas com os dados disponíveis para serem avaliados, estudados e testados por cidadãos ou entidades públicas não estatais. A omissão do Estado em não conceder o acesso a esses dados acarreta na impossibilidade de exercício do controle não estatal e no *accountability vertical*. Sobre os agentes desta modalidade de controle é interessante notar que foram concedidos instrumentos para sua realização, a partir da CF/88. O cidadão poderá recorrer à Ação Popular<sup>26</sup> e para as entidades existe a possibilidade de utilização da Ação Civil Pública<sup>27</sup>. Estes dois instrumentos estão correlacionados com o controle judicial, uma vez que o judiciário será o responsável pelo julgamento dessas ações. Também houve a inovação institucional da Lei de Acesso a Informação que modificou o paradigma de sigilo das informações do Estado e colocou deveres de prestação de informação pelos servidores públicos.

Contudo, existem outros instrumentos de controle não estatal. A sistemática dos conselhos de política pública<sup>28</sup> que tem sua composição membros de entidades civis e possuem prerrogativas voltadas a fiscalização dos atos administrativos, em alguns casos.

---

<sup>26</sup> A Ação Popular é a garantia do cidadão de questionar atos administrativos que possam violar o patrimônio público, meio ambiente, moralidade e o patrimônio histórico-cultural. Portanto, é uma das formas de controle social.

<sup>27</sup> A Ação Civil Pública possui um rol taxativo para manejarem o instrumento jurídico e busca responsabilizar civilmente aquele que provocou danos ao patrimônio público, ao meio ambiente, a consumidor, patrimônio histórico-cultural, ordem econômica, urbanística, minorias e outros direitos difusos e coletivos.

<sup>28</sup> Uma das maiores inovações na CF/88 foi a democracia participativa. Além da possibilidade de eleição dos membros do legislativo e executivo, também formaram o arcabouço participativo o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, as conferências, os conselhos e as ouvidorias. Essas formas participativas possibilitam a participação fora dos interstícios eleitorais.

Essa última espécie de controle tem a capacidade de gerar engajamento do cidadão na administração pública. Isto é, o fornecimento de canais para a participação do cidadão no processo de controle estatal geraria um engajamento do cidadão nas atividades estatais. Ocorre que a política do escândalo pode prejudicar essa implementação democrática. A existência de matérias jornalísticas que conduzem a afirmação que toda a atividade política é corrupta pode gerar um desengajamento da população, uma vez que poderá achar que o controle não é efetivo e que a participação nos mecanismos de controle não estatal é inócua.

Bonifácio e Fuks (2017:28) alertam, justamente, para o destino desse desengajamento do cidadão: “ao final do processo, o espírito público é completamente eliminado. Nessas condições, a corrupção pode proporcionar ao “cidadão” uma rápida transição de volta ao seu papel de “consumidor”. A política do escândalo e o desengajamento proveniente dela poderá acarretar um problema para a democracia, uma vez que os indivíduos não participarão dos processos decisórios e serão colocados apenas como destinatários de política pública.

O caso brasileiro merece algumas considerações. No atual período da CF/88 foram elaborados diversos sistemas de combate a corrupção. Foram criadas várias agências para realizar o controle da administração pública e reduzir a influência de interesse privados. A CF/88 constituiu dentro do sistema de *check and balances* a prerrogativa do poder legislativo realizar a fiscalização de contas. Essa seria realizada com o apoio dos tribunais de contas. Também possibilitou um amplíssimo controle judicial dos atos estatais, que foram incrementados ao passar dos anos. Emancipou o Ministério Público que, dentro da institucionalidade brasileira, deixou de ser parte do poder executivo para se tornar um quase-poder, com inúmeras atribuições. Portanto, pensou em um sistema de *accountability horizontal*, na qual haveria uma multiplicidade de atores para fiscalizarem os outros.

No âmbito das burocracias também foram realizadas mudanças para otimizar o sistema. Foram inseridas controladorias e ouvidorias internas. Também foram garantidas formas do controle não estatal na carta de outubro. Vieram conjuntamente com a vontade constitucional de ampliar a participação no Brasil e aprofundar a democracia brasileira que acabava de sair de uma ditadura militar. Ocorre que esse período não pode ser analisado como um bloco apenas; houve diversas segmentações que provocaram mudanças institucionais. Uma das principais mudanças e que provocou uma modificação no sistema brasileiro foi a Ação Penal (AP) 470/MG, comumente conhecida como Mensalão<sup>29</sup>. Neste ponto o combate a

---

<sup>29</sup> O Mensalão foi um escândalo de corrupção ocorrido entre 2005 e 2006 na qual membros do governo compravam parlamentares para a aprovação de determinadas matérias no Congresso Nacional. Tendo em vista a existência do foro por prerrogativa de função o processo foi julgado pelo STF. O processo durou vários anos e



corrupção brasileira modificou de eixo, passou a ser principalmente no controle judicial e com a peculiaridade de ter natureza penal. Desde então o combate a corrupção tem se conflagrado em três atores principais, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Polícia Federal.

No próximo capítulo será discutido o desenho institucional, as atribuições e resultados dos três atores arrolados. Esses passaram a influenciar a agenda de combate à corrupção de maneira própria e em momentos distintos, portanto não se trata de um bloco monolítico de responsáveis por combater a corrupção na contemporaneidade brasileira. Cada um apresenta características próprias que serão analisadas no segundo capítulo.

---

teve uma ampla audiência, uma vez que foi integralmente transmitido pela TV Justiça e era coberto pelos veículos de comunicação. O Ministro Relator Joaquim Barbosa foi duro na dosimetria das penas e nos embates no plenário. Logo foi alçado à “herói” nacional por setores da sociedade brasileira.

## 2. O Combate jurídico-criminal da Corrupção no Brasil pós-88: atores relevantes

Neste capítulo serão analisadas as três instituições judiciais que participam ativamente da Operação Lava Jato, sendo que ocorreu uma coordenação de atuação. A primeira estudada será o Poder Judiciário, depois o Ministério Público e a terceira a Polícia Federal.

### 2.1. O Poder Judiciário

O fenômeno da expansão judiciária tem ocorrido com uma certa frequência em diversos países (TATE; VALLINDER, 1995); algo que também ocorreu no caso brasileiro. O Poder Judiciário tornou-se uma importante arena de disputa de poder dentro da república brasileira (COUTO; ARANTES, 2006; VIEIRA, 2008; AVRITZER; MARONA, 2014; MARONA; BARBOSA, 2014; MARONA; BARBOSA, 2018; MARONA, 2019; MENDES, 2019), tendo uma série de fatores oriundos da CF/88, de reformas constitucionais subsequentes e estabelecimento de jurisprudência.

O trabalho irá analisar principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF), que é umas das diversas cortes existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Sua importância repousa no fato de ter prerrogativas sobre o controle de constitucionalidade das leis, ser a instância recursal máxima no âmbito do Judiciário e estar em nível de igualdade com o Congresso Nacional e a Presidência da República, da perspectiva do impacto de sua atuação na vida política e social brasileira. Contudo, a apreciação do Poder Judiciário não será circunscrita ao STF, uma vez que a maioria dos casos relativos à Operação Lava Jato está sob jurisdição da 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba.

O Poder Judiciário brasileiro é dividido em primeira instância, segunda instância, instância especial e instância extraordinária. A instância especial é composta por quatro tribunais superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Superior Tribunal Militar (STM). A segunda instância é composta pelos Tribunais de Justiça (TJ), nos estados; os Tribunais Regionais Federais (TRF), no que toca à Justiça Federal; Tribunal Regional do Trabalho (TRT), Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e Tribunal de Justiça Militar (TJM), quando se trata da justiça especializada. A primeira instância é composta pelos juízes singulares de direito: estaduais, federais, eleitorais, do trabalho e militares. Também é importante ressaltar o CNJ que foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 45/2003 e tem a competência de governo e gestão, além de fiscalização do Poder Judiciário, mas não detém prerrogativa

jurisdicional. O STF hoje tem maior proeminência dentre os demais órgãos judiciários em virtude de sua posição e prerrogativas.

O STF nasceu junto com a República brasileira e teve diversas conformações durante esse lapso temporal<sup>30</sup>. Mesmo durante o tempo republicano o tribunal teve reduzido o número de ministros no Governo Provisório de Vargas, teve seu nome trocado na Constituição de 1934 e restabelecido na Constituição de 1937, registrou ministros cassados e a ampliação e redução de vagas durante a Ditadura Militar (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019).

Importante notar a situação do STF no período imediatamente anterior à redemocratização. Durante a ditadura militar (1964-1985) a corte suprema brasileira sofreu inúmeras intromissões dos governos golpistas (RECONDO, 2018). As mais conhecidas intromissões na esfera de independência do Poder Judiciário foram as cassações e aposentadorias de ministros. Contudo, uma das maiores invasões na institucionalidade foi a mudança de esfera de julgamento dos Inquéritos Policiais Militares (IPM). Esses eram um dos principais instrumentos de repressão da ditadura e concebidos por uma lógica totalmente inquisitorial. Eram utilizados para perseguir e coagir opositores da ditadura e muitos “investigados” utilizavam o *Habeas Corpus* para conter as ilegalidades dos IPM. Essa garantia foi suprimida no Ato Institucional nº 5. Também importa notar uma mudança de esfera de julgamento: casos que antigamente era julgados pela justiça comum passaram a ser apreciados pela justiça militar. Tendo em vista esse passado de violação sistemática a CF/88 concedeu diversas prerrogativas aos magistrados, também estendidas aos membros do MP, de atuarem de forma independente.

A CF/88 manteve o modelo estadunidense de constitucionalidade, na qual todo o juiz tem a prerrogativa de declarar inconstitucionalidade de norma. Todavia, uma das maiores inovações da CF/88 foi a criação de um robusto controle concentrado de constitucionalidade (AVRITZER; MARONA, 2014). Como dito anteriormente, o caso brasileiro colocou um número gigantesco de possíveis proponentes de ações que versam sobre inconstitucionalidade. Também inovou nos tipos de ações. No sistema brasileiro de constitucionalidade existem cinco ações de controle concentrado de constitucionalidade: Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI) que a genérica; a Ação Direita de Inconstitucionalidade Interventiva (Lei nº 12562/2011) foi pensada para intervir nos estados quando desrespeitarem

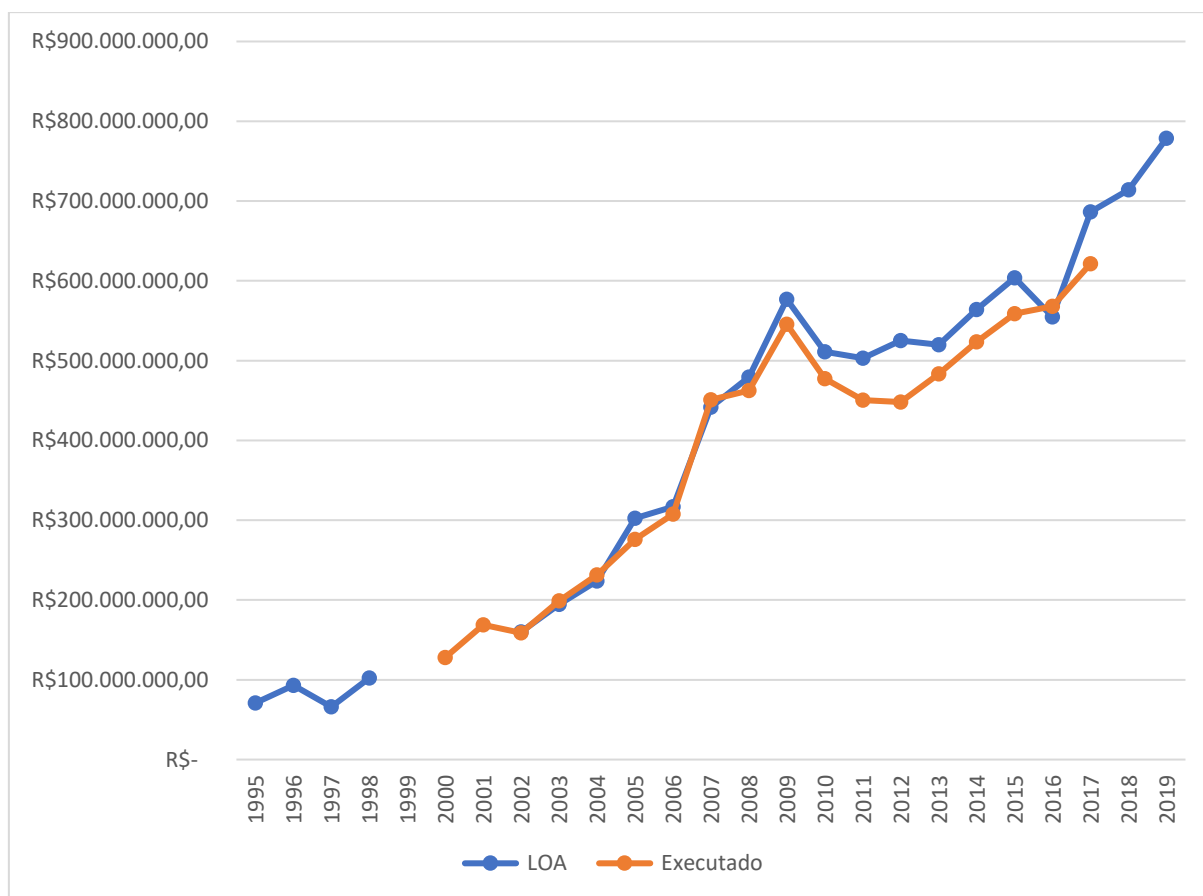
---

<sup>30</sup> Ao longo do período colonial, Portugal instalou no Brasil o Tribunal de Relação que cuidava de questões relativas à colônia. Sua primeira instalação ocorreu em Salvador e depois no Rio de Janeiro. Com a chegada da família real portuguesa em 1808 foi transformado em Casa da Suplicação do Brasil. Com a Constituição de 1824 foi criado o Supremo Tribunal de Justiça composto por um grupo de dezessete magistrados. Funcionou até o advento da república, quando finalmente foi criado o Supremo Tribunal Federal.

a constituição; Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) que foi concebida para reafirmar a constitucionalidade de determinada norma; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) que existe para afirmar uma inconstitucionalidade por omissão; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que possui um caráter residual, normalmente utilizada para normas anteriores a CF/88 e normas emanadas por municípios. Atualmente o Supremo exerce função de corte constitucional, tribunal final de recursos, instância de julgamento de determinados atores políticos (VIEIRA, 2008).

Além das garantias aos magistrados, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, a CF/88 deu autonomia orçamentária para os tribunais. Decidirão junto com os demais poderes o tamanho do orçamento, contudo a forma de gerir esse dinheiro será dos tribunais. Caso o presidente se intrometa nesta questão afligirá a CF/88 no art. 99. O gráfico a seguir mostra a evolução e consolidação do orçamento do STF:

Gráfico 1 – Orçamento do Supremo Tribunal Federal



Orçamento STF - 10101		
	LOA	Executado
1995	R\$ 70.943.680,00	

1996	R\$	92.923.561,00	
1997	R\$	66.043.643,00	
1998	R\$	102.359.518,00	
1999			
2000			R\$ 127.911.452,00
2001			R\$ 168.936.178,00
2002	R\$	160.008.787,00	R\$ 158.633.367,00
2003	R\$	194.581.553,00	R\$ 199.023.741,00
2004	R\$	223.666.750,00	R\$ 231.339.872,00
2005	R\$	302.426.969,00	R\$ 275.772.279,00
2006	R\$	316.749.102,00	R\$ 307.588.977,00
2007	R\$	441.673.132,00	R\$ 450.948.319,00
2008	R\$	479.323.973,00	R\$ 462.615.852,00
2009	R\$	576.702.523,00	R\$ 545.696.933,00
2010	R\$	510.935.728,00	R\$ 477.359.839,00
2011	R\$	503.017.061,00	R\$ 450.367.017,00
2012	R\$	525.207.236,00	R\$ 448.282.599,00
2013	R\$	519.810.690,00	R\$ 483.431.655,00
2014	R\$	564.146.036,00	R\$ 523.394.926,00
2015	R\$	603.855.678,00	R\$ 558.649.244,00
2016	R\$	554.750.410,00	R\$ 568.188.601,00
2017	R\$	686.232.270,00	R\$ 621.447.836,00
2018	R\$	714.059.827,00	
2019	R\$	778.625.817,00	

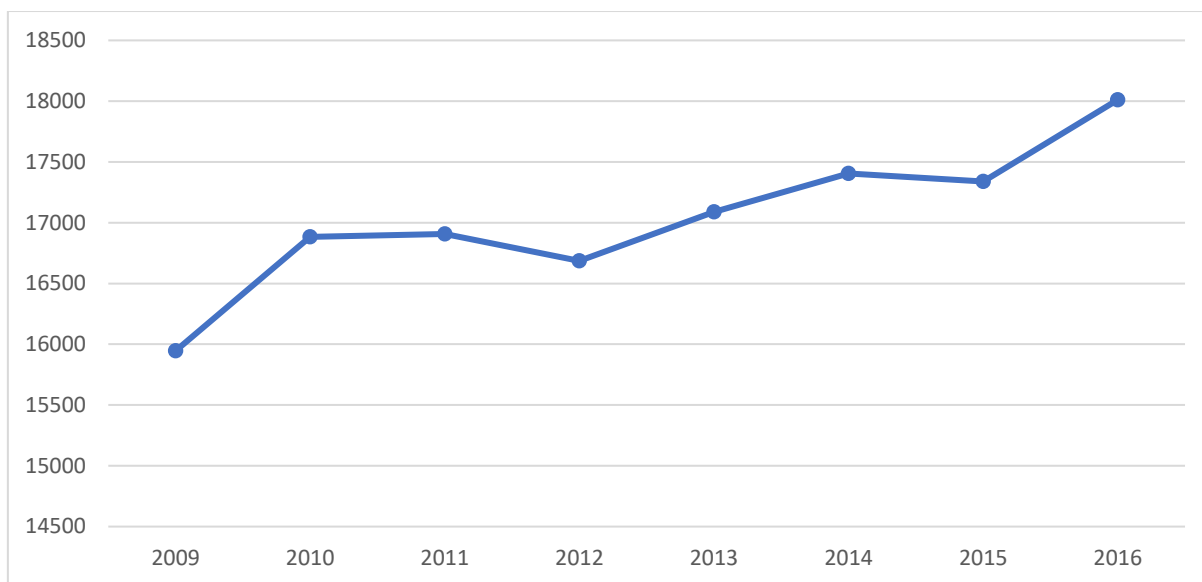
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Leis Orçamentárias anuais.

Foram utilizados dados a partir de 1995 em razão da mudança monetária brasileira até o advento do plano real. Constatou-se um crescimento contínuo tanto no orçamento legalmente previsto (Lei Orçamentária Anual – LOA) quanto no efetivamente executado. Nota-se que a partir de 2008 o STF executou verbas acima do inicialmente previsto. Também é notável uma queda de 2009 em diante. Isso pode ser explicado pela particularidade do gráfico. Ele abrange apenas o STF dentro da rubrica maior representada pelo Poder Judiciário. Em um momento de crise econômica o STF continuou a retomada de crescimento de gastos iniciada em 2013, sendo que entre 2018-2019 houve um aumento de quase cem milhões de reais. Importa notar que não houve aumento do número de magistrados no STF durante esse período, definido constitucionalmente em um total de 11 (onze) ministros. Os gastos se referem a toda uma estrutura administrativa em que estão incluídos diversos assessores por ministro, manutenção de vários anexos perto da sede na Praça dos Três Poderes, entre outros. Mesmo com essa queda 2009-2010, o crescimento orçamentário do órgão de cúpula do Poder Judiciário

brasileiro foi relevante no período analisado. Isso evidencia sua independência frente aos demais poderes.

A consolidação do Poder Judiciário também pode ser observado através da evolução do número de magistrados durante o período. Importa notar que no STF e tribunais superiores (como o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo), o número de magistrado é fixo, definido pela CF/88. Contudo, na primeira e segunda instâncias, da justiça federal e estaduais, a definição é via legislação infraconstitucional e pode variar. Assim o maior número de juízes pode representar um ganho institucional para o poder.

Gráfico 2 – Número de Magistrados no Brasil



Fonte: CNJ – Relatório Anual de Justiça.

Com exceção de um lapso temporal (2011-2012) houve crescimento do número de juízes<sup>31</sup> no Brasil. Mesmo em momento de crise econômica o número de entradas na carreira foi maior que o de saídas. Observa-se que existe um aumento de membros na carreira e um crescimento no orçamento da principal corte do Poder Judiciário.

Toda essa institucionalização garantiu a possibilidade de atuação mais assertiva e proativa das cortes brasileiras, especialmente do STF. Dois casos são exemplares desse protagonismo. O primeiro refere-se ao julgamento dos Mandados de Injunção<sup>32</sup> (MI) 670/2002 ES e 712/2004 PA. A CF/88 concedeu ao servidor público o direito à greve, contudo deixou para uma legislação infraconstitucional regulamentar o tema. Ocorre que o

<sup>31</sup> Estão incluídos todos os magistrados brasileiros, juízes de primeira instância, desembargadores de segunda instância, ministros dos tribunais superiores e STF.

<sup>32</sup> Mandado de Injunção (Art. 5º Inc. LXXI) é um remédio constitucional para garantir o exercício de direitos e prerrogativas constitucionais em um contexto de falta da norma regulamentadora.

Congresso Nacional se quedou em estado de latência, em razão do que diversos Mandados de Injunção foram ajuizados perante o STF. No julgamento dos referidos Mandados de Injunção (670/2002 ES e 712/2004 PA) houve uma alteração substantiva do entendimento do STF, que até aquele momento afirmava a inconstitucionalidade da demora do Legislativo. O novo entendimento autorizava o STF a utilizar a Lei de Greves do Serviço Privado, para ele próprio, regulamentar todos os casos relativos à greve no serviço público. Ou seja, o STF deixou de apenas declarar a demora legislativa para regular todas as questões de greve do serviço público. Ressalta-se que a decisão não abrangia apenas os impetrantes dos MIs, senão que todos os servidores passaram a seu direito de greve regulado conforme aquela decisão do STF.

Essa decisão é indicativa da capacidade de expansão da atuação do STF, a partir do *judicial review*, uma vez que a Corte ascendeu ao papel de legislador positivo a partir de um caso concreto. O outro caso emblemático que envolve o protagonismo do STF se relaciona com o julgamento da Ação Penal 470/MG. O caso, que envolvia suposto esquema de compra de apoio legislativo pelo partido do governo (Partido dos Trabalhadores), foi amplamente divulgado pelos veículos de mídia tradicional e teve a transmissão ao vivo de todo o julgamento pela TV Justiça, iniciativa concebida para dar maior publicidade aos atos do Poder Judiciário. Os ministros passaram a ser tratados como celebridades, uns como vilões e outros como heróis. A exposição foi tanta que recentemente o relator do processo ainda era lembrado em pesquisas sobre intenção de voto para eleição presidencial de 2018.

Para além da grande exposição midiática do STF, outros pontos merecem destaque. O julgamento da Ação Penal 470/MG reforçou a imagem da Corte como um tribunal penal, vinculado ao julgamento de políticos e empresários envolvidos em crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e outros conexos. Alguns conceitos e teorias, estranhos ao direito brasileiro, foram introduzidos, tais como a *Teoria do Domínio do Fato*<sup>33</sup>. Mudanças procedimentais permitiram, ainda, um alargamento jurisdicional do STF. Isto é, diversos atores foram julgados originariamente pelo Supremo ainda que não tivessem foro por prerrogativa de função<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> A Teoria do Domínio do Fato foge a ortodoxia penal, uma vez que imputa ao acusado uma noção de responsabilidade objetiva por determinados fatos. A Teoria informa que o membro superior de uma hierarquia tem o dever de conhecer todas as atividades de um membro inferior, sendo assim, deverá ser responsabilizado pelos ilícitos penais do inferior que está subordinado. Ocorre uma imputação transcendental da pessoa pelo ato ilícito. Essa teoria não era aceita pela jurisprudência brasileira, todavia foi acolhida durante o processo do Mensalão.

<sup>34</sup> O Foro por prerrogativa de Função é comumente chamado de Foro Especial ou Foro Privilegiado no cotidiano brasileiro. Essa instituição prescreve que determinados cargos apenas podem ser processados e

Depois destes casos, indicadores do crescente protagonismo do STF, a Corte passou a fazer parte, definitivamente, do cotidiano brasileiro. De fato, “as cortes e Tribunais Superiores são cruciais para o sistema de *accountability* horizontal, pois, ao proteger a lei e Constituição, preservam os canais de controle popular sobre o governo” (MARONA, 2019: 38). A existência de tribunais é, portanto, condição para a consolidação democrática. Contudo, o protagonismo judicial, muitas vezes, ocorre às expensas do princípio democrático. No Brasil, “ao invés de proteger o sistema eleitoral e assegurar o correto fluxo do debate, o STF tem contribuído para a desestabilização do processo como resultado de uma incapacidade institucional, expressa pela *ministrocracia*, de evitar a introdução de assimetrias na competição por posições de poder político. A atuação protagonista STF/TSE se deslocou do âmbito meramente regulatório da disputa eleitoral, no melhor exercício de suas funções de *accountability*, para avançar na interferência do jogo eleitoral em si, durante o processo (Marona, 2019:155).

