



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**IGOR RODRIGUES COSTA**

**ATIVISMO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:**

Uma análise da Operação Lava Jato

**BRASÍLIA/DF**  
**MAIO/2021**

IGOR RODRIGUES COSTA

**ATIVISMO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:**

Uma análise da Operação Lava Jato

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves

**BRASÍLIA/DF**  
**MAIO/2021**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RC8371a Rodrigues Costa, Igor  
Ativismo Institucional no Ministério Público Federal :  
Uma análise da Operação Lava Jato / Igor Rodrigues Costa;  
orientador Pablo Holmes Chaves. -- Brasília, 2021.  
156 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) --  
Universidade de Brasília, 2021.

1. Lava Jato. 2. Ativismo Institucional. 3. Ministério  
Público Federal. I. Holmes Chaves, Pablo, orient. II. Título.

IGOR RODRIGUES COSTA

**ATIVISMO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:**

Uma análise da Operação Lava Jato

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB)  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rebecca Neaera Abers  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB)  
Examinadora Interna

---

Prof. Dr. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)  
Examinador Externo

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Danusa Marques  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB)  
Suplente

Brasília, 26 de maio de 2021.

*"Change will not come if we wait for some other person, or if we wait for some other time. We are the ones we've been waiting for. We are the change that we seek"*

*Barack Hussein Obama II*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me permitido viver esse sonho profissional e acadêmico que foi/é o Mestrado.

À minha mãe, Edilamarcia, por ter me encorajado, amado e amparado nos pequenos e grandes momentos desse árduo processo.

Aos meus irmãos, Priscila e Wladimir, por terem torcido, me encorajado, apoiado e sido referencial nessa caminhada.

À minha família pelo incentivo e amor durante todo esse processo

A Felipe Rodrigues, um companheiro de vida, por toda a escuta, companheirismo, paciência, ajuda, dicas, orientação e presença tão constantes em cada etapa deste trabalho.

À Jéssica Guedes por me acompanhar desde os tempos de escola, me ensinando a cada novo ano o significado de reciprocidade, pelas discussões, inquietações e provocações que somaram a este trabalho.

A Érick Maués por ter ouvido minhas queixas (rs) nesses últimos dois anos, e apoiado em momentos dos mais difíceis durante esse processo.

Aos amigos Bianka Santos, Rodolfo Saldanha, Silziane Franco, Bárbara Santos, Zabdiel Bastos, Laylla Souza, Marcelo Vieira, Gil Azevedo, Victor Correa, Jadh Castro, Renata Medeiros, Alexandre Cerqueira, Raissa Barbosa e Andressa Santos por terem vibrado a cada vitória, e me fazerem sentir tão amado, querido, encorajado e incentivado por vocês

Aos amigos do grupo de pesquisa “Democracia e Acesso à Justiça” do IDP, na pessoa da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Garcia, orientadora querida, e referencial profissional e acadêmico a quem eu muito admiro e me sinto honrado em poder caminhar ao lado.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carolina Ferreira e ao Prof. Dr. André Callegari por terem, de forma tão receptiva e acolhedora, contribuído com algumas questões referentes ao direito processual penal e suas implicações sobre a política brasileira.

Aos colegas do IDP, nas pessoas de Eduarda Gindri e Fernanda Lima, por toda a compreensão durante a reta final da pesquisa.

À Universidade de Brasília, esse lugar que eu tanto amo, onde vivi algumas das maiores experiências da vida acadêmica, e tanto me ensina desde a Graduação. Agradeço, ainda, porque

apesar dos constantes ataques de um (des)governo que mina cada vez mais os investimentos do ensino superior federal e ataca diretamente a honorabilidade de alunos e professores, a UnB se mantém como um dos grandes centros de pesquisa do país e do mundo. A educação pública e de qualidade resiste.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB, nas pessoas de seus docentes, por todo o ensinamento, qualidade e acolhida.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Pablo Holmes, por ter me guiado nesse processo, me provocado a ir além do comum, por ter me apoiado e auxiliado de forma tão presente.

Às Professoras Dr.<sup>a</sup> Débora Almeida e Dr.<sup>a</sup> Rebecca Abers, por todas as conversas, orientações, dicas e escuta sensível dos dilemas de um pós-graduando em constante conflito com seu objeto de estudo.