Importante notar o termo *ministrocracia* para designar o padrão de atuação do STF. Vieira (2008) havia proposto o termo *supremocracia* para designar a expansão sem precedentes do STF no exercício do *judicial review*. Em uma dimensão endógena anota o aumento dos poderes do STF dentro da própria estrutura do Poder Judiciário, particularmente após a EC 45/2004 que marca a Reforma do Judiciário. Nestes termos, a “*supremocracia* diz respeito, em primeiro lugar, à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo de governar jurisdicionalmente (*rule*) o Poder Judiciário no Brasil” (VIEIRA, 2008: 445).

Outra expressão da *supremocracia* vincula-se, mais propriamente, ao protagonismo judicial, e diz respeito às relações entre os poderes da República. A contínua expansão das decisões do judiciário o colocou quase como um o aproximou das funções de poder moderador, transformando-o em um árbitro no âmbito das relações entre Executivo e Legislativo, com capacidade, inclusive, de avançar sobre as competências exclusivas de cada um daqueles poderes. Os referidos julgamentos dos 670/2002 ES e 712/2004 PA são bastante ilustrativos: o STF legislou positivamente no sentido de criar uma norma que regulasse o direito de greve do servidor.

Em reação ao termo *supremocracia*, Argueles & Ribeiro (2018) cunhou a expressão *ministrocracia*, apontando um lapso da atuação colegiada do STF, que dá espaço para atuações individualizadas e muitas vezes contraditórias. A *ministocracia* se consolida pela

---

juílgados por instâncias superiores da Justiça no Brasil. Entende-se que a abrangência do cargo ocupado é tão grande que os juízes de instâncias superiores terão maior imparcialidade para julgar o caso. No sistema político brasileiro são milhares os cargos que possuem a prerrogativa de Foro. Membros dos três poderes possuem o foro, além dos membros do MP.



mobilização estratégica de alguns instrumentos processuais para consecução de objetivos individuais, que vão desde um pedido de vista para retardar um julgamento às concessões de liminares sem discussão colegiada. O ponto é que o STF tem estabelecido um padrão de protagonismo, particularmente vinculado à institucionalidade de combate à corrupção que foi forjada no Brasil, que extrapola suas funções *accountability*.

O combate à corrupção possui um amplo apelo midiático, o que expõe o STF, um dos principais atores da estratégia que se organizou no país, à opinião pública e muda a lógica de construção de legitimidade da Corte, cada dia capturada de forma mais indelével por maiorias contingenciais. Vale a pena mencionar que a espécie de publicidade – opressora – realizada em torno dos casos de corrupção provoca uma modificação da percepção da população sobre o próprio universo da política, desgastando a legitimidade das correlatas instituições (partidos políticos, políticos em geral, Congresso Nacional etc.).

A publicidade opressora (Fontainha e Lima, 2018) informa que a cobertura midiática de julgamentos sobre corrupção altera a esfera do julgamento do âmbito jurídico para o político. Os casos, que deveriam ser julgados a partir da tecnicidade e da ortodoxia jurídica, são expostos de maneira visceral pelos veículos de comunicação, alterando o curso de todo o processo. Ademais, “a transmissão ao vivo das sessões do STF ampliou os custos políticos das decisões proferidas pela Corte, tornando públicas as divergências, afetando a imagem de impessoalidade e imparcialidade do tribunal e, conseqüentemente, sua legitimidade (MARONA, 2019: 144). É notável que a transmissão de sessões de julgamento pela TV Justiça, a massificação de notícias sobre o julgamento nos veículos de mídia tradicional e mais recentemente o aumento de utilização de mídias sociais tenham provocado uma mudança da forma como os tribunais orientam os julgamentos.

Todo esse arcabouço expositivo provocou uma alteração na percepção acerca do universo político; visto agora através das lentes midiáticas moralizantes. Esse fenômeno contribuiu para um esgarçamento da política brasileira, que passou a ser identificada como uma relação inequívoca com corrupção.

Importa notar que uma das origens desse processo de esgarçamento política brasileira está na AP 470/MG. Não por acaso, uma das teses jurídicas que mais movimentou a sociedade e que foi amplamente explorado pela mídia tradicional foi, justamente, a *Teoria do Domínio do Fato*, que deu suporte as condenações criminais. Segundo a referida tese o agente que deveria saber de ato ilegal praticado pelo subordinado deve ser punido, independentemente de restar comprovado seu efetivo conhecimento acerca do ilícito. Trata-se

de uma inversão da ortodoxia penal. O efeito dela na sociedade foi a colocação de todo o sistema político como responsável por algum ato de corrupção.

Por outro lado, é preciso dar o peso devido, também, ao formato da Operação Lava Jato, que expressa o ponto alto da institucionalização de uma específica estratégia de combate à corrupção que aprofunda a crise de legitimidade do sistema político brasileiro. Vejamos: a Constituição prevê a divisão de funções entre os órgãos que compõe a justiça criminal. A polícia judiciária investiga, o MP acusa e o Poder Judiciário realiza o julgamento. Cada órgão tem, portanto, suas prerrogativas e limites de competência para o exercício dos objetivos institucionais. Ocorre que as forças-tarefa (operações integradas) – e, particularmente a Lava Jato - tornaram turvos aqueles limites instrucionais. Instituições adentraram a competência de outras e utilizando-se de determinadas prerrogativas geraram um grande desequilíbrio institucional. Importa notar que o acusado é enormemente prejudicado por esse desequilíbrio institucional. Em um ambiente de normalidade institucional ele restará em *déficit* de forças frente às instituições estatais que, em bloco, acabam formando uma frente acusatória.

As forças-tarefa deveriam atuar no sentido de aumentar a cooperação entre as instituições estatais, mas jamais no sentido de provocar uma ruptura da localidade institucional, pois que se coloca todo o sistema de justiça em risco, neste caso.

## 2.2. O Ministério Público

A CF/88 a alterou o desenho institucional de diversas instituições, além de criar outras para fins diversos, inclusive de controle político. O Ministério Público foi uma das instituições democráticas que mais sofreu alterações no novo paradigma constitucional brasileiro (KERCHE, 2007; KERCHE, 2018; KERCHE; MARONA, 2018; SADEK, 2008; RIBEIRO; DUARTE, 2018; AVRITZER, 2018): ganhou independência em relação aos poderes da República, passando a ter autonomia financeira, orçamentária e funcional. Por esta razão, às vezes é chamado de “o quarto poder da República”; tamanha é a envergadura institucional adquirida no pós-88. As inovações possibilitaram ao MP construir a sua própria agenda livre de grandes interferências externas.

Assim como o Poder Judiciário, o MP brasileiro possui suas raízes no período colonial brasileiro. As ordenações, que constituíam o arcabouço legal na colônia, já mencionavam os promotores como responsáveis pela promoção da ação criminal. Durante o Império houve uma sistematização maior da instituição que teve seus contornos alterados, ainda, pela Proclamação da República. O Ministério Público da União (MPU) foi criado pela Lei nº

1341/1951 que dividiu em Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público Eleitoral (MPE) e o Ministério Público do Trabalho (MPT). Observa-se que essa divisão foi recepcionada pela CF/88, ainda que revogada parte da lei que vinculava o MPU ao poder Executivo (MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2019).

Arantes (2012) coloca que o ganho institucional do MP se deu a partir do Código de Processo Civil de 1973. Este oportunizava ao MP ingressar em qualquer processo desde que presente o interesse público. Em 1981 foi instituída a primeira Lei Orgânica do MP, ainda durante a ditadura militar. O poder da instituição foi reforçado com a promulgação da Lei de Ação Civil Pública em 1985, que forneceu um substrato legal para que passasse a operar em diversas áreas, envolvendo a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Portanto, viu-se aumentar a competência e a legitimidade do Ministério Público no ordenamento instrucional brasileiro (ARRANTES, 2012).

Mas foi após a CF/88 que o MP ganhou um *status* privilegiado no arcabouço constitucional. O constituinte manteve a organização do MPU, tal qual prevista pela Lei nº 1341/1951, mas o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) passou a integrar o MPU. Ademais, os promotores e procuradores passaram a ter garantias análogas às da magistratura brasileira (inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade dos subsídios). O Procurador-Geral da República (PGR), chefe da instituição, deveria ser indicado pelo Presidente da República e sabatinado e aprovado pelo Senado Federal, determinava a CF/88<sup>35</sup>. Contudo, a partir de 2003 estabeleceu-se uma regra informal de indicação do PGR que alterou profundamente a relação do órgão com o poder Executivo, garantindo-lhe ainda mais independência.

A CF/88 concede ao Presidente da República a prerrogativa de nomear o PGR dentre os membros da carreira com mais de trinta e cinco anos, mediante aprovação do Senado Federal. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, na década de 90, Geraldo Brindeiro foi indicado e reconduzido sucessivas vezes pelo então presidente. O PGR recebeu da imprensa um apelido jocoso – o de “engavetador geral da república” – evidenciando a sua atuação submissa ao Executivo, em face da função de *gatekeeper* que desempenha. As sucessivas denúncias de corrupção envolvendo o partido do governo (PSDB) eram invariavelmente arquivadas. O descrédito do PGR era grande também entre seus pares.

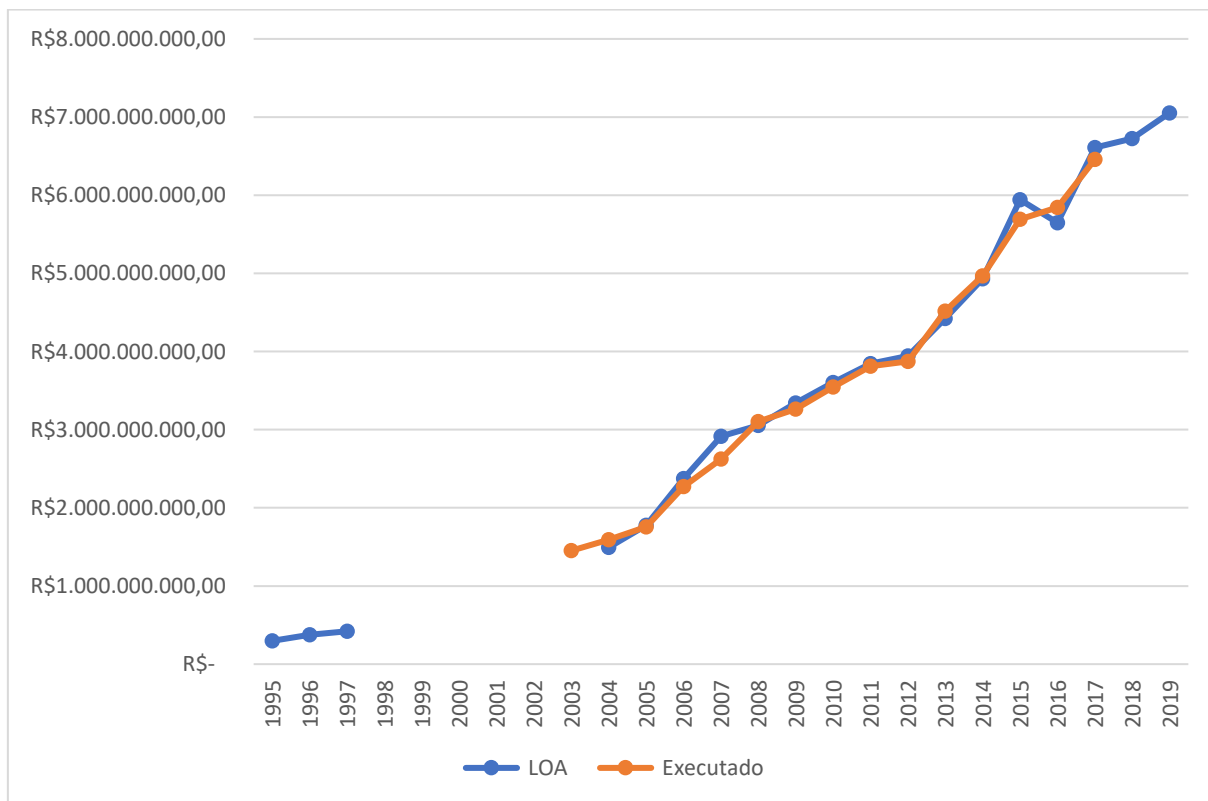
---

<sup>35</sup> No âmbito dos estados ocorreu um paralelismo de formas, assim, por exemplo, o Procurador Geral de Justiça, chefe do Ministério Público Estadual, é escolhido pelo Governador do estado e é sabatinado e aprovado pela Assembleia Legislativa.

A mudança no processo de indicação do PGR, após 2003, por iniciativa do então presidente Lula, representou uma reação a esse cenário. O Executivo, mitigando sua prerrogativa, acenava à independência do MP, garantindo que indicaria para PGR o mais votado entre os próprios pares (KERCHE; MARONA, 2018). Assim, o PGR deixou de responder ao presidente para ser *accountable* aos seus pares – agora eleitores. Essa alteração gerou, contudo, o reforço de pautas corporativistas e com apelo para garantir a reeleição.

Por outro lado, a autonomia orçamentária e financeira, garantida constitucionalmente, é fundamental para a manutenção da independência do órgão. Impede que a atuação do MP seja guiada por temores de cortes orçamentários em represália a determinadas ações institucionais. O MP também goza de autonomia administrativa; portanto, tem a capacidade de gerir os próprios recursos para consecução dos objetivos institucionais. Mais uma vez, é da combinação da autonomia orçamentário, financeira e administrativa (somada ainda à funcional) que o MP retira grande carga de independência. No gráfico abaixo fica demonstrado o crescimento do orçamento do MPU desde o período de 1995.

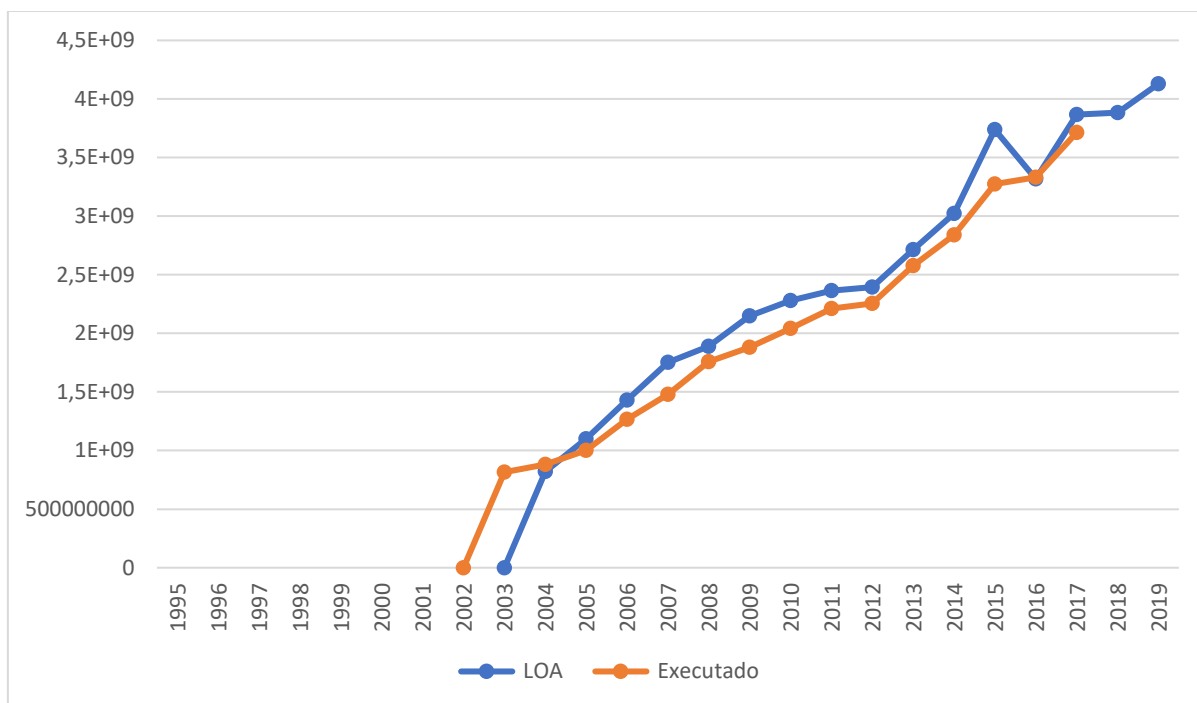
Gráfico 3 – Orçamento do Ministério Público da União



Fonte: Elaboração própria com base nas leis orçamentárias.

Nota-se que a despeito de reduções na LOA em virtude da crise econômica brasileira o gasto executado do MPU foi sempre ascendente e bem superior às correções inflacionárias no período. No ano de 2019 o valor destinado para o MPU ultrapassa os sete bilhões de reais. Outro ponto importante é a aceleração do crescimento dos recursos após 2003. Mesmo tendo três anos para comparar na década de 90, pode-se observar como houve esse aumento na destinação de recursos para a instituição. Quando desagregado o valor total de recursos destinados ao MPU, considerando apenas aquele direcionado ao Ministério Público Federal observa-se a seguinte evolução de despesas.

Gráfico 4 – Orçamento do Ministério Público Federal



Fonte: Elaboração própria com base nas leis orçamentárias.

Nota-se que mais da metade do orçamento do MPU é destinado para o MPF. No ano de 2019 está orçado mais de quatro bilhões de reais para a instituição. Via de regra o executado se manteve abaixo do orçado. Seguindo a tendência do MPU pode-se observar a aceleração do crescimento orçamentário da instituição.

A evolução do orçamento do MP foi acompanhada da ampliação de sua atuação, que se estende à defesa de uma miríade de direitos e, mais, recentemente, ao combate ao crime organizado, à corrupção e crimes financeiros. Como dito por Arantes (2012) o MP pode intervir em qualquer processo em que o interesse público esteja em jogo. Importa notar que o

próprio MP decide quais processos são de interesse público e, portanto, dignos de sua atenção, já que o constituinte atribuiu, genericamente, ao órgão, a defesa da ordem pública, da democracia, dos interesses sociais<sup>36</sup> e individuais indisponíveis.

À autonomia orçamentária, financeira e administrativa, soma-se a funcional<sup>37</sup>. Ribeiro e Duarte (2018) informam que existem quarenta e quatro especializações diferentes dentro do MP. A própria Lei Orgânica de 1993 havia criado Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF, com o objetivo de incentivar a uniformização dos métodos utilizados, práticas e entendimentos nas mais diferentes procuradorias. Isto é, maior uniformidade de atuação diante do desafio da autonomia funcional. Foram instituídas sete CCRs que tratam de forma agregada diversos temas que vão desde os direitos sociais ao controle da atividade policial. A 5ª CCR é responsável pelo combate a corrupção. Através dela o MPF implementou uma política *top-down* de combate à corrupção, lançando mão de instrumentos jurídicos típicos do combate ao crime organizado e organizando forças-tarefa com a polícia federal e outros órgãos de controle (KERCHE; MARONA, 2018).

O MP está presente – como interveniente - em quase todas as áreas da vida social, política e econômica do país. Atualmente funciona como um garantidor e representante universal do interesse público, o que pode gerar uma série de distorções em uma ordem constitucional democrática. Não resta dúvidas que o MP deixou de ser um órgão que atua exclusivamente na persecução penal e passou a gerenciar uma agenda que cobre diversas outras áreas, com destaque para o campo dos direitos humanos.

Ocorre que, nos últimos anos, a dimensão criminal da atuação do MP voltou a ganhar força, particularmente no que toca o combate à corrupção e crimes correlatos. Sadek (2008:544) conclui que as atribuições institucionais do MP são fundamentais para essa relevância: “a instituição brasileira combina as atribuições de promotoria pública – com capacidade de agir na área penal, possuindo o monopólio da ação penal – com as atribuições de investigar, denunciar e atuar em questões que envolvam direitos constitucionais”. No mesmo sentido, Rios-Figueroa e Pozas-Loyo (2010:295): “O Ministério Público é um

---

<sup>36</sup> Salienta-se que dentro do gênero interesses sociais estão inclusos os coletivos, difusos e individuais homogêneos.

<sup>37</sup> A autonomia funcional do MP, prevista no art. 127 §1º da CF/88, informa que a instituição tem a liberdade de agir conforme o previsto no texto constitucional. A atuação não está adstrita a chancela dos demais poderes.

componente fundamental do sistema de justiça e um papel fundamental na prevenção do uso do sistema criminal por meios públicos”.<sup>38</sup>.

Ademais, naqueles países em que “o promotor detém o monopólio da parte investigativa de qualquer caso em que o Estado esteja envolvido” (RIOS-FIGUEROA; POZAS-LOYO, 2010: 295)<sup>39</sup> o MP atua como guardião do Poder Judiciário. No caso brasileiro o MP possui o monopólio da propositura das ações penais públicas, de modo que os membros da instituição podem, efetivamente, tornarem-se *gatekeepers* da justiça criminal, e, conseqüentemente, peças fundamentais da estratégia de combate à corrupção.

O combate à corrupção não é uma agenda propriamente nova para MP, ainda que até recentemente tenha sido secundária e realizada, prioritariamente, pela via civil. Atualmente, além de suportar a enorme legitimidade do MP perante a opinião pública, a agenda de combate à corrupção tem privilegiado a via criminal.

Pela via civil são três os instrumentos à disposição do MP. A Ação Civil Pública (ACP), concede à instituição a possibilidade de responsabilizar civilmente os agentes que violem diversos direitos, dentre os quais o patrimônio público. Neste caso, a reparação de danos causados ganha o primeiro plano. Não existe qualquer debate acerca de prisão do agente causador do dano. O segundo instrumento é o inquérito civil, que permite ao MP investigar dentro das competências civis ações para embasarem futuras ações de responsabilidade civil. A terceira forma é o Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Esse instrumento demonstra o poder institucional do MP adquirido no pós-88. Através deste método o MP tem a capacidade de negociar e transacionar sem o respaldo judicial, a correção de danos causados por agentes a coletividade. Através do TAC o MP tem a capacidade de exigir a implementação de suas demandas negociadas com o causador do dano à coletividade.

Os três instrumentos são típicos do âmbito de responsabilização civil, sendo que o primeiro se vincula ao âmbito judicial de atuação, o segundo à capacidade investigativa, portanto, vinculada à fase pré-judicial, e o terceiro à seara extrajudicial. Durante os anos 2000, contudo, estes instrumentos foram preteridos pela Ação Penal, o que denota uma mudança no padrão de atuação do MP, que se desloca da esfera cível para a criminal, visando, antes, a condenação do agente do que a reparação do dano causado ao erário.

---

<sup>38</sup> The public prosecutor's office is an important component of the justice system and plays a fundamental role in preventing the opportunistic use of the criminal system by public officials”. (RIOS-FIGUEROA; POZAS-LOYO, 2010, p. 295).

<sup>39</sup>“More over, there are countries where the prosecutor has the monopoly over the investigative part of any case where the state is involved; therefore, in these cases, prosecutors be come highly critical as the gatekeepers for the judiciary.” (RIOS-FIGUEROA; POZAS-LOYO, 2010, p. 295)

Na esfera penal de responsabilização do agente a Ação Penal é o instrumento jurídico típico (KERCHE; MARONA, 2018). O novo padrão de atuação do MP no combate à corrupção se caracteriza, ademais, pela colaboração entre diversos órgãos, com destaque para a Polícia Federal, na formação das forças-tarefa, de que a Lava Jato é caso exemplar.

Vale mencionar, ainda, que a Operação Lava Jato levou ao limite a estratégia de espetacularização da atuação penal do MP no combate à corrupção. São diversos os casos de utilização de mídias tradicionais e sociais para dar publicidade à operação, para além da utilização de conta pessoal no *Twitter* de integrantes da força-tarefa em busca apoio popular contra determinados políticos, a convocação de coletivas de impressas e chantagem para não aprovação de determinada lei pelas casas legislativas, o vazamento de delações premiadas e as transmissões ao vivo de conduções coercitivas e audiências.

### 2.3. Polícia Federal

A Polícia Federal (PF), ao contrário do que ocorre com outros dois principais *players* da Operação Lava Jato, não costuma ser objeto de estudos sistemáticos sobre a atuação (AZEVEDO; PILAU, 2018). Trata-se de um órgão ligado ao poder executivo, através de sua vinculação ao Ministério da Justiça. Portanto, não goza da autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público. Seus membros, conseqüentemente, não possuem as garantias da inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de benefícios que afetam magistrados e promotores. Como a maioria dos servidores públicos estatutários possuem a estabilidade genericamente prevista na Constituição.

Inicialmente é importante realizar uma diferenciação. No arcabouço institucional brasileiro existem dois tipos de polícia, a ostensiva e a judiciária. A primeira é responsável pela segurança pública de modo mais preventivo, trabalha ostensivamente para evitar a ocorrência de crimes. Já o segundo tipo trabalha com intuito de esclarecer crimes ocorridos para perseguir suspeitos e embasar uma ação penal. No âmbito estadual as polícias militares são os exemplos de polícia ostensiva. Já a polícia judiciária no âmbito estadual é representada pela Polícia Civil e no âmbito federal, justamente, pela Polícia Federal.

A PF informa que sua origem é a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil fundada por Dom João VI quando da vinda da Corte para o Brasil em 1808 (POLÍCIA FEDERAL, 2019). Ocorre que existe um hiato temporal entre 1831 e 1944. Em março de 1944, portanto durante o Período do Estado Novo, Getúlio Vargas fundou o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) que detinha competência apenas dentro do Distrito



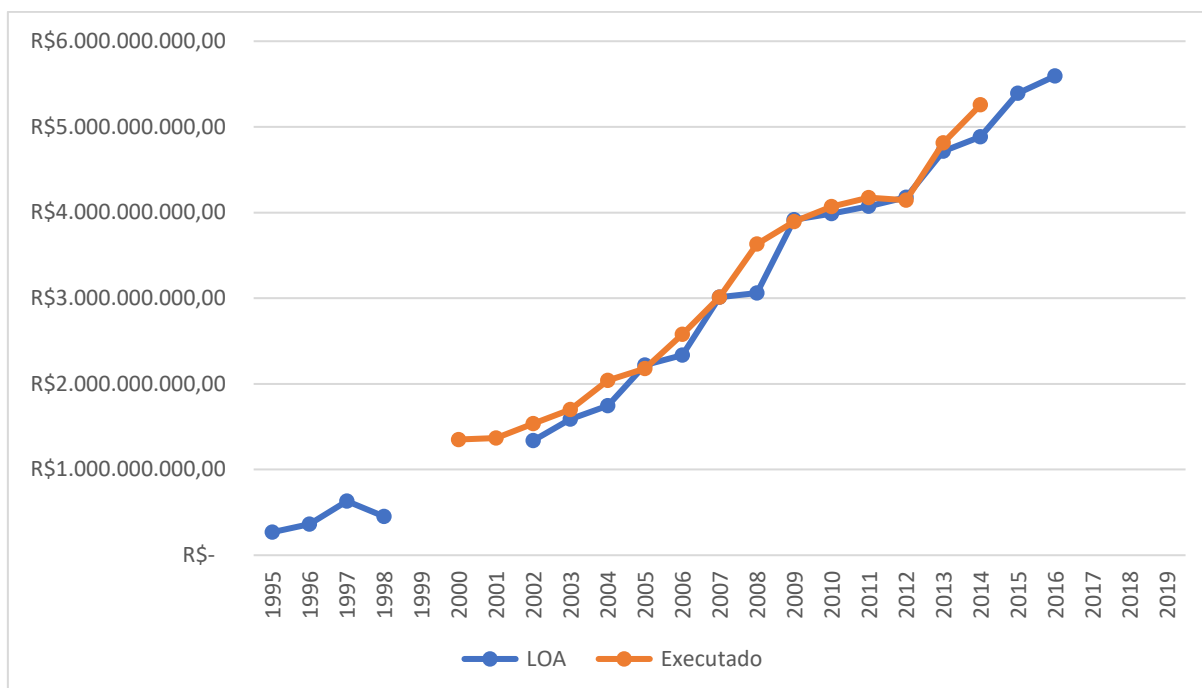
Federal (a cidade do Rio de Janeiro) e estava vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Com o Decreto-Lei no. 9.353, de 13 de junho de 1946 a competência do DFSP foi estendida para todo o território nacional com competência para investigar determinados crimes. Todavia a Constituição Federal de 1946, que possuiu um caráter descentralizador, retirou competências do DFSP (ARANTES, 2011), deixando-o apenas como uma instância de controle da atuação das polícias estaduais.

Com a transferência da capital para Brasília a instituição quase acabou, uma vez que a maioria dos servidores preferiu permanecer no Rio de Janeiro (ARANTES, 2011). A Lei 4483 de 16 novembro de 1964 concedeu novamente competências para a DFSP. Três anos depois ocorreu a alteração para Departamento de Polícia Federal, que é utilizado até hoje e é comumente abreviado como Polícia Federal. Arantes (2011) constata que a PF não tinha ligações profundas com o aparelho repressor da Ditadura Militar, que funcionava através do Serviço Nacional de Informações (SNI), organizando os Destacamentos de Operações e Informações (DOI) e, no âmbito estadual, os Departamentos de Ordem e Política e Social (DOPS).

A CF/88 elevou a PF à categoria constitucional, mas ainda subordinada ao poder executivo. Consolidou a carreira, elevou-a a categoria necessária à segurança pública e determinou objetivos institucionais. No período do pós-88 a PF tinha um reconhecimento muito maior relacionado à segurança de fronteiras do que ao combate à corrupção. A partir de 2003 houve uma grande modificação institucional, em um esforço de qualificação da PF, capacitando-a para desarticular grandes organizações criminosas e crimes financeiros.

Um importante indicador é a evolução do orçamentário da instituição a partir de 2003. Ao contrário do MP e do Poder Judiciário, a PF não tem autonomia financeira ou orçamentária, está subordinada as decisões do poder executivo. A PF é uma rubrica dentro do Ministério da Justiça; portanto, depois da divisão orçamentária ministerial, considerando ainda eventuais pisos constitucionais, a PF compete pela distribuição de recursos dentro do Ministério da Justiça. Ainda assim, o orçamento da Polícia Federal vem crescendo desde 2002 a uma taxa média de 11% ao ano. Este percentual é bem superior ao crescimento econômico brasileiro no período.

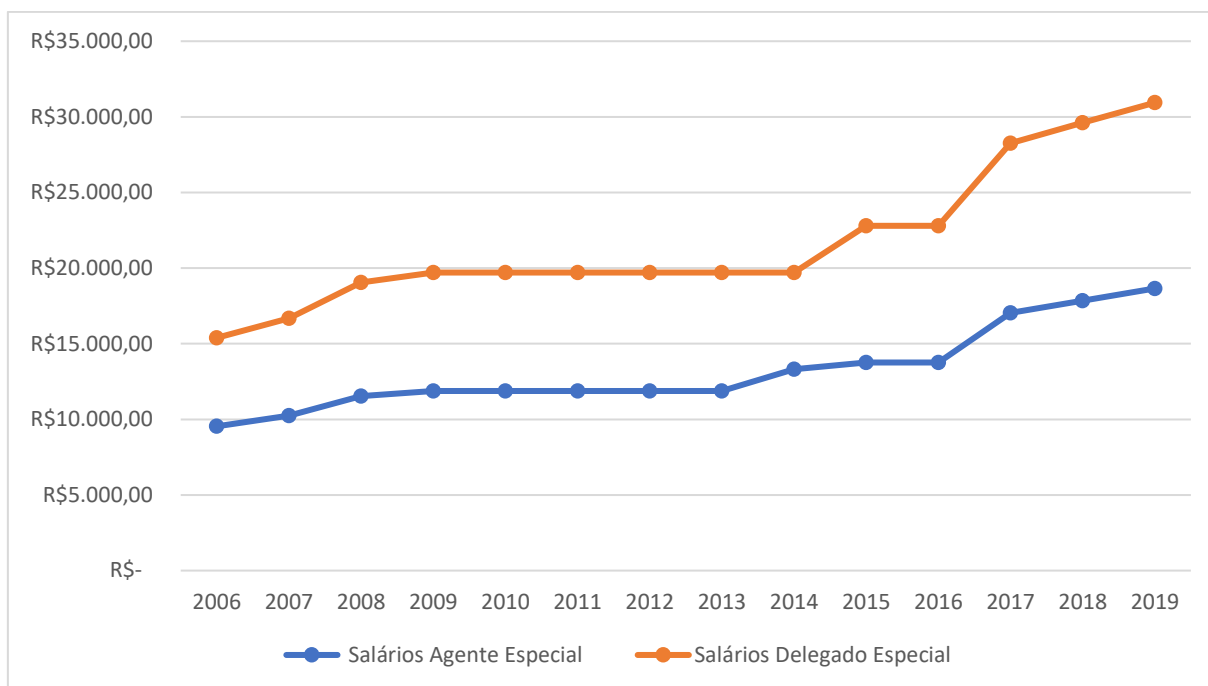
Gráfico 5 - Orçamento Departamento de Polícia Federal



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas leis orçamentárias.

Inicialmente é verificada uma regularidade nos orçamentos da PF, sendo que em 1998 ocorre uma diminuição do orçamento. Durante os anos 2000 ocorre um substantivo aumento do orçamento destinado a PF, com superação ano a ano e correções maiores que a inflação no período. Para que se tenha uma ideia, no ano de 2008 foi executado um valor 20% acima daquele do ano anterior e do previsto na LOA. E em 2009 o previsto na LOA foi reajustado para adequar as crescentes demandas da entidade. Outro ponto interessante é que mesmo em um cenário de crise econômica não houve redução da previsão orçamentária em 2016. Conclui-se que houve um intenso investimento de recursos na PF que vão desde o pagamento de melhores salários aos servidores ao treinamento e capacitação de seus membros. Sobre os salários, o gráfico a seguir demonstra a evolução no período em duas das cinco carreiras:

Gráfico 6 – Progressão Salarial Polícia Federal



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Leis nº

Foram escolhidas essas duas carreiras para amostragem porque uma representa o ápice de serviço público dentro da instituição e a outra corresponde ao número considerável de servidores. Também é importante observar que foram escolhidos o grau máximo que o servidor pode alcançar na carreira, agente especial e delegado especial. Inicialmente nota-se que o salário de um delegado federal de categoria especial aproxima de um ministro do STF, que é, em tese, o máximo dentro do funcionalismo público. Observa-se a importância concedida à instituição pelos esforços de consolidação da carreira. A consolidação da carreira, através de um bom regime de progressão e bons salários, impede a evasão de servidores. Notam-se aumentos salariais entre 2006 e 2008 seguidos por um momento de congelamento salarial. Depois ocorrem sucessivo aumentos salariais, muitos em momentos de crise econômica. Importante salientar que o aumento salarial deve ser via lei, ou seja, aprovada no Congresso Nacional, e não pela mera vontade do chefe do executivo. Portanto, existe certa dificuldade de reajustar os proventos, demandando empenho do presidente na negociação com o Congresso.

O quadro de servidores da PF é dividido em cinco categorias: delegado, perito, agente, escrivão e papiloscopistas. Além disto, após 2004 a instituição passou a ter quadro administrativo próprio, assim não era mais necessário utilizar servidores cedidos de outras entidades (ARANTES, 2011). Estas mudanças institucionais aproximaram a PF de uma agência anticorrupção, possibilitando que ganhasse centralidade nas operações de combate à

corrupção. As operações (força-tarefas) foram construídas com um prisma repressivo. Funcionam de forma aglutinada para atingir o maior número de investigados. Buscam indícios para instrumentalizar o Inquérito Policial em curso e a futura ação penal<sup>40</sup>. Nessas operações também são realizadas prisões cautelares e apreensão de objetos (ARANTES, 2011). Até recentemente eram realizadas conduções coercitivas, contudo o STF percebeu a ilegalidade da utilização do instrumento e o proibiu.

Arantes (2011) aponta um ponto extremamente importante acerca das operações: elas recebem nomes dos agentes que as coordenam. A princípio pode parecer algo banal, contudo, a colocação de nome tem dois resultados práticos: o primeiro é a facilitação da cobertura midiática. A mídia conseguirá cobrir a operação e com maior apelo popular com a colocação de um nome. A Operação Lava Jato evoca isso, além de ser muito mais fácil de produzir manchetes, evoca nos leitores um sentido de “limpar a corrupção existente no Brasil”. Esse apelo popular tem ligação com segundo resultado prático: o pré-julgamento do investigado. O nome da operação sinaliza o caminho que seguirá a investigação e como reagirá a opinião pública. A população será levada a acreditar na culpabilidade do indivíduo através da ligação da imagem dele com o nome da operação (ARANTES, 2011).

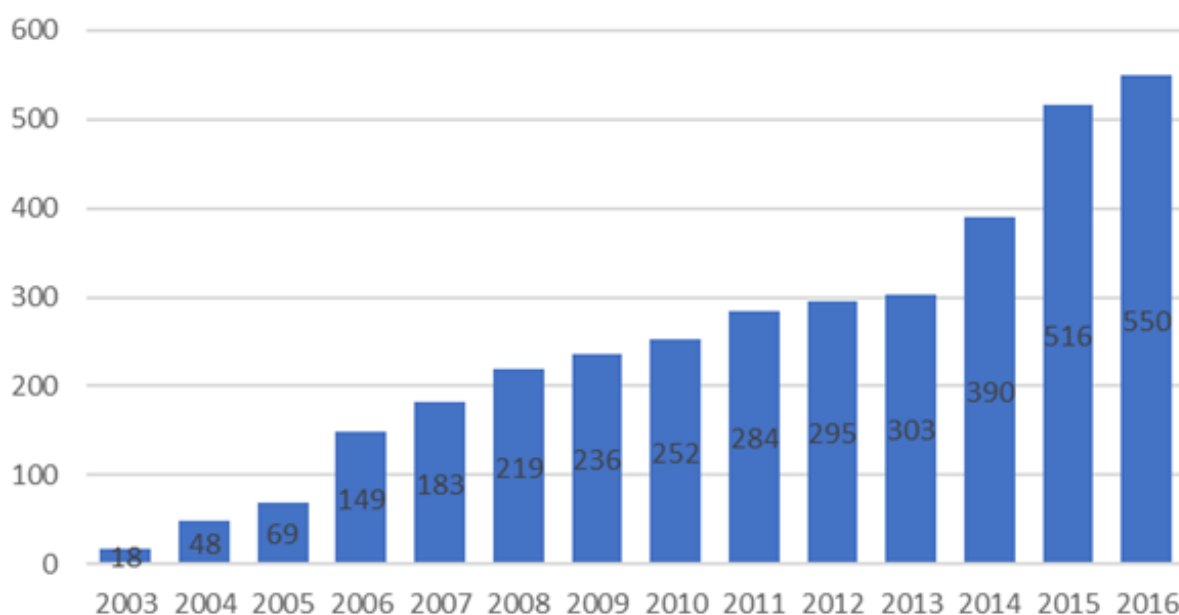
Outro ponto importante relativo às operações e vinculado à espetacularização do combate à corrupção diz respeito à estratégia de utilização de algemas, comumente empregada em prisões cautelares, amplamente noticiadas. Assim se construía uma imagem de culpa do indivíduo, ainda que não houvesse, sequer, ação penal contra ele. A estratégia foi interrompida pela decisão do STF que, através da edição da Súmula Vinculante n. 11/ANO, proibiu a utilização de algemas quando não configurada a situação de risco a segurança ou fuga do preso.

O gráfico a seguir mostra o crescimento da utilização de operações pela PF:

#### Gráfico 7 – Operações da Polícia Federal

---

<sup>40</sup> As provas, por outro lado, são construídas no âmbito do processo penal com os princípios do contraditório e ampla defesa do réu. Na fase pre-processual existe a busca de indícios.



Fonte: Dados coletados do sítio da Polícia Federal (Polícia Federal, 2019b).

Observa-se o acelerado crescimento no volume de operações integradas. Certamente, fruto da institucionalização da PF e da promulgação de inúmeras leis que tinham por objetivo facilitar o seu trabalho investigativo, tal como a Lei 9.807/99, que regulamenta a proteção de vítimas e testemunhas; a Lei nº 10.826/03, que coloca a PF como ator dentro da concessão de posse de armas e a Lei 11.343/2006, que estabelece mecanismos de combate ao tráfico de drogas.

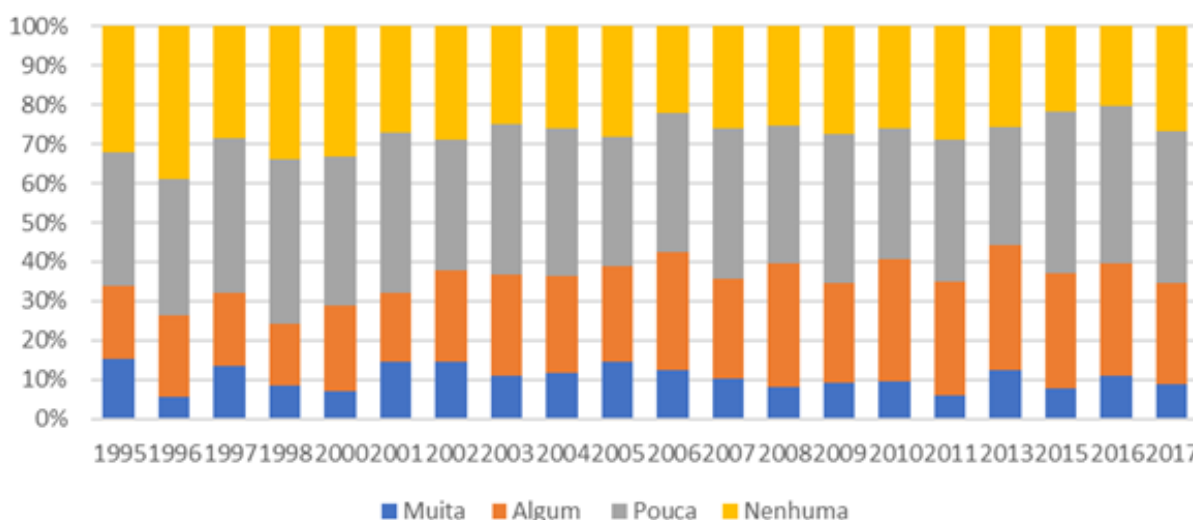
Contudo, a principal lei que forneceu arcabouço legislativo para o exercício de investigação foi a Lei 12.850/13 que versa sobre as organizações criminosas. Essa concedeu aos investigadores uma ampla gama de instrumentos para investigar organizações criminosas que vão da colaboração premiada ao uso de agentes infiltrados. Alguns dos mecanismos desta lei já existiam em outras leis, todavia a Lei 12.850/13 que sistematizou e consolidou os instrumentos persecutórios. Um ponto importante de ressaltar foi o contexto de aprovação da lei. Foi em agosto de 2013, ou seja, logo após as Jornadas de Junho, na qual a bandeira de segurança pública foi levantada e o Estado brasileiro buscava dar uma resposta as grandes manifestações populares ocorridas naquele período.

A Lei 12.850/13 buscava instrumentos para punir grandes organizações criminosas que visavam a suprimir a atuação estatal, ou seja, milícias e redes de tráfico de drogas, que se estabelecem em determinado território e suprimem a presença estatal. Ocorre que a lei foi instrumentalizada pelos órgãos de controle do estado, e amplamente mobilizada na

investigação de casos de corrupção. Isso vem na esteira da mudança do padrão de atuação do Ministério Público no combate à corrupção, deslocando-se da esfera deresponsabilização civil para a punição penal.

A partir da visibilidade alcançada pela PF nas operações integradas, o órgão passou a contar com a confiança da população, em oposição aos péssimos índices de gozam as casas legislativas e os políticos em geral. No gráfico abaixo pode-se observar como se comportou a confiança dos brasileiros nas polícias judiciárias.

Gráfico 8 – Confiança na Polícia/Cabineiros



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Latinobarômetro

Através do gráfico é possível perceber que a confiança (muita, alguma e pouca) permanece em patamares superiores a 60% durante toda a série temporal. Sendo que no pós-Lava Jato (2014 em diante) o patamar de confiança fica acima de 70%. É, portanto, uma instituição que goza de confiança pelos brasileiros.

No próximo capítulo será analisado toda a atuação da Operação Lava Jato desde o início em 2014, especialmente no que tange ao processo de adesão a colaboração premiada. Sempre será levado em consideração como categoria de análise as instituições presentes nesse capítulo, uma vez que a força-tarefa é formalmente composta pela PF e MP. O Poder Judiciário é o responsável por julgar os casos investigados e denunciados pela Operação.

### 3. Lava Jato e a Delação Premiada

A operação Lava Jato é considerada por diversos setores sociais e pela mídia tradicional como a maior operação de combate à corrupção da história do Brasil, e a única capaz de inaugurar um período de efetivo contraponto à “corrupção generalizada” vigente no estado brasileiro. Importa notar que essa é a visão de muitos dos membros da força-tarefa. Diz Deltan Dallagnol em seu livro-manifesto (DALLAGNOL, 2017: 54)

Afinal, nunca houve um caso que enfrentasse a corrupção em megaescala. Nunca houve um caso que tenha chegado aos palácios do crime, desnudando a vergonha dos príncipes da política e do empresariado que tramam em conjunto para explorar a população. Nenhum caso jamais alcançou alguma efetividade que pudesse ter um significado real diante daqueles números astronômicos e daqueles supercriminosos... até 2014. Até a Lava Jato.

Observa-se um tom quase messiânico na fala do membro da força-tarefa. A Lava Jato é apresentada como a resposta para todos os dilemas sociais existentes no Brasil e um novo paradigma no Estado Democrático de Direito brasileiro. Esse procurador, que é o líder da força-tarefa, atuou desde o início do processo, tendo também trabalhado em diversas outras operações integradas, como no caso Banestado, que representa o esforço incipiente de combate à corrupção por meio das forças-tarefa.

Operação Lava se apresentem em termos superlativos o “maior número de delações fechadas”, ou o “maior número de recursos resgatados e mais recentemente a maior” e “única fundação pública de direito privado do MP”. Outra característica da operação é a tentativa de perpetuação das ações. Uma força-tarefa é constituído para investigar determinado fato, sendo desconstituída após a apresentação da denúncia. Contudo, a Operação Lava Jato não respeita essa regra, uma vez que tenta se perpetuar como instituição do sistema de Justiça brasileiro. Isso pode ser observado com os temas das investigações. Se em um primeiro momento investigava-se supostos desvios na Petrobrás no ano de 2019 investiga-se a concessão pelo estado do Paraná de rodovias estaduais.

Mas a compreensão da Operação Lava Jato, em um quadro de fortalecimento da estrutura de *accountability horizontal* reforçada na nova República, e, quiçá, de esgarçamento do tecido social e tensionamento com o princípio democrático, é necessário analisar e colocar

em perspectiva o encadeamento de fatos históricos e o contexto político brasileiro. Também é importante comparar a Operação Lava Jato e a Operação Mãos Limpas.

O ex-juiz Sergio Moro considera a Operação Mãos Limpas uma das mais importantes investigações ocorridas no mundo (MORO, 2004) e, reiteradamente, assumiu-a como uma das fontes inspiradoras da Operação Lava Jato. Ademais, é preciso compreender a centralidade que a delação premiada alcançou no âmbito da Lava Jato, comparando-a com o modelo de *plea bargain* existente nos Estados Unidos, que também inspirou a atuação dos membros da força-tarefa no Brasil.

### 3.1. Histórico da Operação Lava Jato

A operação Lava Jato recebeu cobertura extensiva da mídia brasileira; diversos jornalistas escreveram livros sobre o tema (NETTO, 2016; CARRIJO, 2018; LEITE, 2015); livros-manifestos foram publicados por membros dos MP (DALLAGNOL, 2017; CHEMIN, 2017); além de alguns trabalhos científicos. A missão inicial da Lava Jato era investigar remessas ilegais de divisas para o exterior através de um doleiro em um posto de combustível.

No primeiro ano de operação, 2014, foram realizadas sete fases da operação. Algumas tiveram um distanciamento de meses e outra de três dias. Isso reflete a capacidade organizacional da força-tarefa, uma vez que era necessário um lapso temporal maior para construir a narrativa investigativa. As fases foram Lava Jato, Bidone, Dolce Vita, Casablanca, Bidone II, Bidone III e Juízo final. A nomenclatura já apontava uma direção da investigação, isso pode ser percebido no nome da sétima fase que evoca a noção que a Lava Jato é o fim da corrupção nas empreiteiras. Nessas fases também houve variação da quantidade de instrumentos utilizados. A primeira fase que pode ser considerada a maior de toda força-tarefa teve a prisão provisória de vinte e oito pessoas e outros tantos mandados de busca e apreensão e de condução coercitiva. Dentre os presos estava o doleiro Alberto Youssef. A segunda fase e a quarta fase foram pensadas para prender o ex-diretor da Diretoria de Abastecimento Paulo Roberto Costa. Ele havia sido preso na segunda fase, conseguiu a liberdade e foi preso novamente na quarta fase. A alegação para nova prisão foi a alegação de o risco de fuga, uma vez que detinha contas no exterior. Um expediente parecido com esse já havia sido utilizado na Operação Satiagraha, quando o então Presidente do STF, Gilmar Mendes, concedeu um habeas corpus ao banqueiro Daniel Dantas, tendo a justiça de primeira instância emitido nova ordem prisão do banqueiro. Esse primeiro período é focado na dupla Alberto Youssef e Paulo Roberto Costa. Ao mesmo tempo que desenvolvia as fases da operação, ocorre a retomada dos



trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados Federais e instaurada uma Comissão Parlamentar de Mista de Inquérito (CPMI) no Congresso Nacional. Ambas tratavam genericamente da Petrobrás. A CPMI foi articulada pelos membros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), oposição ao governo de Dilma Rousseff. Na investigação da CPMI discutiu-se, entre outras questões, a compra de uma refinaria em Pasadena, quando a então presidente integrava os quadros de conselheira da Petrobrás.

No dia 27 de agosto do mesmo ano foi fechado o primeiro acordo de delação premiada no âmbito da Lava Jato. O colaborador Paulo Roberto Costa que se encontrava preso à época. Homologado pelo juiz Sérgio Moro no mês seguinte os termos do acordo, realizado entre Paulo Roberto Costa e o MPF, foram vazados pela imprensa pouco tempo depois. Na edição de nº 2390 de 10 de setembro de 2014 da Revista Veja publicou trechos da delação. Esse expediente se tornaria normal dentro da excepcionalidade da Operação Lava Jato. Mas nesse caso, importa lembrar que se tratava de período eleitoral no Brasil e que a então presidente Dilma Rousseff era candidata concorrendo à reeleição, de modo que a capa da edição, que sugeria o envolvimento do PT em esquema de propina na compra da refinaria de Pasadena atingia sua candidatura frontalmente. No final do mês de setembro o doleiro Alberto Youssef realizou acordo de delação premiada com o Ministério Público Federal. Esta delação foi homologada pelo então Ministro do STF, Teori Zavascki, no dia 19 de setembro de 2014, pois envolvia indivíduos com foro de prerrogativa de função. No dia 09 de outubro de 2014, quatro dias após o primeiro turno e confirmada a necessidade de um segundo turno para eleição presidencial, a Folha de São Paulo publicou trechos da delação de Alberto Youssef, que apontava o PT como o principal mandante das condutas corruptas ocorridas na Petrobrás.

Em 22 de outubro os executivos da Toyo Sental Augusto Ribeiro de Mendonça Neto e Júlio Gerin de Almeida Camargo fecharam um acordo de delação. Importa notar que assim como no caso das delações anteriores, também agora, houve novo vazamento do conteúdo dos acordos. Até aquele momento um executivo da Petrobrás, um doleiro e dois executivos de empresas privadas haviam realizado acordos de delação premiada.

No dia 26 de outubro a então presidenta Dilma Rousseff foi reeleita com 54.501.118 . O resultado eleitoral foi sistematicamente questionado pela oposição e por setores conservadores da sociedade brasileira. O candidato derrotado, o então Senador Aécio Neves, em um discurso no Senado Federal afirmou que perdeu a eleição para uma organização criminosa e, portanto, não reconhecia a legalidade e legitimidade das eleições brasileiras e atuaria para prejudicar de forma contundente o governo eleito. A Operação Lava Jato foi

utilizada sistematicamente para atacar a presidente. Isso pode ser notado já nas comissões parlamentares de inquérito que não apresentavam um foco investigativo. No final de 2014, ainda ocorreu o fechamento da delação premiada de Pedro Barusco, a apresentação de denúncias pelo MPF contra empreiteiros e o contra o ex-diretor de assuntos internacionais da Petrobras, Nestor Cerveró. Houve vazamento da delação de Pedro Barusco no que tange a parte do depoimento sobre o ex-tesoureiro do PT, João Vaccari. Também ocorreu o vazamento da delação de Nestor Cerveró.

No ano de 2015 ocorre as fases 8ª, My way, “Que País é esse?”, A origem, 12ª, 13ª, Erga Omnes, Conexão Mônaco, Radioatividade, Pixuleco I, Pixuleco II, Nessun Dorma, Corrosão, Passe Livre. Os alvos da operação, assim como a última operação de 2014 começam a diversificar-se. Passa a agir em outras diretorias da Petrobrás e de subsidiárias da empresa. Nesse período também ocorre prisões de sócios de grandes empreiteiras, tal como Dário Queiroz Galvão que era um dos sócios da empreiteira Queiroz Galvão, Marcelo Odebrecht da construtora Odebrecht e Otávio Marques de Azevedo da Andrade Gutierrez. Também é observado uma nova expansão do objeto investigado; são inquiridos contratos relativos ao Ministério da Saúde e da Caixa Econômica Federal. Ocorre, portanto, uma expansão da investigação que estava restrita a Petrobras e empresas contratadas. Esse expediente tem sido utilizado para perenizar a Operação Lava Jato. Ainda na tônica de expansão do objeto investigado a fase denominada Radioatividade busca indícios de desvios na Eletronuclear, estatal responsável pela energia nuclear no Brasil, e uma possível formação de cartel entre as empreiteiras nas licitações da Usina Nuclear Angra 3. O STF decidiu que toda essa investigação seria remetida para o Rio de Janeiro, desmembrando parte da operação. Tal medida acatava o princípio do juízo natural<sup>41</sup>, em respeito as regras de competências do Código de Processo Penal. O juiz responsável, Marcelo Bretas, meses depois viajaria com o governador eleito do Rio de Janeiro em um jato particular para a posse do presidente eleito, Jair Bolsonaro, o que levantou suspeitas de politização da justiça

No dia seis de agosto, em diversas cidades brasileiras, foram registradas manifestações contra o governo Dilma – a essa altura bastante desgastado pela Lava Jato. O chamado

---

<sup>41</sup> No princípio do juízo natural existe a necessidade de estabelecer o juízo antes do cometimento da ação, uma vez que escolher o juízo após a ação perde-se a noção de imparcialidade do juiz e existe o questionamento de nomear o juiz para decidir conforme determinado interesse. Esse princípio foi bastante discutido nos tribunais pós-Segunda Guerra Mundial.

“panelaço”<sup>42</sup> embalou o pedido de impeachment da então presidenta, e, em alguns casos, de “intervenção militar”. Tudo sob o pretexto de acabar com a corrupção.

No dia dois de dezembro de 2015, o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha aceitou um pedido de impeachment contra a então presidente Dilma Rousseff, fundado em duas acusações: atraso de repasse para as empresas públicas, que configurariam “empréstimo”, e a edição de decretos com créditos suplementares que não estariam previamente dispostos em lei orçamentária.

Em 2016 ocorre as fases, Triplo X, Acarajé, *Aletheia*, Polimento, Xepa, Carbono 14, Vitória de Pirro, Repescagem, Vício, Abismo, Caça-Fantasma, Resta Um, Arquivo X, *Omerta*, Dragão e Calicute. A Operação Lava Jato buscou associar o máximo de questões ao presidente Lula e seu governo, tratando especialmente do apartamento do Guarujá na fase Triplo X. Segundo os investigadores a OAS manteve a propriedade do apartamento, mas repassou a posse do apartamento para o presidente a título de propina. Além disto, a empreiteira teria promovido uma ampla reforma no apartamento tendo como consultora a ex-primeira-dama Marisa Letícia. Essa acusação foi a base da primeira sentença condenatória do presidente Lula, proferida em doze de julho de 2017 e, posteriormente, confirmada pelo Tribunal Regional da 4ª Região, em vinte e quatro de janeiro de 2018.

A consequência mais imediata da decisão foi a prisão do presidente Lula, uma vez que o STF havia alterado posicionamento jurisprudencial, relativizando o princípio da presunção da inocência e permitindo a prisão em segunda instância, ainda que pendentes recursos aos tribunais superiores. O segundo efeito da decisão era a impossibilidade de o presidente concorrer para a eleição presidencial de 2018, tendo em vista a Lei da Ficha Limpa, que determina a inelegibilidade de pessoa condenada em órgão colegiado. Salienta-se que o presidente liderava as pesquisas eleitorais. O segundo fato que demonstra a perseguição foi a fase *Aletheia*. Um dos principais métodos da Lava Jato era a condução coercitiva, na qual o investigado era conduzido pela PF para depor sem nenhuma notificação anterior. A razoabilidade dentro da investigação criminal e o processo criminal é uma notificação anterior do indivíduo, caso não compareça é determinada a condução coercitiva. A Lava Jato alterava essa lógica, já utilizava a condução coercitiva como primeira opção. Em outubro de 2018 o STF declarou ilegal tal conduta. Nesta fase foi conduzido coercitivamente o presidente Lula. Nota-se que o presidente não havia sido previamente notificado para prestar esclarecimentos.

---

<sup>42</sup> O panelaço foi um movimento que ocorreu em diversas cidades brasileiras, especialmente em bairros de classe média, na qual durante o pronunciamento da presidente Dilma batiam panelas na janelas das casas e apartamentos em sinal de protesto.

Também foram conduzidos coercivamente dois filhos do presidente, Paulo Okamoto, presidente do Instituto Lula e mais sete pessoas. A suspeita dos investigadores era o pagamento de propina ao presidente através de palestras do Instituto Lula.

No dia dezesseis de março ocorre um dos fatos mais controversos da Operação Lava Jato, colocando em dúvida sua legitimidade pela clara expressão de politização do processo. Ocorre que naquele momento a Câmara dos Deputados estava discutindo o processo de *impeachment* da presidente Dilma. Com o intuito de articular uma saída democrática e menos gravosa do ponto de vista institucional, a presidente tinha a intenção de nomear o presidente Lula para chefe da Casa Civil<sup>43</sup>, ministério responsável pelas articulações do poder executivo junto ao Poder Legislativo. Contudo, o ex-juiz Sergio Moro levantou sigilo sobre o conteúdo de interceptação telefônica que havia autorizado no âmbito das investigações da Lava Jato. A conversa entre o presidente Lula e a então presidente Dilma veio a pública em rede nacional e revelava a intenção de Dilma de nomear Lula para a Casa Civil.

Contrariando todo arcabouço legal e constitucional<sup>44</sup> o ex-juiz Sérgio Moro visa a evitar que, assumindo a Casa Civil, em razão do foro privilegiado, o processo do presidente Lula fosse encaminhado para o STF. As consequências políticas da decisão de Sérgio Moro foram além: a opinião pública se opôs à nomeação, os partidos de oposição mobilizaram o STF que, pela lavra do ministro Gilmar Mendes finalmente suspendeu a nomeação. A crise do governo Dilma se aprofundou e a imagem do presidente Lula foi desgastada mais uma vez pela condução irresponsável do júízo na Lava Jato.

Na fase Carbono 14 pode-se observar novamente o engajamento político do ex-juiz da Lava Jato. No despacho que autorizou as prisões e as conduções coercitivas o ex-juiz Sergio Moro indicava a possibilidade de existência de vinculação entre a investigação em curso e o assassinato do Prefeito de Santo André, Celso Daniel, ocorrido anos antes. O caso, no entanto, foi julgado pela justiça comum do estado de São Paulo e os acusados foram condenados, sem que se tenha registrado qualquer repercussão sobre o caso Celso Daniel dentro da Lava Jato.

---

<sup>43</sup> A CF/88 dispõe que o cargo de ministro de Estado é de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, sendo que determinadas vedações estão definidas no próprio texto constitucional. Por exemplo, o cargo de Ministro de Estado da Defesa é exclusivo para brasileiros natos. Não havia nenhum impedimento para o presidente assumir o cargo de Ministro da Casa Civil.

<sup>44</sup> Vale a pena considerar que o trecho da conversa vazada é posterior a própria ordem de Sérgio Moro para suspensão do grampo telefônico. Mais grave, registra-se a supressão de instância, uma vez que a presidente Dilma Rousseff tinha foro por prerrogativa de função, razão pela qual as informações obtidas deveriam, obrigatoriamente, ser encaminhadas para o STF.

No final de agosto é votado pelo Senado Federal o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, não existia julgamento relacionados as investigações da Lava Jato, contudo sempre era relacionada aos desdobramentos do caso, mesmo não tendo sido implicada pela operação.

O principal alvo da fase “Omertà” foi o ex-ministro da Fazenda do Governo Lula e da Casa Civil do Governo Dilma, Antônio Palocci. O termo relacionado à máfia italiana que se refere ao silêncio entre os participantes do esquema criminoso. Segundo os investigadores Palocci era responsável por intermediar negócios para a empreiteira Odebrecht e recebia propinas em troca. Importante salientar que o investigado sempre foi um articulador entre o governo e a iniciativa privada. Sendo que eventual parceria após a saída do governo é algo comum da política. Outro ponto interessante foi que o Ministério Público Federal não aceitou uma delação premiada do ex-ministro, sendo que a PF fechou um acordo de colaboração algum tempo depois.

No dia dezenove de outubro foi preso preventivamente o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, que havia aceitado o pedido de *impeachment* da presidente Dilma. No despacho o ex-juiz Sergio Moro arguia que ele solto corria risco de prejudicar a instrução criminal, portanto seria um caso de prisão preventiva.

No ano de 2017 ocorreram dez fases da Operação Lava Jato, *Blackout*, Paralelo, Asfixia, Poço Seco, Cobra, Sem Fronteiras, Abate, Abate II, 46<sup>a</sup>, Sothis. O ponto de maior destaque foi o vazamento da colaboração premiada dos sócios da JBS que quase culminaram na renúncia do ex-presidente Michel Temer.

Na esteira das modificações introduzidas pela Operação Lava Jato, a PF realizou em março de 2017 a Operação Carne Fraca. Ela buscava indícios sobre a existência de crimes no setor alimentício brasileiro com relações ao âmbito político. As manchetes versavam principalmente sobre a adulteração das carnes vendidas nos principais frigoríficos brasileiros. O efeito foi imediato com a desvalorização acionárias das empresas, paralização de atividades das plantas industriais e embargos de exportação. O setor de alimentos brasileiro foi prejudicado de forma profunda, assim como o setor de construção civil e petroleiro pela Operação Lava Jato.

No dia dezessete de maio ocorre um vazamento da delação da JBS que implica o ex-senador Aécio Neves e o ocupante do cargo de presidente da República Michel Temer. Ambos são gravados pelo Joesley Batista que havia fechado um acordo com MPF e tentava reunir provas contra políticos, assim serviu como agente infiltrado para gravar a conversa. Tal método já havia sido utilizado anteriormente. Importa notar que este acordo foi realizado com

a PGR e até 2018 não está completamente confirmado, uma vez que existem graves suspeitas sobre esse acordo. Sendo que o procurador da república Marcelo Miller, principal responsável do fechamento, saiu do MPF logo em seguida. Outro ponto importante foram a articulação da JBS no dia anterior ao vazamento da delação premiada . O vazamento teria um efeito imediato na economia brasileira, a desvalorização da empresa no mercado de capitais e a valorização do dólar frente a moeda brasileira. Assim, no dia anterior ao vazamento houve uma compra substancial de moeda americana pela JBS e a empresa acabou recuperando o prejuízo da desvalorização da empresa na bolsa.

No ano de 2018 ocorrem as fases: Integração; *Buona Fortuna*; Sothis II; *Déjà vu*; *Greenwich*; Piloto; 54<sup>a</sup>; Integração II; Sem fundos; Sem limites. Observa-se um novo alargamento do objeto investigado. Passa a observar o processo de concessão de rodovias federais do norte do estado do Paraná. Nota-se um distanciamento da competência atribuída aos processos da Lava Jato. Também foi alvo no período as obras da Usina Belo Monte no Pará. No dia onze de setembro a operação realiza a quadragésima terceira fase que recebe o nome de “Piloto” o principal alvo era o ex-governador do Paraná e candidato ao Senado Federal pelo mesmo estado Beto Richa. Segundo a PF o ex-governador comandava um grupo que exigia propina para a concessão de trechos da rodovia PR-323. Essa fase foi desdobramento de delações premiadas.

A penúltima fase de 2018 teve como linha investigatória a construção da sede da Petrobrás em Salvador. Essa fase foi a primeira com a juíza substituta Gabriela Hardt, que assumiu o caso após a ida do ex-juiz Sergio Moro para o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo de Jair Bolsonaro. Segundo os investigadores ocorreu um processo de desvio de recursos públicos na construção da sede da Petrobrás que beneficiou políticos e servidores públicos.

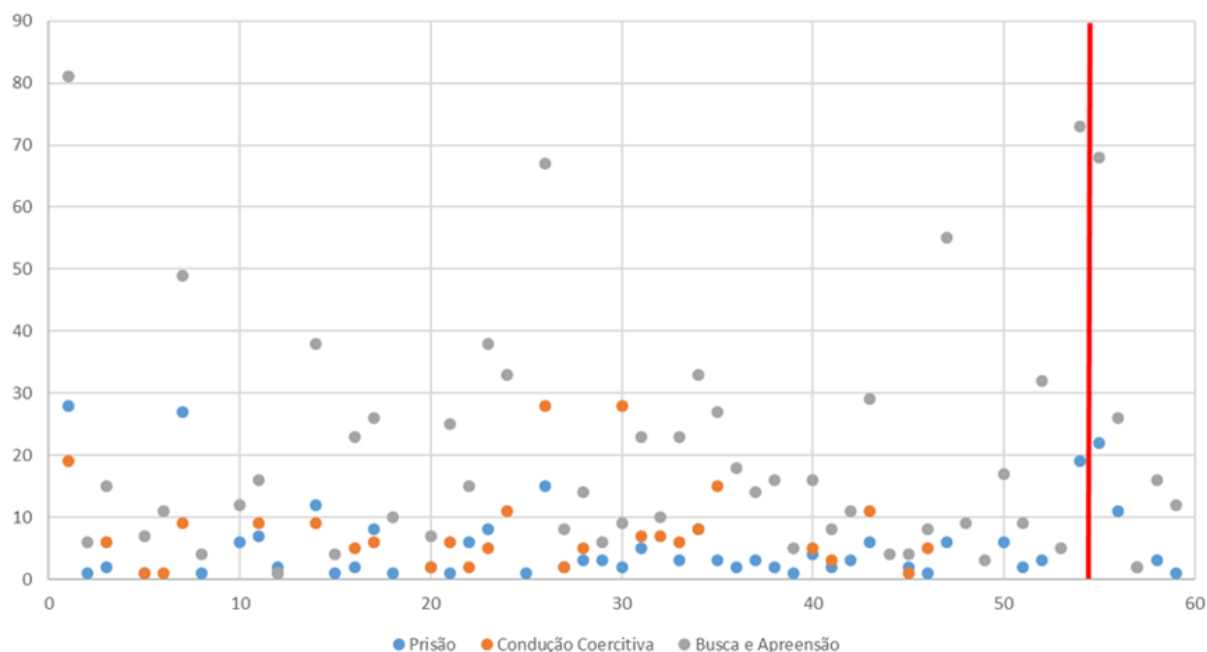
Nestes cinco anos de Operação Lava Jato pode se observar diversas características e algumas mudanças no modo de condução da operação. A primeira constatação sobre a operação é a utilização de nomes, apelidos, alcunhas para cada uma das fases. A grande maioria das fases recebeu algum título, que foi utilizado para a divulgação da operação junto à mídia brasileira. Como dito anteriormente esses títulos foram muitas vezes mobilizados por setores conservadores da sociedade brasileira, em manifestações contra o partido dos trabalhadores ou contra suas principais lideranças. O caso mais famoso envolve o título “Pixuleco”, dado à 17<sup>a</sup> fase da Operação. Diversos grupos reacionários e conservadores utilizaram esse nome de forma pejorativa para se referir ao presidente Lula. A estratégia

também invoca uma direção de pré-julgamento dos investigados; mesmo que não tenham sido devidamente processados já são relacionados com uma determinada expressão que os coloca em situação de culpabilidade.

Outra característica da operação é a modificação do perfil dos investigados. No início os principais investigados eram doleiros e/ou funcionários da Petrobrás, como Alberto Youssef e Paulo Roberto Costa, principais alvos da 1ª fase da Operação. Com o desenrolar da Operação, contudo, as fases passaram a mirar nos chamados operadores financeiro, tais como Fernando Antônio Falcão Soares, conhecido como Fernando Baiano. Nesta escalada, os políticos passaram a constituir os alvos preferenciais das investigações. Primeiro aqueles ligados ao Partido dos Trabalhadores, cujo maior exemplo é o presidente Lula, depois aqueles ligados ao PMDB/PP e alguns vinculados ao PSDB, como o ex-senador Aécio Neves. Neste caso, é verdade, a investigação ocorreu no STF e não na 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba, presidida pelo ex-juiz Sérgio Moro.

Uma das estratégias mais utilizadas pela Lava Jato foi a mobilização expressiva de técnicas investigativas invasivas, com destaque para a prisão cautelar (seja preventiva seja temporária), a busca e apreensão e a condução coercitiva. O gráfico abaixo mostra como foram utilizadas essas três diligências durante o lapso temporal 2013-2018.

Gráficos 9 – Métodos Operação Lava Jato



Fonte: Elaboração própria com dados do MPF.

Espera-se que a busca e apreensão seja a diligência mais utilizada, em comparação com as demais, uma vez que é menos gravosa e proporciona a coleta de uma quantidade razoável de provas documentais. Além disso, são necessários mandados individuais para cada endereço a ser investigado. Por outro lado, nota-se que a condução coercitiva foi tão utilizada quanto a prisão preventiva. As coercitivas eram mobilizadas pelo MPF e PF para diminuir a capacidade de resistência jurídica do investigado, já que ausente o aviso prévio e, muitas vezes, o conhecimento da própria existência de um inquérito policial contra ela. O planejamento da defesa também era prejudicado por falta de tempo para consultar com seu cliente.

Por fim, a prisão cautelar, que foi uma das principais formas de atuação da Operação Lava Jato foi amplamente mobilizada em suas duas formas de manifestação: prisão preventiva e prisão temporária<sup>45</sup>. Segundo o MPF foram duzentos e sete prisões preventivas e temporárias.

A prisão em segunda instância foi uma das maiores demandas da força-tarefa, um dos pontos nucleares de toda operação. Segundo a força-tarefa não seria possível a Lava Jato sem essa modificação constitucional. Tanto o MPF, através do chefe da operação, Deltan Dallagnol, (DELLAGNOL, 2017) como o ex-juiz da causa em Curitiba, defenderam essa posição como o único modo de efetivar a justiça e garantir a instrução penal.

A presunção de inocência representa, contudo, o núcleo do *due process of law*, já que garante um mínimo de proteção ao cidadão frente a atuação penal do Estado. Garante que todos os recursos inerentes à ampla defesa e ao contraditório sejam utilizados para a proteção do indivíduo. A presunção de inocência encontra lastro na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XI), no Pacto de San José da Costa Rica (art. 8º, 2) e na CF/88 (art. 5º, LVII). É notável que se trate de uma norma fundamental da sistemática protetiva dos Direitos Humanos, cuja violação pode configurar um estado de exceção. O julgamento do Habeas Corpus 84.078/MG, em 2009, sedimentou a posição do STF, no sentido de que a prisão sem o devido trânsito em julgado violaria o princípio da presunção de inocência. Em 2011 houve uma alteração no Código de Processo Penal segundo a qual se reafirmava que apenas poderia existir a prisão em flagrante, prisão cautelar e a prisão definitiva, e que esta deveria ocorrer após o trânsito em julgado (art. 283 CPP). Mas em 2016, durante o julgamento do Habeas

---

<sup>45</sup> Também é espécie de prisão antes da definitiva a prisão em flagrante. Nesta o agente está cometendo crime, foi perseguido após cometer crime, está sendo perseguido após cometer o crime, mas não continuamente ou ainda está com objetos que presumem o cometimento do crime. Como exige essa atividade ilícita presente essa espécie de prisão foi pouco utilizada na Lava Jato.



Corpus 126.292/SP, o STF alterou a jurisprudência no sentido de permitir a prisão após o julgamento em segunda instância, cedendo ao *lobby* do MPF e à ampla pressão de setores conservadores da sociedade brasileira. A decisão não ocorreu, contudo, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. As duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (nº 43 e 44) ajuizadas pela Ordem de Advogados do Brasil e pelo Partido Ecológico Nacional (atual Patriotas) pedindo para que seja reafirmada a constitucionalidade do art. 283 do CPP pendem de julgamento de mérito.

O ex-juiz da Operação Lava Jato, que assumiu um cargo de Ministro da Justiça e da Segurança Pública no governo Bolsonaro, colocou em discussão um pacote anticrime (Projeto de Lei 882/2019) na Câmara dos Deputados. Um dos itens que deseja alterar é justamente o art. 283 do CPP. A possibilidade de prisão após decisão de órgão colegiado coloca a questão dos processos originários de tribunais, cujos condenados seriam presos imediatamente, em afronta ao princípio do duplo grau de jurisdição.

De todas as estratégias que a Operação Lava Jato mobilizou, a delação premiada é das mais controversas. A delação (ou colaboração) premiada foi consolidada no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei de Combate a Organizações Criminosas (Lei nº 13.850/2013). Todavia o histórico do instrumento é mais antigo no Brasil. Talvez a mais famosa colaboração premiada da história brasileira seja a carta-delação de Joaquim Silvério dos Reis, endereçada ao Visconde de Barbacena, na qual informa sobre a Inconfidência Mineira (STARLING, 2018). O resultado foi a desarticulação da iniciativa republicana em Minas Gerais, o degredo de diversos intelectuais mineiros e o martírio do Alferes Joaquim Silvério da Silva, o Tiradentes, como se sabe. No Brasil pós-88 a menção sobre a possibilidade de acordos entre investigado e investigadores remonta às Leis nº 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), nº 8.137/90 (Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária), nº 9.034/95 (Lei do Crime Organizado), nº 9.807/99 (Lei de Proteção de Vítimas e Testemunhas), nº 11.343/06 (Lei de Prevenção ao Uso de Entorpecente), e nº 12.683/12 (Lei de Lavagem de Dinheiro), além do Decreto 5.015/04, que incorpora no ordenamento jurídico brasileiro a Convenção da Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Durante esse período, de fato, ocorreram algumas delações premiadas, dentre as quais se destaca a de Alberto Yousseff no “Escândalo do Banestado”. O acordo aconteceu em 2004 no âmbito de uma investigação que busca atos de corrupção nos empréstimos concedidos pelo Banco do Estado do Paraná (Banestado). Yousseff fechou um acordo para delatar outras pessoas, ter sua pena reduzida e não voltar a cometer mais crimes. Teve sua pena reduzida de sete anos para

um ano e segundo o MP a participação foi fundamental para alcançar outros pontos de investigação. Como é de conhecimento geral ele continuou a prática de atos ilícitos e teve o acordo invalidado pelo ex-juiz Sergio Moro em 2014. No mesmo ano fechou um novo acordo de delação premiada, desta vez na Lava Jato.

O mote da delação premiada é facilitar a investigação penal por parte das instituições envolvidas (Ministério Público e polícia judiciária) e oportunizar ao investigado uma redução das sanções penais, que seriam impostas após o processo judicial (Poder Judiciário, Ministério Público). Levantam-se inúmeros questionamentos acerca da utilização do instrumento, tais como a veracidade e completude das informações fornecidas pelo os investigados, a situação em que se encontrava para fechar o acordo, a não utilização de todos os meios de defesa no processo e a utilização dos indícios obtidos como meio de condenação de um terceiro.

A *Teoria dos Jogos*<sup>46</sup> dá uma boa perspectiva analítica para abordar a questão da veracidade e completude das informações fornecidas pelo delator. Qual seria a vontade real do colaborador de ajudar a investigação policial? Quanto ele estaria ganhando e qual seria o risco pessoal que passaria a sofrer? A teoria sugere que o colaborador sopesará esses itens e pensará o que poderia ser revelado para alcançar as benesses do acordo e não o prejudicar de forma permanente. Assim, a informação extraída estará filtrada e viciada pelo senso de proteção do colaborador.

O processo de adesão do colaborador é outro ponto controverso. O investigado, geralmente, desconhece o conjunto de indícios que as autoridades persecutórias têm sobre os atos praticados. Assim, poderá achar que se encontra em uma situação pior do que realmente está o que o impele à adesão ao acordo. Caso esteja preso terá maior incentivo para aderir ao acordo do que se estiver em liberdade. Essa discussão se fez presente nos processos judiciais envolvidos na Lava Jato, particularmente porque alguns colaboradores estavam presos cautelarmente quando aderiram ao acordo.

Do ponto de vista normativo a delação premiada representa uma alienação dos direitos inerentes ao *due process of law*, uma vez que coloca de forma cabal que diversos direitos dos investigados são retirados para receber as benesses do acordo. O mais comum desses direitos retirados é ao silêncio não incriminatório e à possibilidade de recorrer de determinados atos.

Ressalta-se que no processo penal brasileiro o réu apenas pode ser condenado por provas produzidas em juízo durante o processo penal, sendo que os indícios servem para

---

<sup>46</sup> A Teoria dos Jogos estuda as escolhas dos agentes conforme a alteração de circunstâncias que se encontram, ou seja, observa o comportamento dos agentes de acordo com as opções existentes. Inicialmente foi pensada no campo da matemática, contudo atualmente é utilizada nos mais variados campos científicos.

embasar a peça acusatória. Na sistemática da delação este princípio é mitigado por uma tendência à culpabilização precoce, seja pela antecipação, ainda que parcial, do juízo<sup>47</sup>, seja pela exploração midiática do conteúdo das delações.

A relação que estabeleceu entre a mídia e a força-tarefa é singular no âmbito da Lava Jato. A operação utilizou estratégias de obtenção de apoio popular às investigações que passaram pela mobilização dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias. Destaque para criação de um sítio eletrônico exclusivo da força-tarefa para acompanhar os fatos quase em tempo real. Foi o primeiro endereço eletrônico deste tipo na história do MPF (DELLAGNOL, 2017).

Ainda mais centrais, as coletivas de imprensa, após cada fase da operação, garantia a preponderância na narrativa acusatória, uma vez que apresentavam suas teses para a toda a sociedade brasileira, sem a possibilidade de contraponto equilibrado por parte da defesa dos investigados na operação. Trata-se de um monopólio na construção de determinada narrativa, que gerou um desequilíbrio informacional, como uma das principais características da Operação. Nota-se que essas duas estratégias - sítio eletrônico e coletivas de imprensa após a realização de cada fase - auxiliaram a construção da Publicidade do Escândalo<sup>48</sup> no entorno da Operação Lava Jato.

Ainda, em uma dimensão da relação entre mídia e operação com contornos de ilegalidade, os vazamentos marcaram a evolução da Lava Jato. As colaborações normalmente possuem um prazo de seis meses de resguardo de sigilo. Durante esse período a polícia judiciária deverá prover diligências capazes de averiguar se as falas do delator corroboram com a estrutura de indícios, ou seja, se o delator está realmente falando a verdade e se é possível comprovar através de outros meios de provas. Ocorre que os sistemáticos vazamentos do conteúdo das delações, torna-o público antes do decurso do prazo legal de sigilo não receberam até o momento o devido tratamento judicial. Em muitos casos os vazamentos provocavam desgastes ou crises políticas, tal como o de Paulo Roberto Costa, que motivou a Veja, durante o período eleitoral, a expor o Partido dos Trabalhadores.

---

<sup>47</sup> O juiz não participa do acordo de delação premiada, mas deve homologá-lo e, ao fazê-lo, deverá observar se as informações prestadas são úteis para a investigação. Esse juízo importante, em alguma medida, na antecipação acerca de seu convencimento sobre autoria e materialidade dos crimes investigados. Ver Avritzer e Marona, 2017.

<sup>48</sup> A publicidade do escândalo refere-se a ideia de espetacularização de atos relacionados a investigação. O modo ortodoxo haveria a publicidade para as partes poderes exercerem os *due process of law*. Nessa forma de publicidade do escândalo os atos são programados para serem expostos massivamente nas mídias, seja tradicional ou nas redes sociais. A Lava Jato possui diversas formas de atuação que podem ser caracterizadas desta forma. Após cada operação é realizada uma coletiva de imprensa na qual expõe a narrativa e repetida sucessivas vezes nas mídias. O mesmo instrumento não é garantido ao investigado.

### 3.2. Lava Jato vs. Mãos Limpas

A Operação Lava Jato não é a primeira grande operação de combate à corrupção ocorrida em um país democrático. A Operação Mão Limpas ocorreu na Itália da década de 90 e ainda hoje possui desdobramentos relativos à democracia italiana. Existem muitas similaridades entre os dois processos, todavia existem diferenças importantes entre os casos (Kerche, 2018).

Inicialmente deve-se notar o apreço que as principais figuras da Lava Jato possuem pela Operação Mãos Limpas. O ex-juiz Moro já em 2004 afirmava da importância da Operação Mãos Limpas e afirmava que “todo modo, é impossível não reconhecer o brilho, com suas limitações, da operação mani pulite, não havendo registro de algo similar em outros países (...) No Brasil, encontram-se presentes várias das condições institucionais necessárias para a realização de ação judicial semelhante” (MORO, 2004, p. 61). O procurador da República Deltan Dellagnol também afirma a importância da Operação Mãos Limpas para a instrumentalização da Operação Lava Jato (DELLAGNOL, 2017).

A Operação Mãos Limpas começou em 1992 na cidade de Milão através de uma investigação de pagamento de propina de pequeno valor para um funcionário pouco expressivo, chamado Mario Chiesa, do Partido Socialista Italiano – PSI - (KERCHE, 2018; BARBACETTO; GOMEZ; TRAVAGLIO, 2016). No início não havia uma preocupação dos partidos italianos com a investigação. O sistema político italiano, desde o final da Segunda Guerra Mundial e da queda do ditador fascista Mussolini, se organizava em torno de dois partidos principais: o Demócrata Cristão (DC) e o PSI, sendo que o primeiro teve a maioria dos primeiros-ministros no pós-guerra. Havia uma estabilidade democrática e política na república italiana, portanto.

Após a prisão de Chiesa começa a aparecer nomes importantes do PSI ligados ao recebimento de propina em alguns serviços públicos da cidade milanesa. Os membros do PSI alegam que o caso de Chiesa é circunstancial e que não influenciava o partido. Após dias de interrogação Chiesa admite os pagamentos de propina e começa a denunciar fatos de colegas do sistema político. A partir deste depoimento os investigadores começam a intimar diversos políticos italianos para prestar esclarecimentos sobre os fatos narrados por Chiesa.

Observa-se que políticos de ambos partidos são contatados. Inicia-se, então, um processo de “bola de neve” na política italiana: políticos citados se apresentam e fazem citações de outros políticos.

As citações dos investigados a terceiros versavam sobre o pagamento de propina nos serviços públicos italianos. Empresas privadas eram responsáveis por realizarem pagamento a políticos e membros da administração pública para poderem realizar determinado serviço público. Logo a Operação recebe apoio da população italiana e da mídia. Informa Barbacetto e outros (2016: 53).

A investigação do *pool* milânes recebe apoio popular em massa, que se transforma em torcida de futebol. A insatisfação com os partidos políticos traduz-se em uma adesão generalizada e profunda aos magistrados, especialmente Antonio Di Pietro. Os meios de comunicação destacam sua figura, descrevendo-o como o homem que está limpando e renovando o sistema político italiano. E a popularidade dos promotores da Mãos Limpas atinge níveis inimagináveis.

Assim como a Lava Jato, a Mãos Limpas sempre utilizou a política do escândalo e a narrativa moralizadora para legitimar-se junto à opinião pública no combate à corrupção. Não por acaso, o combate à corrupção acaba sendo vinculado a figuras de justiceiros, geralmente, servidores públicos de carreira que apresentariam capacidades excepcionais que os permitiriam modificar o sistema político, livrando-o da corrupção. Neste sentido, o ganho institucional referente ao combate à corrupção é mínimo, pela centralidade que alcança a narrativa de existência de seres “inocorrúptíveis”.

Alguns métodos também foram integralmente copiados pela Operação Lava Jato. Assim como a operação italiana, os membros da força-tarefa brasileira ameaçaram publicamente abandonar a investigação se a legislação Anticorrupção não fosse promulgada<sup>49</sup>. Por mais estranho que pareça um servidor público afirmar que não realizará o trabalho incumbido ou que os membros do MP façam uma ameaça institucional ao Congresso Nacional e Presidência da República, essa conduta foi realizada na Itália, quando os membros da Operação Mãos Limpas achavam que o Parlamento Italiano iria legislar contra a operação (CHEMIM, 2017).

A operação se deslocou para Roma após começar a investigar a políticos ligados ao Parlamento Italiano. Durante esse período de investigações a Itália passa por um referendo que altera o sistema proporcional para um sistema majoritário e acaba com o financiamento público dos partidos (BARBACETTO; GOMEZ; TRAVAGLIO, 2016), que estavam profundamente desacreditados pela sociedade em virtude da Operação Mãos Limpas. Importa

---

<sup>49</sup>Disponível em: <https://jornalggn.com.br/justica/procuradores-ameacam-abandonar-a-lava-jato-se-pacote-anticorruptao-virar-lei/>

notar que esse desenho eleitoral de sistema majoritário e financiamento privado reduz significativamente a força dos partidos políticos, uma vez que cada candidato buscará individualmente a eleição e os recursos para realizar a campanha eleitoral.

Após o resultado da eleição, o então Primeiro Ministro Giuliano Amato renúncia. Ele é o último Primeiro Ministro do consenso DC e PSI. O novo governo é formado por Carlo Azeglio Ciampi, independente e diretor do Banco da Itália. Outro ponto importante de ressaltar nessa conjuntura foi o crescimento negativo do Produto Interno Bruto (PIB) italiano durante o ano de 1993.

Após o término da Operação Mãos Limpas diversos foram os resultados. Mas para além das prisões de políticos e empresários e a fuga de alguns nomes da política italiana, o impacto da operação é bastante mais extenso, pois suas ações alteraram profundamente a vida política italiana. Inicialmente se observa o fim do consenso democrático entre os partidos DC e PSI, que praticamente deixaram de existir após a operação. Ocorre a ascensão de diversos nomes considerados *outsiders*. D'Ippolito e Figueiredo (2017: 1) sintetizam quem foram esses novos integrantes da política italiana no final da Operação Mãos Limpas:

deixando espaço para o avanço de forças novas, tais como a Lega Nord (federalista, xenófobo), Forza Italia (centro direita, fortemente dependente do seu líder Silvio Berlusconi) e Ulivo (centro esquerda, herdeiro do velho Partido comunista) e, mais tarde, Movimento 5 stelle (populista e jacobino). É neste período que se verifica a alternância de poder através do bipolarismo (centro direita: Berlusconi e aliados - centro esquerda: Ulivo, depois Ds, depois PDs e aliados); isto pelo menos até o advento do 'terceiro incomodo', isto é "movimento 5 Stelle".

Esta mudança abrupta no esquema a que Itália havia se acostumado desde o início da República, fez surgir a concepção da 'Mani Pulite' como um divisor de águas na vida pública italiana, de forma que se fala de Primeira República (antes de Mani Pulite).

Nota-se que o consenso democrático estabelecido após o final da Segunda Guerra e da Ditadura Fascista de Mussolini deu lugar a partidos que apresentaram discursos radicais baseados nas ideias fascista de Mussolini como a *Lega Nord*. Também subiu ao poder o homem mais rico da Itália Silvio Berlusconi. Esse empresário conseguiu realizar uma coligação de centro-direita e governou a Itália durante um lapso de tempo considerável. O vácuo institucional causado pelo fim do sistema político italiano proporcionou a subida de determinados ideais que não encontravam respaldo no consenso democrático estabelecido.

### 3.3. Delação Premiada e Plea Bargain

Enquanto a Operação Lava Jato tem inspiração na Operação Mãos Limpas, o principal instrumento da operação, as delações premiadas, tem uma influência no instituto de *Common Law* da *plea bargain* (AVRITZER; MARONA, 2017; BUCH, 2019), ainda que o sistema brasileiro seja o de *Civil Law*<sup>50</sup>.

O *plea bargain* pode ser considerado como a forma contratual do investigado negociar a culpa com o membro do órgão persecutório, fornecendo informações desconhecidas e importantes para o avanço da investigação ou instrução criminal em troca de redução da atuação persecutória do órgão acusador. Assim, o investigado poderá afirmar sua culpa e fornecer informações à promotoria e, esta, poderá deixar de apresentar a denúncia ou pedir uma redução de pena ao final do processo. Essa diligência é bastante contestada em países de língua inglesa uma vez que constroem a culpabilidade do agente (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013; RAKOFF, 2014).

O conceito de não culpabilidade importa na necessidade de o Estado utilizar os instrumentos legais para mover da inocência para o âmbito da culpa, ou seja, o Estado terá um amplo *tool box* para verificar e comprovar a culpa; como o indivíduo possui uma hipossuficiência instrumentária não precisará provar a sua inocência. Esse conceito é expresso de diversas formas; o Estado deverá se adequar ao *due process of law* para utilizar os instrumentos da *tool box*. Também é necessária a participação do investigado nas diligências, podendo redarguir e tendo diversos mecanismos de defesa. Um dos mecanismos mais importantes é o silêncio, em períodos inquisitoriais o silêncio era interpretado em desfavor do agente. Quando se quedava calado o agente era considerado culpado porque seria incapaz de articular uma defesa. O princípio de não culpabilidade impede essa interpretação, uma vez que cabe ao acusador provar a delinquência do acusado.

No sistema estadunidense foram diversos os casos que vieram a resultar no direito ao silêncio - *Malloy v. Logan* (378 U. S.1 (1964)), *Griffin v. Califórnia* (380. U. S.609 (1965)) e *Miranda V Arizona* (384 U. S. 436 (1966)). Importa notar que muitos desses casos envolviam a questão racial. No ordenamento jurídico brasileiro diversos dispositivos da CF/88 e do Pacto

---

<sup>50</sup> O sistema do *Common Law* induz a criação da norma através de decisões circunstâncias lastreadas no caso concreto com uma atuação profunda do Poder Judiciário, ou seja, a construção da norma ocorre através de um consenso entre os órgãos julgadores. Importante ressaltar que se entende por norma tanto a lei como os princípios interpretativos. Já o sistema do *Civil Law* busca a criação da norma através de um órgão legislativo, cabendo aos órgãos julgadores verificar se foi corretamente aplicado no caso concreto a norma emanada do sistema legislativo.

de San José da Costa Rica, de que o Brasil é signatário, vedam qualquer condenação com base no silêncio do agente.

Observa-se também a assimetria informacional entre o investigado e o órgão investigador. Este possui um amplo aparato de mecanismos e instrumentos (*tool box*) para realizar a persecução penal. Esses mecanismos e instrumentos são privilégios processuais, uma grande quantidade de membros para realizar a investigação e acusação, mecanismos que suspendem direitos fundamentais dos indivíduos. Assim, possuirá uma informação muito maior acerca da investigação que o investigado. Importa notar que no ordenamento jurídico brasileiro a fase do inquérito, momento de recolher indícios para fundamentar a ação penal, é sigilosa, sendo que o advogado do investigado apenas pode conhecer de diligências já realizadas, ou seja, não saberá exatamente o ponto em que se encontra a investigação.

O instituto da *plea bargain* valoriza a assimetria informacional, uma vez que utiliza o agente para conhecer fatos e produzir indícios, sendo que o agente desconhece o real quadro circunstancial.

A assimetria informacional envolve outra questão. A presença de um advogado ou defensor público. É imprescindível um agente com formação técnica para a defesa do acusado. Isso é o mínimo para a equiparação de forças entre o Estado e o acusado. Ocorre que determinados setores da sociedade, notadamente os mais pobres, possuem um grande *déficit* no acesso a esses serviços advocatícios. Isso coloca os setores hipossuficientes da sociedade em posição de desvantagem para resistir à proposta de acordo e se declararem culpadas, ainda que com recursos maiores a defesa tomaria outro caminho.

A principal defesa do instrumento da *plea bargain* é a velocidade de apuração do fato e o cumprimento de pena. Duas observações são necessárias: a) como o modelo ministerial estadunidense tem a presença do mandato, os membros do *parquet* tem pressa em mostrar resultados para conseguir a reeleição; b) a busca principal da opinião pública é o cumprimento da pena e não o julgamento, isso decorre daquela moralidade em temas como a corrupção que pode ser estendida para temas da área penal. Busca-se a prisão do indivíduo mostrado como agente do crime e não uma efetiva apuração dos fatos com os direitos e garantias do agente. Arguem que ao aderir a *plea bargain* o acusado concederá maior velocidade a investigação ou instrução criminal. Em um relatório sobre a construção da culpa via *plea bargain* a Human Rights Watch (2013: 121) verificou esse processo nos EUA, especialmente nos casos de tráfico de drogas, e conclui:



Reconhecemos que é provável que a penalidade de julgamento tenha sido reduzida significativamente, mais réus podem decidir se arriscar no julgamento e insistir para o governo provar seu caso. O sistema de justiça criminal federal se adaptaria. O governo pode fornecer os recursos para aumentar o número de procuradores, juízes, advogados de defesa, tribunais e servidores de tribunais. Os procuradores federais podem se tornar mais seletivos nos casos em que julgam e as acusações que eles perseguem. O governo federal pode decidir investir mais recursos em estratégias não-penais para reduzir o consumo de drogas e enfraquecer os mercados de drogas - por exemplo, programas baseados na saúde e na educação (...) (Tradução nossa<sup>51</sup>).

No caso estudado pelo Human Rights Watch a utilização em larga escala do *plea bargain* viola direitos de diversas pessoas, uma vez que retiraria todo arcabouço de ampla defesa do sujeito. O título deste estudo faz uma menção à película cinematográfica *The Godfather* e diz a respeito de uma oferta irrecusável. Assim o indivíduo seria forçado a aderir a *plea bargain* e assumindo a culpa, uma vez que a construção circunstancial feita pelo *parquet* aponta para essa direção. A sugestão da ONG seria o Estado fornecer mais insumos para os órgãos de persecução penal para buscar as provas ao invés de utilizar mecanismos de assunção de culpa.

#### 3.4. Delação Premiada como oportunidade institucional da construção da punibilidade

Conforme elucidamos no subcapítulo anterior a *plea bargain* funciona no caso estadunidense como um método de assunção de culpa do agente. No caso brasileiro, particularmente no âmbito da Lava Jato, o processo de construção de culpa se deu de forma um pouco diferente. Um organograma simplificado do método da Operação Lava Jato pode ser construído da seguinte forma:

##### Organograma 1 – Método da Operação Lava Jato

---

<sup>51</sup> We recognize it is likely that were the trial penalty significantly reduced, more defendants might decide to take their chances at trial and to insist the government prove its case. The federal criminal justice system would adapt. The government might provide the resources to increase the number of prosecutors, judges, defense counsel, courtrooms, and court staff. Federal prosecutors might become more selective in the cases they prosecute and the charges they pursue. The federal government might decide to put more resources into non-penal strategies to reduce drug consumption and weaken drug markets—e.g. public health and education-based programs (...) (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013: 121).



Fonte: Elaborado pelo autor.

O ciclo se inicia com as investigações internas dos membros integrantes da força-tarefa. Para conseguir as diligências principais é necessário um mínimo de fundamentação, uma vez que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e não um Estado Policial. A *tool box* de investigação da Lava Jato é composta por uma série de instrumentos para elucidação do caso. Muitos desses instrumentos estão na Lei 12.850 de 2013. Como dito anteriormente essa lei vislumbrava conceder instrumentos investigativos capazes de desarticular organizações criminosas. Ocorre que seus instrumentos foram alargados e começaram a ser utilizados de forma reiterada por diversas investigações com objetos distintos. Dentre os instrumentos previstos na lei estão: a) delação premiada; b) escuta ambiental; c) ação controlada; d) dados de registros telefônicos; e) interceptação telefônica; f) quebra de sigilo financeiro, fiscal e contábil; g) infiltração de policiais; h) cooperação entre os órgãos policiais do Estado.

Essa *tool box* é organizada para que o resultado se dê conjuntamente em várias frentes para realizarem uma fase da operação. Importante notar que o Poder Judiciário, o MP e a PF atuam em conjunto para realizar essas diligências, uma vez que é necessária autorização judicial para determinadas ações e o Poder Judiciário não pode atuar de ofício. Além disto é utilizada a PF para instrumentalizar a operação.

Nota-se, ainda, que existe uma relação de limites tênues entre instituições que deveriam manter distanciamento. O Poder Judiciário deve manter equidistância da acusação e

da defesa. No formato força-tarefa essa equidistância é bem relativizada, já que o juiz que participou da investigação julgará o caso. Também é discutível a atuação do MP na investigação. A CF/88 atribuiu ao MP a capacidade de promover o inquérito civil e supervisionar a atividade policial. Contudo, o MP vem conduzindo investigações criminais, muitas vezes a despeito do trabalho da PF, sob autorização do CNMP, inicialmente, e, desde 2015, com autorização do STF.

Após essa aglutinação inicial de indícios coloca-se uma fase da Operação em marcha. A Operação Lava Jato utilizava três diligências principais para realizar as atividades de rua, tendo sido uma delas (a condução coercitiva), proibida pelo STF depois de cinco anos de operação. Os mandados de busca de documentos visam a conceder indícios documentais para a propositura das ações penais. Já as prisões cautelares e as conduções coercitivas funcionavam em dois níveis. Em um primeiro nível construía-se a culpabilidade do agente através da exploração midiática de sua condução ou prisão. A sintonia com o processo kafkiano<sup>52</sup> é inegável. Ressalte-se que essa questão, da reputação objetiva, é tão importante que o STF publicou a Súmula Vinculante nº 11 que proibia a sessão do tribunal do júri com o réu algemado. A presença da algema guiava os jurados no sentido de culparem os indivíduos, independentemente das alegações da defesa.

Em um segundo nível - esse referido mais à subjetividade do acusado - criava-se uma atmosfera de intimidação e culpabilização do indivíduo. A utilização de viaturas, armas, coletes a prova de balas e uma prisão cautelar expedida por um juiz federal imprime à pessoa desconforto, algo que pode provocar uma decisão equivocada na linha defensiva.

O processo para adesão à colaboração premiada é um campo de difícil previsibilidade para a defesa, mas conforme o sujeito entende que a situação pessoal piora torna-se mais fácil aceitar o acordo. No caso brasileiro, o acordo pode ser fechado tanto pelo MP, quanto pela PF. Isso já provocou atritos institucionais dentro da força-tarefa, mas em junho de 2018<sup>53</sup> o STF declarou na ADI 5508 a constitucionalidade dos delegados da PF fecharem acordos de delação premiada. Os modelos de acordo são pré-estabelecidos e o indivíduo terá que, dentre outras exigências, assumir a culpa, entregar bens e recursos financeiros, informar quem participa da organização e apresentar indícios que possam comprovar a declaração.

---

<sup>52</sup> A locução processo kafkiano remete a obra O Processo de Franz Kafka publicado pela primeira vez em 1925. Na obra o personagem principal, Josef K., é acusado de ter cometido um crime, mas desconhece qual crime é, uma vez que existe um sigilo pelo órgão acusador. Importa notar que o protagonista é despojado de qualquer chance de defesa, já que desconhece completamente o processo. Assim a ideia do processo kafkiano é a acusação infundada a determinada pessoa, não existe a justa causa, apenas a vontade de punir.

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382031>

Nas delações fechadas pelo MPF era comum também a inserção de uma cláusula de alienação do direito ao silêncio; assim, qualquer pergunta que os procuradores fizessem o delator deveria responder. O método que envolve as denúncias tem duas fases: primeiro toma-se uma declaração inicial do delator para, em seguida, dirigir-lhe questionamentos. Através das perguntas os investigadores indicam o caminho que desejam que o investigado siga com sua narrativa.

Ademais, a lei determina que o investigado deva se apresentar voluntariamente para aderir ao acordo. A vontade espontânea do possível colaborador deveria ser o ponto inicial para a realização do acordo de delação premiada. Notadamente, contudo, o MPF tem oferecido o acordo a investigados que mitiga a diretriz da espontaneidade do colaborador.

Por fim, é fundamental abordar a questão dos vazamentos do conteúdo das delações. A publicização de delações premiadas e de documentos relacionados à investigação aconteceu reiteradas vezes, sem que houvesse qualquer punição ou tratamento jurídico adequado. A Operação utilizou a estratégia de vazamento de delação para construir culpabilidade, com o que contou com o amplo apoio da mídia.

Utilizando-se dessa estratégia a operação poderia atingir qualquer membro do sistema político, uma vez que bastava a palavra de um delator e a conseqüente exploração midiática, facultada pelos vazamentos. No capítulo a seguir, através de alguns estudos de caso, buscar-se-á demonstrar o processo de criação de culpa tanto do investigado/delator quanto de terceiro por ele imputado.

#### 4. Estudos de Caso: o uso das delações premiadas na Lava Jato

A Lava Jato tem números expressivos como operação, algo que é reafirmado constantemente pelos membros da operação para construir uma ideia de excepcionalidade e efetividade da força-tarefa. Foram identificados cento e setenta e um acordos de delação premiada. Como o trabalho tem uma natureza qualitativa e para tanto utiliza o método de estudo de casos esse número será reduzido para uma amostra capaz de representar os aspectos da operação.

Inicialmente foram retirados os acordos fechados em bloco. Um dos instrumentos para massificar a operação foi o fechamento de acordos em grandes blocos, geralmente ligados a uma empresa. O caso mais citado é o da empreiteira Odebrecht, em que dezenas de executivos aderiram ao acordo conjuntamente. Essa forma de adesão conjunta foge do escopo do trabalho, uma vez que as violações de diretos e indução de culpabilidade são observados em casos individuais, de forma mais expressiva. Também foram excluídos acordos que estão em sigilo de justiça (e não vazados) em razão do limite de acesso. Acordos cancelados ou que estão sob julgamento para verificar a legalidade também foram retirados, assim como aqueles fechados junto com acordos de leniência, que não é objeto do presente trabalho.

Por outro lado, foram selecionados os acordos em que o delator é apresentado como *player* central para as investigações da força-tarefa. As fases da operação Lava Jato sempre tinham um alvo central, ainda que fossem diversos mandados de prisão. Segundo os investigadores buscavam os supostos líderes dos esquemas. Importa notar que esses líderes podem ser de origem tanto de servidores públicos, como empresários, políticos ou ainda doleiros. Também é critério para observar essa centralidade do player, a capacidade de impulsionar a operação em novos alvos e ainda a utilização dos dizeres para a condenação de outros investigados na Operação Lava Jato. Após a aplicação destes critérios, a amostra resultou de sete acordos de delação premiada, dos seguintes investigados/acusados/réus/condenados: Alberto Youssef, Delcídio do Amaral, Fernando Soares (Fernando Baiano), João Antônio Bernardi Filho, Júlio Camargo, Milton Pascowitch e Ricardo Pessoa.

Esses acordos são representativos do conjunto de investigados pela operação Lava Jato, uma vez que se encontra presente. Trata-se de delações de empreiteiros, doleiros e políticos.

A hipótese levantada, com base na literatura de *accountability horizontal*, de atuação das instituições judiciais e da delação premiada como assunção de culpa, é a da utilização do instrumento para a construção de uma determinada narrativa acerca da corrupção (que implica em selecionar determinados autores, preconcebidos como réus, culpados, corruptos; enquadrar determinados atos num conceito alargado de corrupção). Assim serão observados alguns caracteres capazes de verificar essa construção de narrativa.

O primeiro refere-se à situação que o delator se encontrava no momento da adesão ao acordo, pressupondo que a privação de liberdade limita a voluntariedade. Será observado, portanto, se estava preso, mas também se houve troca de advogado e se a imagem do delator foi explorada pela mídia em vinculação à prática da corrupção.

Também serão observados os benefícios do preso em contraponto às informações fornecidas por ele. O objetivo aqui é observar de que modo o delator irá colaborar na construção da culpabilidade de um terceiro, delatado, e quais serão os benefícios provenientes desse ato. Também será analisado o perfil do delator, considerando que políticos consideram em seus cálculos suas chances de reeleição em futuros pleitos, enquanto este elemento não está presente no cálculo de doleiros e empresários. Observar-se-á, ainda, o agente estatal que fechou o acordo de delação premiada, considerando o argumento da cooperação entre as instituições para a eficaz persecução penal.

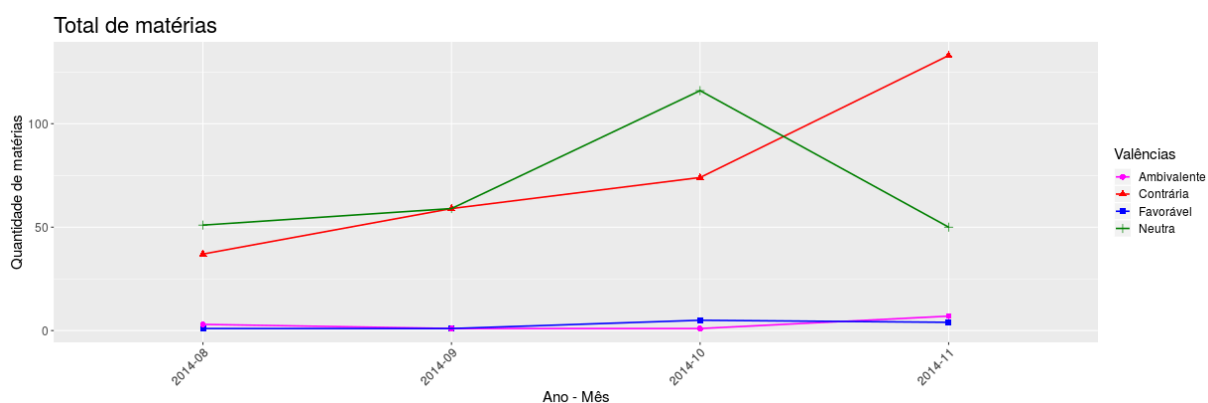
#### 4.1. Estudo de caso da Delação de Alberto Youssef

A primeira delação estudada será a de Alberto Youssef. Essa possui uma história anterior à operação, que envolve alguns integrantes da Lava Jato. No âmbito do combate ao crime organizado o doleiro Alberto Youssef aderiu à primeira delação premiada bem antes da Lei nº 12850/2013, ainda por ocasião da Operação Banestado, que investigava lavagem de dinheiro e remessas de divisas para exterior. O juiz federal responsável pela causa era o mesmo da Lava Jato, Sergio Moro. Youssef aderiu ao acordo de delação premiada à época e, com isso, garantiu expressiva redução de pena. Continuou a atuar no ramo de remessa de divisas para o exterior em forma de moeda estrangeira.

No âmbito da Lava Jato, a delação de Youssef é a segunda a ser fechada; ocorre entre a sexta e a sétima fase da operação, em um momento crucial da política brasileira, quando ocorria uma das eleições mais disputadas da Nova República, em 2014. Neste contexto, chama atenção a velocidade com que o conteúdo da delação foi vazado para a imprensa, considerando que por determinação legal que ela estaria sob sigilo durante toda a corrida eleitoral.

A grande mídia brasileira era contrária as pretensões do Partido dos Trabalhadores de eleger pela quarta vez consecutiva um presidente da República. O Manchetômetro, projeto ligado ao Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), realiza um amplo trabalho de verificação das manchetes dos principais jornais brasileiros. Segue o gráfico do período eleitoral e pós-eleitoral de 2014:

Gráfico 10 – Manchetes sobre o PT durante o período Eleitoral



Fonte: Manchetômetro

Nota-se que os principais jornais brasileiros apresentaram o PT com manchetes contrárias e neutras. Manchetes favoráveis estiveram próximas de zero. Resta evidenciada a mobilização da imprensa em direção contrária às pretensões eleitorais do PT. Neste contexto, a delação de Alberto Youssef foi recebida e veiculada. Ressalta-se

A delação foi fechada no dia 24 de setembro de 2014 pelo MPF, tendo participado diretamente os seguintes procuradores: Deltan Martinazzo Dallagnol, Douglas Fischer, Januário Paludo, Carlos Fernando dos Santos Lima, Orlando Martello, Roberson Henrique Pozzobon e Antônio Carlos Walter. Os advogados de defesa foram Antônio Augusto Figueiredo Basto, Luis Gustavo Rodrigues Flores e Adriano Sérgio Nunes Bretas. No dia 09 de outubro vazou uma parte da delação premiada, justamente aquela em que Youssef apontava o PT como mandante das condutas ocorridas na Petrobrás. A delação foi homologada pelo Ministro Teori Zavascki no dia de 19 de dezembro. Nota-se que o vazamento ocorreu antes da tomada de conhecimento pelo próprio STF; portanto, antes mesmo de ter validade jurídica.

Aplica-se à Youssef o modelo de delação do MPF no qual o delator reconhece a culpa, enumera todos os seus bens, se compromete a devolver o produto do crime e apontar todo esquema da organização criminosa. Nas delações fechadas pelo MPF o delator abre mão do seu direito de silêncio e conseqüentemente de não-incriminação, obrigando-se a responder tudo o que lhe for perguntado. A lista de bens de Youssef é bem extensa; alguns serão apreendidos pela Justiça, mas continuarão sendo utilizados pelas filhas e ex-esposa do delator, outros permanecerão na sua esfera de propriedade e posse. A multa acordada com MPF pelo cometimento dos crimes é o "imóvel formado pelos prédios de sobrado nº 29, 31, 56 e 62 e pelo terreno em que situava o prédio 58, no Campo de São Cristóvão, Rio de Janeiro/RJ".

Saliente-se que, à altura do acordo de delação, Youssef era réu em diversos processos e estava sendo investigado em outros, havia uma previsão que as sentenças somariam oitenta e dois anos e oito meses, mas após a delação o tempo de prisão foi reduzido para três anos, em regime fechado (AVRITZER, 2018). A redução de pena foi, portanto, bastante expressiva.

O contexto do fechamento da delação não era favorável aos interesses da defesa de Youssef. Ele era apresentado pela mídia como o doleiro de um esquema criminoso e era investigado pela operação desde o início, tendo sido preso já na primeira fase. Além disto, uns dias antes, o ex-diretor da Petrobrás, Paulo Roberto Costa, havia aderido a um acordo de delação premiada.

A delação de Youssef foi bastante extensa com quase cem depoimentos. Seu sigilo foi levantado no início de 2015, quando o doleiro foi denunciado. A Folha de São Paulo publicou, em 12 de março de 2015, a íntegra dos depoimentos<sup>54</sup>. Observa-se que os depoimentos versam sobre diversos esquemas de corrupção e múltiplos atores, tais como propina da Pirelli para os fiscais da Receita do Estado de São Paulo (depoimento 10), propina para Eduardo Cunha (depoimento 13), corrupção na empresa Furnas, comandada pelo candidato derrotado na eleição presidencial de 2014, Aécio Neves (depoimento 20), propina para a ex-governadora Roseana Sarney (depoimento 51), vários casos de propina para o Partido Progressista (PP) e, também, os relacionados ao PT. Todavia, apenas o alvo da manchete da revista Veja, no dia nove de outubro, às vésperas da eleição presidencial, foi o PT (e circunstancialmente, o PP).

Outro ponto importante desta delação é o modo como ela foi conduzida, particularmente na fase de questionamentos do MPF ao delator. Nos depoimentos completos, em que são apresentados os fatos revelados pela delação de Paulo Roberto

---

<sup>54</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1601678-acesse-a-integra-dos-depoimentos-da-delacao-do-doleiro-alberto-youssef.shtml> .



Costa, nota-se que várias perguntas são dirigidas a suposta atuação de figuras conhecidas do Partido dos Trabalhadores, tais como Humberto Costa (depoimento complementar 8), Lindbergh Farias (depoimento complementar 19), Antônio Palocci (depoimento complementar 20) e Dilma Rousseff (depoimento complementar 20). Todas as repostas do delator, no entanto, são no sentido de negar o cometimento de crimes dessas figuras do PT. As questões que envolviam o PSDB, à época principal partido de oposição ao PT, figurasse cujos quadros foram citados nos depoimentos 20 e 35, não receberam o mesmo tratamento do MPF, que preferiu não aprofundar as questões. Do mesmo modo, as informações que envolviam o ex-deputado federal Eduardo Cunha (PMDB) não foram objeto de questionamentos por parte dos acusadores.

Decorrido o prazo de três anos no regime fechado de Alberto Youssef, o doleiro progrediu para o semiaberto<sup>55</sup> e voltou a operar o mercado de câmbio, em 2019<sup>56</sup>.

#### 4.2. Estudo de caso da Delação de Paulo Roberto Costa

O acordo de delação premiada de Paulo Roberto Costa foi a primeira firmado no âmbito da Lava Jato, tendo seu depoimento ocorrido quase simultaneamente ao de Alberto Youssef. Possivelmente tratou-se da estratégia do MPF, expressa pelo do *Dilema do Prisioneiro*<sup>57</sup>.

Paulo Roberto Costa é servidor de carreira da Petrobrás e à época das investigações era Diretor de Abastecimento da estatal. O contexto da delação premiada de Paulo Roberto foi o mesmo do de Alberto Youssef: eleição presidencial, alta polarização do cenário político e social brasileiro e reação negativa da mídia em relação ao PT. Paulo Roberto havia sido conduzido coercitivamente na primeira fase da operação para prestar depoimento – na mesma ocasião em que Youssef havia sido preso. Alguns dias depois, com a deflagração da segunda fase, Paulo Roberto preso, teve sua prisão relaxada, mas foi preso novamente, provisoriamente.

Esse movimento guarda semelhanças com o episódio das sucessivas prisões de Daniel Dantas, na Operação Satiagraha. Naquela ocasião o banqueiro estava preso e foi concedido

---

<sup>55</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/11/alberto-youssef-sai-da-cadeia-quase-3-anos-depois-de-ser-preso-na-lava-jato.html>

<sup>56</sup> Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/youssef-volta-operar-com-dolar.html>

<sup>57</sup> O *Dilema do Prisioneiro* é uma proposição aplicada da *Teoria dos Jogos*. Nessa versão os prisioneiros comportariam de diferentes formas conforme o conhecimento de atuação do outro prisioneiro. No caso das delações de Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, ambos, em tese, desconheciam a atuação do outro, assim poderiam ser forçados a aderir aos acordos de delação premiada para conseguirem melhores resultados pessoais.

pelo Ministro do STF Gilmar Mendes a liberdade provisória. Contudo, a primeira instância em um lapso temporal de algumas horas prendeu novamente sob uma nova alegação.

A estratégia de mobilização dessas prisões provisórias de amparo duvidoso cumpre duas funções: a primeira é induzir à opinião pública, forjando uma culpabilidade antecipada, que facilitar decisão condenatória posterior; a segunda diz respeito à fragilização do acusado, à redução de suas defesas, atacando-o no nível da subjetividade, pela imposição da privação da liberdade. A Lava Jato operou abertamente com a antecipação da prisão, baseada em indícios coletados na fase pré-processual, muitos deles a partir dos acordos de delação premiada firmados.

Exemplarmente, após a segunda prisão, o ex-diretor da Petrobrás, Paulo Roberto Costa, resolveu aderir ao acordo de delação premiada proposto pelo Ministério Público. O acordo foi fechado no dia 27 de agosto de 2014. O modelo de contrato é similar ao de Alberto Youssef. Participaram do acordo pelo MPF, Deltan Martinazzo Dallagnol, Januário Paludo, Carlos Fernando dos Santos Lima, Orlando Martello, Andrey Borges de Mendonça. A advogada que representou Paulo Roberto Costa foi Beatriz Cata Preta.

Esta delação teve uma característica particular, em relação aos seus efeitos. Ainda que se trate de ato personalíssimo, os efeitos do acordo de delação ultrapassaram o delator, Paulo Roberto Costa, e se estenderam aos seus familiares. Com o intuito de garantir a fala de Paulo Roberto Costa deixaram de observar os princípios de propositura da ação do processo penal para cinco outras pessoas ligadas ao esquema. Pode ser observado na delação de Paulo Roberto Costa que sua esposa, as duas filhas e os dois genros estão incluídos nos efeitos da delação premiada. Conforme a cláusula 4ª do acordo informa que as investigações recaiam sob a atuação do diretor no âmbito da Petrobrás. Todavia, no acordo foram incluídos os familiares do ex-diretor.

O delator se comprometeu a pagar cinco milhões de reais a título de indenização, além de lancha no valor de um milhão e cem mil reais, um terreno no valor de três milhões e duzentos e dois mil reais, um veículo no valor de trezentos mil reais e setecentos e sessenta dois mil e duzentos e cinquenta reais, cento e oitenta e um quatrocentos e noventa e cinco dólares, e por fim, dez mil e oitocentos e cinquenta euros. Também renunciou em favor da União, uma vez serem produtos de crimes, dois milhões e oitocentos mil dólares e vinte e três milhões de dólares. Totalizando, entre indenização e renúncia, o delator pagou cinco milhões trezentos e sessenta e dois mil e duzentos e cinquenta reais, vinte e cinco milhões novecentos e oitenta e um mil e quatrocentos e noventa e cinco dólares e dez mil e oitocentos e cinquenta

euros. A expectativa de pena para o delator era de trinta e nove anos e cinco meses; todavia, após aderir ao acordo, foi reduzida para dois anos e seis meses de privação de liberdade (AVRITZER, 2018). A aderir ao acordo, Paulo Roberto Costa assumiu a culpa pelos crimes a ele imputados, abrindo mão de direitos constitucionais, tais como da não incriminação e da garantia do *Habeas Corpus*. Em 2018, segundo a mídia, a situação financeira de Paulo Roberto Costa era delicada<sup>5859</sup>, todavia ainda morava em uma casa grande e de alto valor imobiliário<sup>60</sup> e saiu da prisão alguns meses após a delação premiada, vindo a retirar a tornozeleira eletrônica no final de 2016<sup>61</sup>.

A primeira parte dos depoimentos<sup>62</sup> ocorreu entre o dia 29 de agosto de 2014 e 16 de setembro de 2014. Foram, no total, oitenta depoimentos sobre as diligências ocorridas no âmbito da Petrobrás. São citados diversos integrantes do PMDB, PT, PSB e PP. Em alguns depoimentos, o delator afirma ter sido procurado para realizar doações de campanha para diversos candidatos, algo permitido na legislação vigente à época. Apenas no caso do Sérgio Cabral afirma, expressamente, que a doação constituía “caixa dois”. O advogado que representou o delator foi Luiz Henrique Vieira, já que Beatriz Cata Preta estava “ausente neste ato”, conforme informado<sup>63</sup>.

A primeira parte da delação de Paulo Roberto Costa vazou quinze dias depois do fechamento do acordo e foi amplamente mobilizada pela mídia em desfavor do PT, ainda que os depoimentos apontassem diversos outros partidos no suposto esquema de propinas. O vazamento seletivo do conteúdo das delações conjugado com a instrumentalização midiática dos depoimentos, sempre em desfavor de um único partido - o PT - dá suporte aos argumentos de politização da Lava Jato, especialmente se for considerado o contexto em que ocorreram massivamente - a campanha eleitoral de 2014. Ainda que a operação tenha sido deflagrada em março de 2014, as primeiras delações vão ser negociadas em final de agosto, já em plena campanha eleitoral.

---

<sup>58</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/vida-de-luxo-de-paulo-roberto-costa-ficou-para-tras/>

<sup>59</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2018/07/20/paulo-roberto-costa-alega-dificuldades-financeiras-e-pede-depoimento-por-videoconferencia.ghtml>

<sup>60</sup> Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/politica/a-vida-mansa-de-quem-ferrou-o-pt>

<sup>61</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/delator-bomba-da-lava-jato-paulo-roberto-costa-tira-tornozeleira-eletronica-20405036>

<sup>62</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1601133-acesse-a-integra-dos-depoimentos-da-delacao-de-paulo-roberto-costa.shtml>

<sup>63</sup> O caso da advogada Beatriz Cata Preta é bastante curioso. A advogada representava alguns dos investigados pela Operação Lava Jato, os quais aderiram ao acordo de delação premiada; todavia, surpreendentemente, largou os casos e saiu do Brasil. Em 2015 afirmou que era ameaçada constantemente pela atuação na Lava Jato. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/07/advogada-diz-que-encerrou-carreira-devido-ameacas-de-membros-da-cpi.html>

A segunda parte dos depoimentos aconteceu no dia onze de fevereiro de 2015 e, novamente, foram citados diversos integrantes de vários partidos políticos. A maioria das perguntas tem por objeto, justamente, políticos: deputados, senadores etc. A delação foi tornada pública, em momento posterior, uma vez que foi oferecida denúncia contra o colaborador.

Alguns aspectos do acordo de delação de Paulo Roberto Costa merecem destaque. Em primeiro lugar, a criação de uma atmosfera de culpabilidade do agente, particularmente em função da condução coercitiva e das duas prisões anteriores. A exposição da imagem do colaborador, apresentado pela mídia como o responsável pela corrupção na diretoria da Petrobrás, especialmente a partir do vazamento de parte do conteúdo da delação. Ademais, o MPF abdicou da prerrogativa acusatória em face dos familiares do colaborador para o fechamento do acordo de delação premiada. Aqui, a discricionariedade em matéria penal, que o MPF alcançou (Kerche & Marona, 2018) resta evidenciada. Os questionamentos têm como foco os políticos, membros do sistema político brasileiro, especialmente os partidos que estavam na situação à época da delação, isto é, os que compunham o governo.

Por fim, a ampla redução da pena também chama a atenção, ainda que se registre uma significativa redução patrimonial.

#### 4.3. Estudo de caso da Delação de Fernando Antônio Falcão Soares, o Fernando Baiano

Fernando Antônio Falcão Soares, conhecido como Fernando Baiano, está no grupo dos doleiros, tratados pela Operação Lava Jato como operadores do esquema. Os demais grupos de investigação são: os servidores públicos, os políticos, e os membros da iniciativa privada.

Fernando Baiano estava preso desde dezembro de 2014, mas sua delação aconteceu em 16 de setembro de 2015 em um contexto bastante diferente daquele que marcou as delações de Paulo Roberto Costa e Youssef. As eleições presidenciais haviam culminado na vitória de Dilma Roussef, em apertada margem em relação a seu opositor, Aécio Neves. O clima político era de ampla conflagração e cada movimento da Lava Jato era utilizado para tensionar ainda mais a crise enfrentada pelo governo. Acontece que o candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves (PSDB), não havia aceitado a derrota eleitoral e afirmava que faria de tudo para prejudicar os projetos do governo, identificando, em seus discursos, o partido do governo, PT, com uma organização criminoso. Ademais, a Câmara dos Deputados elegeu para presidente do colegiado o deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ),

desafeto do PT e da presidente eleita, Dilma Rousseff. Assim que, buscando desgastar o governo, Eduardo Cunha iniciou a tramitação de diversas legislações para dificultar a atividade do governo, as chamadas “pautas bombas”, que pressionavam o governo para aumentar o gasto o público ou, em alguns casos, diminuía a discricionariedade do executivo sobre o orçamento público brasileiro. Nesse mesmo tempo, grupos conservadores começaram a articular diversos atos para pedir o fim do governo recém-eleito, mas, a reboque, uma profusão de pautas ganhava visibilidade nos protestos realizados em diversas cidades brasileiras, tais como o fim da corrupção e o retorno da ditadura militar. Foi nesse contexto que o acordo de delação premiada de Fernando Baiano foi fechado.

Fernando Baiano aderiu ao acordo de delação em momento processual distinto, em relação a Youssef e Paulo Roberto Costa, que haviam prestado seus depoimentos ainda antes do recebimento da denúncia pelo juízo. Já no caso de Fernando Baiano o fechamento da delação ocorreu após sua condenação a uma pena de 16 anos de prisão pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Os principais pontos de seu depoimento davam conto de propinas recebidas pelo ex-deputado federal, Eduardo Cunha, e pelo senador Renan Calheiros, além de negócios heterodoxos envolvendo a Odebrecht. Também o conteúdo da delação de Fernando Baiano foi vazado, mas desta vez, para um ator político, o ex-senador Delcídio do Amaral<sup>64</sup>, contra quem recaíam suspeitas de obstrução da justiça.

A construção da culpabilidade do agente, no caso específico da delação de Fernando Baiano, se beneficiou de uma longa prisão preventiva e consequente condenação.

Importa notar, por outro lado, a atuação dos delatores nos esquemas investigados. Segundo a narrativa da Lava Jato, normalmente operavam um diretor da Petrobrás e um doleiro, para a remessa de divisas ao exterior. Na diretoria de Abastecimento a dobradinha era formada Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef. Já na Diretoria Financeira da BR Distribuidora a dupla era composta por Nestor Cerveró e Fernando Baiano. Estes foram os acusados que fecharam os acordos de delação premiada e obtiveram reduções substantivas das penas. Particularmente, Fernando Baiano foi solto um mês após fechar o acordo de delação, vindo a permanecer em prisão domiciliar: um apartamento luxuoso na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro.

#### 4.4. Estudo de caso da Delação de João Antônio Bernardi Filho

---

<sup>64</sup> Em vinte oito de novembro de 2018 foi encontrada no gabinete do ex-senador uma cópia da delação premiada de Fernando Baiano. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pf-apreendeu-copia-de-delacao-de-baiano-no-gabinete-de-deldicio-18172088>. Tal ato desencadeou investigações contra o senador. Foi forçado a aderir uma delação premiada. O caso dele analisado no próximo subcapítulo.

A delação de João Antônio Bernardi Filho é considerada uns dos grandes acordos de delação premiada e apresenta alguns caracteres importantes para o estudo do tema. João Bernardi é um ex-funcionário da empresa italiana Saipem, empresa cujos contratos eram investigados no âmbito da Lava Jato. Aqui há já uma particularidade: trata-se de um delator que não integra nenhum daqueles grupos de investigação: não está funcionalmente vinculado à Petrobrás ou suas subsidiárias não é político, tampouco doleiro/operador do esquema. João Bernardi foi preso na décima quarta fase da operação Lava Jato (*Erga Omnes*) que, como já referido, tinha, dentre outros, o objetivo de afirmar perante a opinião pública que o combate à corrupção atingia a todos, indistintamente. Esta narrativa, sob a sombra dos discursos de ineficiência das instituições judiciais em face dos “poderosos”, foi bastante mobilizada pelos integrantes da Lava Jato e explorada pela mídia, em busca da afirmação da legitimidade da força-tarefa. João Bernardi encontrava-se ainda preso quando o acordo de delação foi firmado no segundo semestre de 2015, justamente durante um momento bastante delicado no Brasil, marcado pela extrema polarização e pelo conseqüente esgarçamento do tecido social.

Participaram do acordo, pelo lado do MPF, os procuradores Deltan Martinazzo Dallagnol, Januário Paludo, Carlos Fernando dos Santos Lima, Orlando Martello, Antônio Carlos Welter, Roberson Henrique Pozzobom, Diogo Castor de Matos, Paulo Roberto Galvão de Carvalho, Athayde Ribeiro Costa, Júlio Carlos da Costa Noronha e Laura Gonçalves Tessler. Representando a defesa, o advogado Marlus Arns de Oliveira.

Algumas características de outras colaborações estão presentes também aqui, especialmente no que tange à questão de alienação do direito à não incriminação. Contudo, essa colaboração tem algumas peculiaridades, que merecem reparo. A primeira refere-se à apropriação de parte da multa pela força-tarefa. Na cláusula 14, inciso h, fica acordado o pagamento de uma multa cível no valor de três milhões de reais, a título de indenização. Todavia o valor não seria direcionado, em sua totalidade, para a Petrobrás ou para a União; uma parte considerável, 20% (seiscentos mil reais), deveriam ser destinados aos órgãos de persecução penal: à PF e ao MPF.

Note-se que o orçamento da força-tarefa é decido pelas respectivas cúpulas das instituições: a Diretoria-Geral da PF e a PGR, respectivamente. No acordo de João Bernardi, contudo, o grupo de procuradores à frente da negociação, logrou reter parte dos recursos indenizatórios, em um claro movimento de autofinanciamento que amplia ainda mais sua independência em relação às instituições políticas.

No que toca aos benefícios oferecidos, pode-se dizer que o delator foi amplamente favorecido, assim como os demais casos estudados, estabelecendo-se um teto máximo de doze anos de prisão. Em outubro de 2015<sup>65</sup>, após o fechamento da delação, contudo, o delator foi solto. Portanto, ficou preso provisoriamente durante alguns meses, realizou a delação premiada e foi solto<sup>66</sup>. Além de recolher uma quantia considerável para os órgãos de persecução penal envolvidos na Lava Jato.

#### 4.5. Estudo de caso da Delação de Delcídio do Amaral Gomez

A delação de Delcídio do Amaral apresenta um caráter único: o colaborador era um político influente dentro do sistema político brasileiro: senador da República, o delator era líder do governo câmara alta do Congresso Nacional. A maioria dos acordos de delação foi fechado com empresários, doleiros/operadores do esquema ou servidores públicos, visando a reunir indícios que permitissem a investigação avançar em direção ao círculo político. Neste caso, contudo, um influente ator político torna-se denunciante.

Outra particularidade reserva vinculação com a posição de Delcídio Amaral no sistema político: por ser Senador da República à época, detinha foro de prerrogativa de função, razão pela qual o acordo de delação foi negociado no âmbito da PGR, envolvendo diretamente Rodrigo Janot, então procurador-geral da República.

A delação de Delcídio do Amaral remete ao depoimento de Fernando Baiano e, particularmente, ao vazamento do conteúdo de sua delação, tomado pela força-tarefa como um indício do interesse do ex-Senador em obstruir as investigações. Sob esta alegação, em vinte e cinco de novembro de 2015 foi realizada a prisão em flagrante de Delcídio do Amaral, que estaria, supostamente, destruindo provas e coagindo testemunhas para impedir o correto curso da investigação criminal da Lava Jato.

Aqui também estão presentes esforços de criação de uma atmosfera de culpabilidade do ex-senador, impedido de exercer seu mandato eletivo, preso e exposto na mídia como uma figura investigada pela Lava Jato e, portanto, envolvido em esquemas de corrupção.

Após tratativas, Delcídio do Amaral formalizou sua adesão ao acordo de delação premiada no dia onze de fevereiro de 2016, sendo representado, neste ato, por três advogados. No dia dezoito de fevereiro de 2016 o acordo foi submetido à homologação perante o STF, pelo então procurador-geral, Rodrigo Janot. No dia seguinte, Delcídio do Amaral foi solto,

---

<sup>65</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/10/reu-na-lava-jato-joao-antonio-bernardi-faz-delaçao-e-e-solto.html>

<sup>66</sup> Disponível em: <https://jornalggn.com.br/justica/depois-de-pressionar-por-4-meses-moro-fecha-delaçao-para-incriminar-duque/>

com restrições, pelo então Ministro Teori Zavascki<sup>6768</sup>, relator da Lava Jato no Supremo. Mais uma vez observa-se que o ex-senador ficou preso durante mais de dois meses e assim que aderiu ao acordo de delação premiada foi solto.

O prazo de sigilo do conteúdo da delação foi estabelecido em um marco de cento e oitenta dias. Contudo, no dia três de março de 2016, o conteúdo da delação de Delcídio Amaral foi vazado e parte dele publicado em reportagem da revista Istoé<sup>69</sup>, O vazamento seguiu o *modus operandi* observado nos casos das delações de Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, isto é, exploravam as informações como forma de ataque ao Partido dos Trabalhadores. Na reportagem a revista afirma que teve acesso à integralidade da delação e todas as manchetes foram no sentido de apontar supostas condutas criminosas de membros do PT, ainda que não tenham sido apresentadas provas das afirmações do delator.

Importa notar que no momento do vazamento e publicação do conteúdo da delação de Delcídio Amaral, já havia sido aceito o pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff pelo ex-deputado Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados. Assim, qualquer notícia que levantasse suspeitas sobre a participação da presidente na gestão da Petrobrás era prejudicial, ainda que não encontrasse qualquer embasamento probatório e mesmo que não fosse a base do pedido de *impeachment*.

O contrato de delação premiada de Delcídio do Amaral segue o modelo praticado pela Lava Jato na 1ª instância, ou seja, o delator abre mão do direito de não incriminação e do de silêncio, promete entregar a suposta organização criminosa e deve indenizar o Estado de alguma maneira pelos danos impostos por suas condutas ilícitas. Em contrapartida, o regime fechado foi substituído pelo regime semiaberto (prisão domiciliar), permitindo ao delator livre trânsito durante o dia, com obrigatoriedade de recolhimento a um domicílio previamente estipulado na parte da noite. Esse regime ficaria vigente durante um ano e seis meses, progredindo o delator, então, para um regime aberto (prisão domiciliar) a que estaria sujeito durante mais um ano e seis meses. Também se obrigou, o delator, a indenizar o Estado no valor de um milhão e quinhentos mil reais, podendo o valor ser quitado em até dez anos, parceladamente. Seu patrimônio imobiliário não foi alienado, mas ficou como garantia do pagamento da dívida<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/02/ministro-teori-zavascki-manda-soltar-senador-delcidio-amaral.html>

<sup>68</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/teori-poe-delcidio-em-liberdade/>

<sup>69</sup> Disponível em: [https://istoe.com.br/447783\\_A+DELACAO+DE+DELCIDIO/](https://istoe.com.br/447783_A+DELACAO+DE+DELCIDIO/)

<sup>70</sup> Esse patrimônio é composto por uma casa em Campo Grande, um apartamento em Florianópolis, lotes em Caldas Novas, uma fazenda, um flat em Brasília, cotas em uma empresa e mais participação em duas fazendas.



O conteúdo da delação ligados é quase todo referente a supostas atividades de membros do PT, embora em um dos anexos haja referência a atividades dos senadores do PMDB. Em um determinado momento o ex-senador afirma que o presidente Lula tinha planos de acabar com a Lava Jato, algo que nunca foi comprovado e que acabou por gerar, inclusive, um pedido de indenização por parte do presidente Lula<sup>71</sup>.

Essa delação apresenta todas as etapas táticas que constituem a estratégia de mobilização da delação premiada pela Lava Jato. Primeiro, internamente, a força-tarefa lança mão do conteúdo da delação de Fernando Baiano que implicava o ex-Senador, já bastante explorada pela mídia. Na sequência, organiza-se uma operação para realizar a prisão em flagrante do ex-senador, consolidando uma atmosfera de culpabilidade do agente, com o que aprofunda sua vulnerabilidade e mina suas resistências no fechamento do acordo de delação oferecido. A recompensa vem logo após serem prestados os depoimentos: a soltura imediata do delator. Atualmente o ex-Senador Delcídio do Amaral vive em sua fazenda no Mato Grosso do Sul<sup>72</sup>.

#### 4.6. Estudo de caso da Delação de Milton Pascowitch

Milton Pascowitch está arrolado dentre os investigados que compõem o grupo dos lobistas nos supostos esquema de corrupção desvelado pela Lava Jato. Sua delação, firmada em junho de 2015, aconteceu naquele período de intensa polarização da política brasileira e da não aceitação dos resultados eleitorais da eleição presidencial de 2014, já mencionado.

A construção da culpabilidade do delator começou na nona fase da operação, quando foi realizada a sua condução coercitiva, diante da negativa de autorização para prisão em flagrante do investigado<sup>73</sup>. Na décima terceira fase da operação viria a ser efetuada sua prisão (provisória), em vinte e um de maio de 2015, sob a alegação de que mantinha vínculos com o ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu, investigado pela Lava Jato como peça central na articulação do esquema de corrupção na Petrobrás.

Seguindo a mesma lógica verificada em outros casos, em junho de 2015, preso, Milton Pascowich adere ao acordo de colaboração premiada e deixa a carceragem da PF em Curitiba<sup>74</sup>, ficando submetido ao regime semiaberto (domiciliar). No total, foram colhidos

---

<sup>71</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-05/delcidio-amaral-condenado-pagar-15-milhao-lula>

<sup>72</sup> Disponível em: <https://epoca.globo.com/a-vida-rural-de-delcidio-amaral-primeiro-politico-delator-da-lava-jato-23505682>

<sup>73</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/05/DESPACHO-MORO-PRENDE-MILTON.pdf>

<sup>74</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/leia-22-depoimentos-do-delator-milton-pascowitch/>

vinte e oito depoimentos do delator, os quais trataram de variados temas; mas o mais recorrente deles, sistematicamente questionado pelos agentes do estado, envolvia a relação entre o delator e o ex-ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu. Durante os depoimentos, Milton Pascowich foi acompanhado de dois advogados, Theodomiro Dias Neto e Elaine Angel. Já pela força-tarefa participaram o procurador Roberson Henrique Pozzobom e o delegado da PF Márcio Adriano Anselmo.

No dia vinte de agosto de 2015, o jornal Estado de São Paulo publicou, na íntegra, o conteúdo da delação premiada de Milton Pascowitch. Posteriormente, em vinte de janeiro de 2016, o jornal O Globo<sup>75</sup> retoma a questão e publica uma extensa matéria sobre a delação de Milton Pascowitch. O termo “pixuleco” foi utilizado no título desta reportagem, pois foi justamente com a delação de Pascowitch que o termo se tornou conhecido da força-tarefa, como suposta referência ao pagamento de propina.

O termo passou a ser largamente utilizado na Lava Jato, nomeando, inclusive, duas fases da Operação. Além disto, foi utilizado jocosamente, por movimentos conservadores, para nomear um boneco inflável em que o presidente Lula era retratado com roupas de prisioneiro, distribuído e ostentado publicamente por manifestantes.

Interessante notar que a defesa de José Dirceu, citado na referida delação, requereu acesso ao seu conteúdo para eventual impugnação, tendo por base o princípio do contraditório, que dispõe que o participante da relação jurídica possa arguir em sentido contrário. Esse princípio é uma das bases do *due process of law*, mas o ex-juiz Sérgio Moro assim não entendeu, impedindo o acesso à delação sob a alegação de sigilo para eventuais investigações<sup>7677</sup>.

A delação de Pascowitch atende aos parâmetros das demais: construção de culpabilidade do agente, pela mobilização da condução coercitiva e decretação de prisão, adesão ao acordo, indicação de terceiro de interesse da investigação e soltura. Cada uma das etapas da estratégia finamente articula com a mídia.

#### 4.7. Estudo de caso da Delação de Ricardo Pessoa

O delator, Ricardo Pessoa, é presidente da empreiteira UTC; foi o primeiro do grupo dos grandes empreiteiros a aderir ao acordo de delação premiada. Diferencia-se de outras

---

<sup>75</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/delator-detalha-entrega-de-pixulecos-vaccari-para-campanha-de-2010-18512754>

<sup>76</sup> Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/moro-nega-pedido-de-dirceu-para-acessar-delacao-da-lava-jato/>

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI302768,11049-Gilmar+propoe+que+STF+mude+posicao+para+autorizar+impugnacao+de>

delações de agentes do mesmo grupo porque não se deu coletivamente ou via acordo de leniência, mas no formato mais tradicional, individualmente.

O empreiteiro tinha sido preso na sétima fase da Operação Lava Jato. O STF foi provocado e decidiu conceder *habeas corpus* em favor do empreiteiro, uma vez que não observou os critérios para efetivação da prisão provisória. A utilização deste remédio constitucional foi manejada pelo advogado Alberto Zacharias Toron<sup>78</sup>. Neste caso, portanto, o delator assinou o acordo estando solto. Contudo havia sido preso pela operação e estava afastado de todas as atividades referentes à empresa; passou pelo processo de construção de culpabilidade reforçado pela exposição midiática, tendo sido retratado como integrante de um “clube de empreiteiros” organizados para fraudar a Petrobrás.

Assim como no caso da delação de Delcídio do Amaral, a de Ricardo Pessoa, se deu no âmbito da PGR, envolvendo diretamente o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot. Mas neste caso a competência da PGR não se estabeleceu em razão de sua prerrogativa de foro, mas sim daqueles por ele citados nos depoimentos.

O acordo foi assinado no dia treze de maio de 2015, tendo o delator sido representado por quatro advogados, ficando de fora Alberto Zacharias Toron que havia impetrado o *habeas corpus* junto ao STF e que se retirou formalmente da defesa, afirmando que não havia participado das negociações que envolveram a delação premiada e que o caso estava ganhando feições eleitorais<sup>79</sup>. O acordo foi homologado no STF.

As condições para aderir ao acordo foram a assunção da culpa, o pagamento de uma quantia a título de multa compensatória, no valor de cinquenta e um milhões de reais, e a promoção de *compliance* na empresa. Em contrapartida ficaria submetido a um regime domiciliar diferenciado por até dois anos e progrediria para o regime aberto diferenciado, por até três anos. Em junho de 2016 o empreiteiro foi condenado a oito anos de prisão, todavia não foi preso, uma vez que estão valendo dos efeitos da delação premiada.

A delação era amplamente aguardada por grupos conservadores e reacionários, uma vez que supostamente apresentaria informações que comprometiam a então presidente Dilma Rousseff e o seu partido, o PT<sup>8081</sup>. Viviam-se, naquele ponto, em um ambiente social de ampla

---

<sup>78</sup> Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/04/Ricardo-Pessoa.pdf>

<sup>79</sup> Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/alberto-toron-deixa-a-defesa-de-ricardo-pessoa-dono-da-utc-c785g7cjrsl8wh2hk3iieagcd/>

<sup>80</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/ricardo-pessoa-amigo-de-lula-e-empresario-que-sugeriu-que-esquema-financiou-campanha-de-dilma-faz-acordo-de-delacao-premiada-pode-ser-o-homem-bomba/>

<sup>81</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/ricardo-pessoa-prometeu-falar-de-dilma-e-odebrecht-na-delacao-mais-esperada-de-todas-viva-a-vinganca/>

polarização política e de contestação do resultado eleitoral. O conteúdo da delação foi vazado pela revista *Veja* em julho de 2015<sup>82</sup>, em uma reportagem que estabelecia clara relação entre os fatos narrados por Ricardo Pessoa e o processo eleitoral que culminara com a eleição da presidente Dilma Rousseff. A PF informou que iria abrir um inquérito<sup>83</sup> para averiguar o vazamento, contudo nunca houve responsabilização de um agente pelo ato, seguindo o padrão dos vazamentos anteriores.

A delação de Ricardo Pessoa tem diversos anexos e trata de diversos nomes conhecidos do cenário político brasileiro: Aluizio Mercadante (PT), Aluysio Nunes (PSDB), Arthur Lira (PP), Benedito Lira (PP), Jacques Wagner (PT), Júlio Delgado (PSB), Luiz Sergio (PT) e Paulinho da Força (SD)<sup>84</sup>. , Contudo, as afirmações de Ricardo Pessoa não foram comprovadas, de modo que grande parte de suas alegações foram descartadas<sup>85</sup>. Ainda que frágeis e carentes de lastro probatório as alegações do delator serviram para construir a culpabilidade de terceiros.

As análises aqui apresentadas mostram a forma que a Operação Lava Jato conseguiu que os investigados aderissem a delação premiada. A construção da culpabilidade inicia-se na montagem da operação, são utilizados instrumentos como a prisão provisória, continua com a exposição do sujeito sem que tenha qualquer meio de defesa. A partir do acordo passa a utilizar a palavra do sujeito como infalível e busca terceiros que em alguns casos desconheciam os delatores. As narrativas das delações foram guiadas para atingir determinados *players*. Sendo que esses *players* eram muitas vezes escolhidos pelos critérios pessoais dos membros da força-tarefa.

---

<sup>82</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/exclusivo-as-provas-que-ricardo-pessoa-entregou-a-justica/>

<sup>83</sup> Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/4138536/pf-abre-inquerito-para-apurar-vazamento-de-delacao-de-ricardo-pessoa>

## 5. Considerações finais

A estabilidade concedida pela CF/88 e as construções democráticas subsequentes (eleições regulares e justas, mecanismos de participação, sociedade civil participativa e mecanismos do *due process of law*) sofrem profundo desgaste no contexto atual brasileiro. Ainda que seja difícil precisar o ponto inicial deste processo de erosão das instituições democráticas, é forçoso reconhecer que a manifesta recusa em aceitar o resultado eleitoral de 2014, por parte do candidato do PSDB, Aécio Neves, é um fato marcante no desencadeamento dos acontecimentos. O processo de *impeachment* contra a então presidente Dilma Rousseff, em 2016, pelas sérias dúvidas acerca da existência dos crimes de responsabilidade que o fundamentariam, é outro marco da atual crise da democracia brasileira. A Operação Lava Jato deve ser inserida, também, neste contexto, pois auxiliou esse processo de desgaste do sistema político.

A criminalização da política foi um dos resultados da estratégia de combate à corrupção que a Lava Jato institucionalizou. E a forma como mobilizou a delação premiada é um elemento central na construção de uma narrativa que trata a corrupção como episódica, vinculada a um partido político – o PT – o qual identifica como uma organização criminosa.

Um dos principais ganhos da CF/88 e do período democrático subsequente foi a consolidação das instituições brasileiras, após um longo período de sucessivos golpes e intervenções não-democráticas. O Ministério Público, particularmente, foi fortalecido pelo constituinte: ganhou autonomia frente aos demais poderes e recebeu atribuições para a sua fiscalização. Mudanças legislativas posteriores e de práticas políticas (instituições informais) novas fortaleceram ainda mais a instituição, que se tornou central no contexto político brasileiro.

Primeiro, como mediador da cidadania, o MP foi um ator fundamental na mobilização do direito para efetivação de lutas por direitos sociais, coletivos e difusos (MARONA; BARBOSA, 2018). Depois, atuando no combate à corrupção, o MP liderou a construção de uma nova estratégia que marcaria, de forma indelével, a vida política, social e econômica do país (MARONA; KERCHÉ, 2018).

O Poder Judiciário também foi fortalecido de tal modo que o *judicial review* permitiu, durante um período, a implementação dos direitos sociais, coletivos e difusos previstos na CF/88.

O Poder Judiciário expandiu sua atuação durante a nova república. Dois casos são exemplares. O primeiro remete ao julgamento dos mandados de injunção relativos à greve do

servidor público. O STF legislou equiparando o servidor público ao empregado da iniciativa privada no que tange o direito à greve. Nota-se que a Corte deixou de apenas cientificar a demora legislativa para que efetivamente, legislasse sobre a questão, e atuou ela mesma, em substituição ao Congresso Nacional.

O segundo exemplo remete ao julgamento da AP 470 MG, popularmente conhecida como “Mensalão”, por envolver acusações de compra de votos na Câmara dos Deputados para aprovação de projetos. Foram meses de julgamento, envolvendo a cúpula do governo e alguns dos políticos mais influentes do Partido dos Trabalhadores, transmitidos em tempo real pela TV Justiça e amplamente cobertos pela mídia em geral. Essa foi a primeira vez que grande parte da população brasileira tomou conhecimento dos ministros do STF, alguns dos quais alçados a heróis nacionais – verdadeiros arautos do combate à corrupção. Ali o Poder Judiciário, e as instituições jurídicas e judiciais, começavam a ser identificados pela opinião pública como o *locus* do interesse público, em contraposição às instituições tipicamente políticas, representativas, tais como o Governo e o Congresso Nacional. Mas outro elemento deste julgamento merece destaque e diz menos respeito à imagem que se construiu do Supremo, do judiciário e das instituições jurídicas e judiciais e mais ampliação da *tool box* à disposição do combate à corrupção. O reconhecimento e mobilização da Teoria do Domínio do Fato na construção da culpa de determinados agentes, ligados ao sistema político, não possui qualquer referência dentro da ortodoxia penal. E mais, alargou enormemente o espectro de responsabilização criminal no âmbito das atividades políticas típicas.

O desenho institucional brasileiro emanado no pós-88 tratou, ainda, de garantir mecanismos de *accountability vertical e horizontal*. O primeiro visa ao controle do Estado via sociedade civil e foi favorecido pela implementação de toda uma institucionalidade participativa (AVRITZER, 2009; AVRITZER, 2016). O reforço dos mecanismos *accountability horizontal* exigia o fortalecimento da burocracia.

Esse contexto institucional favoreceu a construção de uma específica estratégia de combate à corrupção que encontra na Operação Lava Jato seu ponto alto. Esta estratégia se caracteriza pelo estabelecimento de um específico formato - de força-tarefa – que demanda a atuação conjunta do Ministério Público e da Polícia Federal e, em alguma medida, do Poder Judiciário. Este movimento não se deu sem tensão. Notadamente, o constituinte determinou que cabe a investigação à polícia judiciária. O MP denuncia e o judiciário julga. Quer dizer, há uma estrutura de divisão de funções na justiça criminal brasileira que foi subvertida, no todo ou em parte, pelas forças-tarefa – particularmente pela Lava Jato. De fato, duas

instituições atuam como investigadoras no âmbito da Lava Jato: o MP, que funciona como o chefe da investigação, e a PF, que atua mais no nível operacional. Ademais, o magistrado responsável pela fase judicial atua também na fase pré-judicial, em uma aproximação bastante complicada em face do *due process of law*. O mesmo juiz que é responsável por supervisionar o inquérito também deverá julgar o caso.

O segundo mecanismo organizacional utilizado pela Lava Jato foi o parcelamento da investigação, aliado à intensa mobilização da mídia em cada uma das fases. Importa notar que a Lava Jato ocupa os noticiários desde o início da operação, em 2014. A média de fases é de dez por ano. Todas foram amplamente noticiadas pela imprensa brasileira. Além disto, ao final de cada fase os procuradores e agentes da PF passaram a conceder entrevistas coletivas.

O parcelamento da investigação articulado à cobertura midiática permitiu à Operação manter-se nos noticiários, mas também criar o ambiente de culpa de todos os investigados frente à opinião pública e estabelecer a sua narrativa de forma hegemônica. Tornava-se possível reunir indícios em uma dimensão institucional interna, particularmente através das delações premiadas, e mobilizá-los, como base, para as fases subsequentes. Desta forma, muitas vezes, um indivíduo que sequer tinha conhecimento de que havia investigação contra si era surpreendido pela manhã por agentes da PF, de posse de mandados de busca e apreensão ou, por vezes, para realizarem a sua condução coercitiva ou, ainda, cumprirem mandados de prisão provisória.

O método esvaziava a defesa do investigado, uma vez que o advogado, muitas vezes, desconhecia os autos do inquérito. Ademais, criava um clima de permanente alerta no meio político, que certamente alterou o curso da atividade política democrática nos últimos anos. Em todos os casos de delação estudados, os colaboradores sofreram com condutas coercitivas e/ou prisões temporárias, aliadas a exposição midiática na construção de sua culpabilidade prévia, antes de aderirem aos acordos.

Para além desses dois mecanismos organizacionais a Operação Lava Jato se utiliza de duas gramáticas para pautar as ações da força-tarefa. A primeira é a gramática moralizante com que aborda o fenômeno da corrupção. Cria-se uma ideia maniqueísta de que a operação representa a parte boa da sociedade, aquela que combate a parte ruim, identificada como corrupta. Esta gramática favorece a imagem messiânica dos agentes envolvidos no combate à corrupção. Não que esta seja propriamente uma novidade. É possível recordar do Delegado Federal Protogenes Querioz, que agia ao arripio da lei, justificando seus atos pelos resultados – a caça aos corruptos. Mais tarde foi condenado pelo STF e atualmente encontra-se foragido

da justiça brasileira. Ocorre que no caso da Lava Jato esta gramática está impregnada em cada uma das instituições envolvidas e expressa em cada um dos seus principais personagens, notadamente Deltan Dallagnol e Sergio Moro.

A segunda gramática mobilizada pela Lava Jato é a da “Publicidade do Escândalo”, que se expressa na busca incessante por holofotes a cada ato de combate à corrupção, não com vistas à construção de um aprendizado democrático das relações humanas, mas, ao contrário, com o objetivo de expor os investigados, ao arrepio de suas garantias constitucionais. O parcelamento da operação (em fases) potencializou o uso estratégico desta gramática em busca de apoio popular.

A exposição midiática dos investigados, a culpabilização prévia de terceiros citados em delação premiada são os principais indicadores da mobilização de uma gramática de publicidade do escândalo, a qual mina qualquer expressão do princípio do *due process of law*.

Vale a pena mencionar, ainda, que a institucionalidade brasileira abriga três formas de combate à corrupção. A primeira é a administrativa. Nesta, a própria administração pública, internamente, cria métodos para combater desvios típicos. O objetivo central é o de indenização e reconstrução do patrimônio público. Uma segunda forma é o controle não-estatal, através da qual a sociedade civil é colocada como fiscalizadora das atividades estatais. Esse modelo constrói na sociedade um aprendizado democrático. A terceira forma é a punição penal, que deverá ser utilizada em casos específicos e de grande monta, portanto, tem um caráter residual.

A Lava Jato, ao contrário, fez da punição penal como mote principal, construindo, junto à opinião pública, a ideia de que esta é a única estratégica possível. Dois são os efeitos verificados. Em primeiro lugar, ocorre um esvaziamento da esfera pública, uma vez que os mecanismos democráticos são desprezados; ademais, se instala um estado penal, no qual a fim último é a busca pela punição do indivíduo. Neste ponto, a Operação Lava Jato se espelhou fortemente na Operação Mãos Limpas, considerando seus métodos e gramáticas. Na Itália, como aqui, a utilização dos referidos métodos, aliada às gramáticas mencionadas provocaram uma quebra no consenso democrático estabelecido. Este consenso havia sido a resposta italiana ao regime fascista que governou a Itália de 1922 até 1945. No Brasil, a Operação Lava flerta perigosamente com o mesmo destino, o que pode ser observado pelo resultado das últimas eleições presidenciais. Jair Bolsonaro (PSL) impôs um discurso de apoio à tortura como prática institucionalizada, de eliminação do adversário político, repulsa ao imigrante, além de outros preconceitos que dirige sistematicamente a negras e negros, às mulheres, gays



e lésbicas e outros grupos minoritários. Importante notar que o ex-juiz da Lava Jato, Sérgio Moro, é atualmente Ministro da Justiça e Segurança Pública do governo Bolsonaro.

Por fim, vale a pena observar a centralidade que o instrumento da delação premiada na Operação Lava Jato: foram mais de cento e setenta acordos firmados no âmbito da operação. A rotina de negociação dos acordos de delação restou evidenciada pelos estudos de caso: criou-se uma atmosfera de culpabilidade dos investigados para favorecer sua adesão às propostas de acordo, dirige-se a construção da narrativa no sentido de implicação de um terceiro, totalmente estranho à relação jurídica estabelecida entre delator e órgão acusatório, baseando-se, muitas vezes, tão somente nas alegações do colaborador.

A construção da culpabilidade mobiliza, além da delação premiada, outros três instrumentos jurídicos. O primeiro é o mandado de busca e apreensão, que é o menos gravoso deles porque não atinge a liberdade do investigado, embora seja de algum modo invasivo na medida em que adentra sua esfera de intimidade. O outro instrumento era a condução coercitiva, mobilizada com o objetivo de esvaziar a defesa, por se constituir em um elemento surpresa. Também era utilizada nos casos em que a prisão cautelar tinha muitas ressalvas. O último instrumento é a prisão cautelares - preventiva ou temporária. Este instrumento atinge um dos bens jurídicos mais caros em um estado liberal: a liberdade individual. No caso da prisão preventiva não existe um limite máximo de duração; estende-se enquanto estiverem presentes as condições para sua concessão. Assim pode-se prolongar durante grandes lapsos temporais. Nos estudos de caso observou-se a existência de prisões anteriores à delação, o que pode ser o indício de que sua decretação era instrumentalizada para criação de um ambiente favorável ao órgão acusatório na negociação do acordo. Em alguns casos, observou-se também que os delatores foram imediatamente postos em liberdade ou permaneceram presos por pouquíssimo tempo após à adesão ao acordo. Neste caso, há indicações de que a privação da liberdade era utilizada como barganha por parte do órgão acusatório em busca do acordo de delação.

A prisão parece, nestes termos, evocar duas questões principais: em uma dimensão objetiva, pela exposição a que está sujeito o preso, potencializa a construção prévia da culpabilidade; em uma dimensão subjetiva cria uma assimetria entre o órgão acusatório e o acusado, na medida em que fragiliza-o pela privação da liberdade diante da promessa da retomada da liberdade.

É importante ressaltar que no sistema acusatório brasileiro as informações obtidas através das delações premiadas são consideradas indícios, não provas. Ademais, o sistema

acusatório brasileiro veda a condenação baseada em indícios, exigindo a produção de provas, respeitados os limites impostos pelo *due process of law*, especialmente o contraditório e a ampla defesa.

Contudo, do modo como foram mobilizadas, as delações realizadas na Lava Jato parecem mitigar importantes garantias constitucionais, tais como o da não incriminação, o do silêncio e, em alguns casos, a possibilidade mesmo de impetrar um *habeas corpus* para manter o direito a locomoção inviolável. A defesa técnica é o único que é expressamente protegido, pois todos os acordos possuem cláusulas que impedem a adesão sem a devida assistência do defensor. Contudo, materialmente, foram observadas trocas de advogados da defesa para o fechamento da delação premiada. O caso mais evidente foi o da advogada Beatriz Catta Preta, mas vale a pena mencionar também o caso do advogado Alberto Zacharias Toron, que foi desconstituído por Ricardo Pessoa por discordar da adesão à delação premiada como estratégia de defesa.

Ademais, a valoração excessiva das informações prestadas nas delações servia muito mais à criação da culpabilidade do “delatado” do que cumpria sua finalidade jurídica, de meio de obtenção de prova. A delação de Delcídio do Amaral é um exemplo: várias pessoas foram citadas pelo delator, mas as alegações eram extremamente frágeis e os indícios juntados não apontavam em nenhuma direção, de modo que se frustrou a oportunidade jurídica de obtenção de provas, ainda que tenha a delação servido para construir a culpabilidade daqueles ali mencionados.

Pode-se observar, a partir do material analisado, que os delatores foram amplamente beneficiados, seja pela redução substantiva da pena, seja pela possibilidade de manutenção de patrimônio que lhes garantisse uma vida confortável.

Ao que parece, a delação premiada não se adequou bem ao sistema jurídico brasileiro. Seria prudente pensar em alguns ajustes, tais como a espontaneidade como fundamento da delação. Atualmente é característica, contudo, pode-se observar ao longo do trabalho que constrói um ambiente de culpabilidade, assim não existe essa espontaneidade. Também importante colocar limites rígidos acerca da redução de pena. Observou-se no trabalho que os delatores após aderirem ao acordo praticamente não passaram pelo sistema prisional. Outro ponto importante é a rejeição de qualquer afirmação que não possua um robusto indício de existência. Observa-se também a necessidade de uma inquirição posterior do colaborador pelo advogado do terceiro, uma vez que este tem garantido o princípio da ampla defesa.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova**, São Paulo , n. 33, p. 165-183, Aug. 1994 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451994000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 27 de maio de 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec. 1998.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada**: As elites jurídicas e políticas da política no Brasil. Tese de Doutorado apresentado ao programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/publico/2010\\_FredericoNormanhaRibeirodeAlmeida.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/publico/2010_FredericoNormanhaRibeirodeAlmeida.pdf). Acesso em 18 de junho de 2019.

ALMEIDA, Frederico de. **Os Juristas e a política no Brasil**: permanências e reposicionamentos. *Lua Nova*, São Paulo, 97: 213-250, 2016.

ARANTES, Rogério B.. Constitutionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. In: Rachel Sieder; Line Schjolden; Alan Angell. (Org.). **The Judicialization of Politics in Latin America**. 1ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, v. , p. 231-262.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio Gonçalves . A constituição sem fim. In: Sérgio Praça; Simone Diniz. (Org.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008, v. , p. 31-60.

ARANTES, Rogério B.. Polícia Federal e Construção Institucional. In: Leonardo Avritzer; Fernando Filgueiras. (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, v. , p. 99-132.

ARANTES, Rogério B.. **Ministério Público à brasileira**. Le Monde Diplomatique (Brasil), v. 59, p. 24-25, 2012.

ARGUELHES, DIEGO WERNECK; RIBEIRO, LEANDRO MOLHANO. MINISTROCRACIA : O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Novos estud. CEBRAP, São Paulo , v. 37, n. 1, p. 13-32, Apr. 2018 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso)>. access on 31 July 2019. <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800010003>.

AVRITZER, L.. **Participatory Institutions in Democratiz Brazil**. Johns Hopkins. University Press, 2009.

AVRITZER, L.. (Pêndulo) da Democracia no Brasil. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 37, p. 273-289, 2018.

AVRITZER, L.. **Os Impasses da Democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. 1. 153p .

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Correa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 69-94.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 60, n. 2, p. 359-393, Apr. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso). Acesso em 11 de abril de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017123>.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, Fernando . Corrupção e controles e democráticos no Brasil. **Texto para discussão**. Brasília: IPEA, 2011.

AZEVEDO, R. G. ; PILAU, Lucas e Silva Batista . Os impactos da Operação Lava Jato na Polícia Federal brasileira. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (Org.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. 1ed.São Paulo: Contracorrente, 2018, v. 1, p. 101-136.

BARBACETO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operações Mão Limpas**: A verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato. 1 ed. Porto Alegre: CDG, 2016.

BARBOZA FILHO, Rubem. Judiciário. *In*: Avritzer, Leonardo; Bignotto, Newton; Guimarães, Juarez; Starling, Sandra. (Org.). **Corrupção - Ensaios e Críticas**. 1ed.Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1

BIANCHI, Felipe. **Sem Pluralidade na Mídia, não há Liberdade de Expressão**. Observatório do Direito à Comunicação. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29320>. Acesso em 18 de junho de 2019.

BONIFÁCIO, Robert; FUKS, M. . Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptos sobre a participação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 27-52, 2017.

BUCH, João Marcos. Plea bargain e sua inaplicabilidade no direito brasileiro. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI294189,21048-Plea+bargain+e+sua+inaplicabilidade+no+direito+brasileiro>. Acesso em 18 de junho de 2019.

CARRIJO, Luís Humberto. **O carcereiro: o japonês da Federal e os presos da Lava Jato**. 1ed. Rio de Janeiro: Rocco. 2018.

CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato**: Corrupção se olha no espelho. 1 ed. Porto Alegre: CDG, 2017.

CLARK, T. **The Limits of Judicial Independence**. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.

COUTO, C.G; ARANTES, R.B., 2006. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 21(61), pp.41-62.

CORNILS, Patrícia. **O obscuro controle sobre a mídia no Brasil**. Outras palavras. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/obscuro-controle-sobre-as-midias-no-brasil/>. Acesso em 18 de junho de 2019.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, Franca, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742006000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742006000100011&lng=en&nrm=iso). Acessado em 27 de maio de 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Nota Técnica da Defensoria Pública da União em face do Pacote de Sugestões Legislativas apresentadas em 04 de fevereiro de 2019 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Brasília. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/nota-tecnica-defensoria-publica-uniao.pdf>. Acesso em 24 de junho de 2019.

DELLAGNOL, Deltan. **A luta contra a Corrupção: A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. 1ed. Belo Horizonte: Editora Primeira Pessoa, 2017.

DIAZ, Emilio Moya; RAIMAN, Daniel Paillama. Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 73-98, Dec. 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782017000400073&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400073&lng=en&nrm=iso). Acessado em 27 de maio de 2019.

D'IPPOLITO, Francesco; FIGUEIREDO, Marcelo. Mani Pulite Operação Mãos Limpas - 25 anos depois. **Migalhas**. Disponível em

<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI269664,51045->

Mani+Pulite+Operacao+Maos+Limpas+25+anos+depois. Acesso em 18 de junho de 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova** (Impresso), v. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza M. . Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro. v. 54, p. 349-387, 2011.

FIGUEROA, Julio Rios. Justice System Institutions and Corruption Control. Evidence from Latin America. **Justice Systems Journal**, vol. 33, no. 3. 2012.

FONTAINHA, Fernando; LIMA, Amanda Evelyn Cavalcanti de. Judiciário e crise política no Brasil hoje: do Mensalão à Lava Jato. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (Org.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. 1ed.São Paulo: Contracorrente, 2018, v. 1, p. 53-68.

FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor de Barros; VERONESE, Alexandre; ALVES, Camila Souza; FIGUEIREDO, Beatriz Helena; WALDBURGUER, Joana. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? : relatório de pesquisa**. FGV Direito Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11929/Processos%20seletivos%20para%20a%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20servidores%20p%C3%ABlicos%20-%20Brasil%2C%20o%20pa%C3%ADs%20dos%20concursos.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2019.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois. In: **Filosofia política moderna**. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciencias Humanas, USP, Universidade de Sao Paulo. 2006.

GARGARELLA, Roberto. 'We the People' Outside of the Constitution: The Dialogic Model of Constitutionalism and the System of Checks and Balances. **Current Legal Problems**, v. 67, n. 1, p. 1, 2014.

HAGOPIAN, Frances. **Traditional Politics and Regime Change in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

HAMILTON, Alexander. A view of the constitution of the judicial department in relation to the tenure of good behaviour. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist papers**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

HOLMES, Stephen. Precommitment and the Paradox of Democracy. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitutionalism and democracy**. Cambridge University Press, 1993: 199-221.

KERCHE, Fábio. **Virtude e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009. v. 1. 117p .

KERCHE, Fábio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 50, p. 259-279, 2007.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, 2014.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: Uma Abordagem Institucional. **Lua Nova**, São Paulo , n. 105, p. 255-286, Sept. 2018.

KERCHE, Fábio; MARONA, M. C. . O Ministério Público na Operação lava Jato: como eles chegaram até aqui?. In: Fábio Kerche; João Feres Jr.. (Org.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. 1ed.São Paulo, SP: Ed. Contracorrente, 2018, v. 1, p. 69-100.



LARANJA, Anselmo Laghi; FABRIZ; Duary Cesar. Constitucionalismo e razão tupiniquim: uma leitura interdisciplinar dos problemas para uma teoria constitucional brasileira. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 1, 2017, p. 53-85.

LAZARI, Igor de; BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique. A Relevância Dos Limites Discricionários Do Juiz Generalista. **Revista Direito FGV**, São Paulo, 9(2) p. 417-434, Jul-Dez 2013.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Paulo Moreira Leite. **A outra história da Lava Jato**. São Paulo: Geração Editorial, 2015.

LENARDAO, Elsio. A relação entre "modernização" neoliberal e práticas políticas "atrasadas" no Brasil dos anos 1990. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 16, n. 31, p. 197-214, Nov. 2008 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782008000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000200014&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 27 de maio de 2019.

MACHADO, Igor Suzano; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. A Virtude Soberana e o Poder Judiciário no Brasil Contemporâneo. **Seqüência** (Florianópolis), n. 68, p. 189-211, jun. 2014.

MADISON, James. The meaning of the maxim, which requires a separation of the departments of power, examined and ascertained. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist papers**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

MADISON, James. The same subject continued, with a view to the means of giving efficacy in practice to that maxim. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist papers**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

MADISON, James. The same subject continued, with the same view, and concluded. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist papers**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

MANCHETOMETRO. **Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública**. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.manchetometro.com.br/>. Acesso em 21 de junho de 2019.

MARONA, Marjorie Corrêa. Que Magistrados para o século XXI? Desafios do processo de seleção da magistratura brasileira em tempos de novo constitucionalismo latino-americano. In: AVRIZTER, Leonardo; GOMES, Lílian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**. Belo Horizonte: Autentica, 2017.

MARONA, Majorie Corrêa. STF, democracia e crise política no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; STARLING, Heloísa; BRAGA, Pauline; ZANANDREZ, Priscila. (Org.). **Pensando a Democracia, a República e o Estado de Direito no Brasil**. 01ed. Belo Horizonte: Projeto República/UFGM, 2019, v. 01, p. 131-156.

MARONA, M. C.; BARBOSA, L. V. Q. . Protagonismo Judicial no Brasil: de que estamos falando?. In: Marona, Marjorie; Del Río, Andrés. (Org.). **Justiça no Brasil: às margens da Democracia**. 01ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, v. 01, p. 133-155.

MARONA, M.C; ROCHA, M.M., 2014. As audiências públicas do Supremo Tribunal Federal: ampliando sua legitimidade democrática? **Revista Teoria e Sociedade**, 22-1, pp.53-86.

MEIRELLES, Andrei. O poder tuiuiu. In: **Revista de Época**. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR58024-6009,00.html>. Acesso em 21 de junho de 2019.

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção eleitoral. In: Avritzer, Leonardo; Bignotto, Newton; Guimarães, Juarez; Starling, Sandra. (Org.). **Corrupção - Ensaios e Críticas**. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 373-380.

MENDES, Conrado Hubner. Imagens do STF. In: AVRITZER, Leonardo; STARLING, Heloísa; BRAGA, Pauline; ZANANDREZ, Priscila. (Org.). **Pensando a Democracia, a República e o Estado de Direito no Brasil**. 01ed. Belo Horizonte: Projeto República/UFMG, 2019

MIGUEL, Luís Felipe. **Pluralidade da Mídia e Democracia**. Disponível em: <https://www.editoracontexto.com.br/blog/pluralidade-da-midia-e-democracia-luis-felipe-miguel/>. Acesso em 21 de junho de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Histórico**. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em 21 de junho de 2019.

MIRANDA. Luiz Fernando. Unificando os conceitos de Corrupção. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 237-272.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. **R. CEJ**, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

MORO, Sergio Fernando. Introdução Operação Mãos Limpas: A verdadeira História. In: BARBACETO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operações Mão Limpas: A verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato**. 1 ed. Porto Alegre: CDG, 2016.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato: O juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?**. Novos Estudos, n. 31, out. 1991.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 5-31, 1996. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451996000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 11 abril 2019.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo , n. 44, p. 27-54, 1998 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11 abril 2019.

POZAS LOYO, Andrea; FIGUEROA, Julio Ríos. Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America. **Comparative Politics**. Vol. 42, no. 3. 2010

RAKOFF, Jed S. Why Innocent People Plead Guilty. The New York Review Books. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/2014/11/20/why-innocent-people-plead-guilty/>. Acesso em 21 de junho de 2019.

RECONDO, Filipe. **Tanques e Togas: O STF na ditadura militar**. 1ed. São Paulo: Companhia da Letras. 2018.

REIS, Fábio Wanderley. Democracia. In: Avritzer, Leonardo; Bignotto, Newton; Guimarães, Juarez; Starling, Sandra. (Org.). **Corrupção - Ensaios e Críticas**. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1.

RIBEIRO, Ludmila; DUARTE, Thais Lemos . Promovendo a justiça na área de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: quem são e como atuam os membros do Ministério Público?. In: Marjorie Correa Marona; Andrés del Rio. (Org.). **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, v. 1, p. 126-154.

SADEK, M. T.. Ministério Público. In: Avritzer, L. ; Bignoto, N.; Guimarães, J.; Starling, H.. (Org.). **Corrupção - ensaios e críticas**. 1ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008, v. 1, p. 542-550.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. In: **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, pp. 791-823, 2008.

SUNSTEIN, C. R. **A Constitution of Many Minds**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

STARLING, H. M. M.. **Como ser republicano no Brasil colônia**: Uma tradição esquecida. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. v. 1. 375p .

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Histórico. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>. Acesso em 21 de junho de 2019.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press. 1995.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability E Independência Judiciais: Uma Análise Da Competência Do Conselho Nacional De Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 45: 29-46 Mar. 2013

VERBICARO, Loiane Prado; VAZ, Celso. O perigo da excessiva judicialização da política: o debate entre substancialistas e procedimentalistas. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 23, n. 2, p. 223-246, jun. 2015. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3749>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**. Vol. 4, nº 2. 2008.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Brasília: UNB. 2003.

## **REFERÊNCIAS NORMATIVAS**

BRASIL. **Decreto 5015**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Decreto-lei 3689**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9353**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9353-13-junho-1946-417465-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 23 de junho de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 386**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Mpv/386.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/386.htm#art3). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8270**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8270.htm#art7%C2%A76](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8270.htm#art7%C2%A76). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9807**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10826**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11343**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12850**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11358**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11358.htm#anexoii.qii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11358.htm#anexoii.qii). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13034**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13034.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei 13371**. Diário Oficial da União: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13371.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 2848**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 882/2019 Pacote Anticrime**. Brasília. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=FAEE8FE2CE88475A3B611B7FD5B16642.proposicoesWebExterno2?codteor=1712088&filename=PL+882/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FAEE8FE2CE88475A3B611B7FD5B16642.proposicoesWebExterno2?codteor=1712088&filename=PL+882/2019). Acesso em 24 de junho de 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em 24 de junho de 2019.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 24 de junho de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 126292 São Paulo**. Brasília. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246>. Acesso em 24 de junho de 2019.

## REFERÊNCIAS MÍDIA

GLOBO. Dados Fortes tudo concreto e palpável. **Jornal O Globo**. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/dados-fortes-tudo-concreto-tudo-palpavel.html>. Acesso em 24 de junho de 2019.

GLOBO**b**. Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha. **Jornal O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/dono-da-jbs-grava-temer-dando-aval-para-compra-de-silencio-de-cunha-21353935>. Acesso em 24 de junho de 2019.

ESTADÃO. Infográfico Operação Lava Jato. **Jornal Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/fases/>. Acesso em 24 de junho de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Há Déficit de Juízes no Brasil**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85407-ha-deficit-de-19-8-de-juizes-no-brasil>. Acesso em 24 de junho de 2019.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **Histórico**. Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/historico>. Acesso em 24 de junho de 2019.



DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL *b. Operações*. Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>. Acesso em 24 de junho de 2019.