Às Professoras Dr.<sup>a</sup> Marilde Loiola e Dr.<sup>a</sup> Graziela Teixeira, por terem me permitido, logo no início do Mestrado, entrar em sala de aula e exercer a docência nas modalidades de estágio-docência, através de seus grandes exemplos.

Aos amigos do IPOL/UnB, Stella D'Agostini, Lorena Vilarins, Anne Karoline, Maria dos Remédios, Marina Fernandes, Carol Moraes, Carla Guareschi, Mariana Fonseca, Ana Vaz, Bárbara Maia, Marina Lazarotto, Maricilene Baia, Amanda Vitória, Adriene Neves, Leonardo Leal e Matheus Baccarin por todas as trocas, compartilhamentos, sugestões e escutas tão amigas.

Às técnicas do IPOL/UnB, Thaynara Bandeira, Gizelle Paula e Paula Alcântara, por todo o auxílio, presteza, carinho e encorajamento.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC) pelo investimento nesta pesquisa.

## RESUMO

Desde a ditadura militar no Brasil, o Ministério Público vem acumulando poder e muita discricionariedade em sua atuação cível. Entre as décadas de 1980 e 1990, o órgão adotou o combate à corrupção como um objetivo político, conquistado através do ativismo institucional de seus membros. Assim, iniciou-se um novo processo de ampliação de discricionariedade, agora, na esfera penal, e a Operação Lava Jato é o seu mais emblemático exemplo. Esta pesquisa parte da premissa de que o desenho constitucional e as prerrogativas garantidas aos membros do Ministério Público Federal pela Constituição de 1988, são os fatores institucionais responsáveis pela existência de um fenômeno como a Lava Jato. A partir da realização de entrevistas com membros do MPF, e de sua análise com base nos métodos de análise de conteúdo e *process tracing*, foram encontrados quatro grandes pilares institucionais da Lava Jato: os incentivos internacionais ao combate à corrupção; o histórico e experiência do MPF em operações de combate à corrupção; os incentivos institucionais do MPF; e o apoio do Poder Judiciário. À título de considerações finais, a pesquisa chama a atenção para o alto poder que procuradores da República têm conquistado através do ativismo institucional, com poucos e ineficientes meios *accountability*.

**Palavras-chave:** Lava Jato; Ativismo Institucional; Ministério Público Federal.



## ABSTRACT

Since the military dictatorship in Brazil, the Ministério Público has accumulated power and much discretion in its civil actions. In the 1980s and 1990s, the agency adopted the fight against corruption as a political objective, achieved through the institutional activism. Thus, a new process of increasing discretion was initiated, now in the criminal sphere, and Operation Lava Jato is its most emblematic example. This research starts from the premise that the constitutional design and the prerogatives guaranteed to the members of the Federal Public Prosecutor's Office by the 1988 Constitution are the institutional factors responsible for the existence of a phenomenon such as Lava Jato. Based on interviews with members of the Federal Public Prosecutor's Office and their analysis using content analysis and process tracing methods, four major institutional pillars of Lava Jato were found: international incentives to combat corruption; the history and experience of the Federal Public Prosecutor's Office in anti-corruption operations; the institutional incentives of the Federal Public Prosecutor's Office; and the support of the Judiciary. As final considerations, the research draws attention to the high power that prosecutors have gained through institutional activism, with few and inefficient means of accountability.

**Keywords:** Lava Jato; Institutional Activism; Federal Public Prosecutor's Office.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Organograma do Ministério Público da União

Figura 2: Organograma do Ministério Público Federal

Figura 3: Mapa Estratégico do Ministério Público Federal

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>AAC</b>	Acordo de Assunção de Compromissos
<b>ABIN</b>	Agência Brasileira de Inteligência
<b>ACP</b>	Ação Civil Pública
<b>ADC</b>	Ação Declaratória de Constitucionalidade
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamentais
<b>AI</b>	Ato Institucional
<b>AJUFE</b>	Associação dos Juizes Federais do Brasil
<b>ANC</b>	Assembleia Nacional Constituinte
<b>ANPR</b>	Associação Nacional dos Procuradores da República
<b>ASCOM</b>	Assessoria de Comunicação
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
<b>CAEMP</b>	Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público
<b>CCR</b>	Câmara de Coordenação e Revisão
<b>CE</b>	Ceará
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>COAF</b>	Conselho Administrativo de Atividades Financeiras
<b>COB</b>	Comitê Olímpico Brasileiro
<b>COI</b>	Comitê Olímpico Internacional
<b>CONAMP</b>	Confederação Nacional do Ministério Público
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CPC</b>	Código de Processo Civil
<b>CPP</b>	Código de Processo Penal
<b>CSMPF</b>	Conselho Superior do Ministério Público Federal
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>DP</b>	Defensoria Pública
<b>Des. Fed.</b>	Desembargador Federal
<b>DETRO</b>	Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro

<b>DRCI</b>	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
<b>EMURB</b>	Empresa Municipal de Obras e Urbanização do Município de São Paulo
<b>ENCCLA</b>	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>ESMPU</b>	Escola Superior do Ministério Público da União
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FBI</b>	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
<b>FCPA</b>	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
<b>FETRANSPOR</b>	Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro
<b>FT</b>	Força-Tarefa
<b>GAECO</b>	Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado
<b>GAFI</b>	Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo
<b>HC</b>	<i>Habeas Corpus</i>
<b>INTO</b>	Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia
<b>JF</b>	Justiça Federal
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LCE</b>	Lei Complementar Estadual
<b>MBL</b>	Movimento Brasil Livre
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MESICIC</b>	Mecanismo de Acompanhamento da Implantação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
<b>Min.</b>	Ministro(a)
<b>MJ</b>	Ministério da Justiça
<b>MJSP</b>	Ministério da Justiça e Segurança Pública
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MPDFT</b>	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>MPM</b>	Ministério Público Militar
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MPRJ</b>	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
<b>MPSP</b>	Ministério Público do Estado de São Paulo

<b>MPT</b>	Ministério Público do Trabalho
<b>MPU</b>	Ministério Público da União
<b>MS</b>	Mandado de Segurança
<b>NCC</b>	Núcleo de Combate à Corrupção
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ORCRIM</b>	Organização Criminosa
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PF</b>	Polícia Federal
<b>PGJ</b>	Procuradoria-Geral de Justiça
<b>PGR</b>	Procurador-Geral da República
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNLD</b>	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>PNSP</b>	Plano Nacional de Segurança Pública
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PPE</b>	Pessoa Politicamente Exposta
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PR</b>	Paraná
<b>PR-DF</b>	Procuradoria da República no Distrito Federal
<b>PR-PR</b>	Procuradoria da República no Paraná
<b>PR-RJ</b>	Procuradoria da República no Rio de Janeiro
<b>PR-SP</b>	Procuradoria da República em São Paulo
<b>PRR4</b>	Procuradoria Regional da República da 4ª Região
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>QO</b>	Questão de Ordem
<b>RCL</b>	Reclamação
<b>REDE</b>	Partido Rede Sustentabilidade

<b>REsp</b>	Recurso Especial
<b>RF</b>	Receita Federal
<b>RJ</b>	Rio de Janeiro
<b>SEAP</b>	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
<b>SIMBA</b>	Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias
<b>SITTEL</b>	Sistema de Investigação de Registros Telefônicos e Telemáticos
<b>SP</b>	São Paulo
<b>SPPEA</b>	Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas do Município
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TRF1</b>	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
<b>TRF2</b>	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
<b>TRF3</b>	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
<b>TRF4</b>	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>UNAC</b>	Unidade Nacional de Combate à Corrupção

## SUMÁRIO

<b><u>SECÃO:</u></b>	<b><u>PÁG.:</u></b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1: A criação de uma agenda anticorrupção no Ministério Público Federal</b>	<b>22</b>
1.1 Contextualização histórica do Ministério Público no Brasil entre 1970 e 1980	23
1.1.1 A expansão ministerial durante a Ditadura Militar brasileira	25
1.1.2 A tutela dos direitos difusos e coletivos	28
1.1.3 O Ministério Público na Constituição de 1988	30
1.1.4 O Ministério Público da União: a organização do Ministério Público Federal	33
1.2 O Ministério Público e a corrupção: a política como objeto da política criminal	35
1.2.1 Definindo corrupção e improbidade	36
1.2.2 O pioneirismo do Ministério Público de São Paulo	38
1.2.3 As primeiras megaoperações do Ministério Público Federal	42
1.3 A reestruturação do Ministério Público Federal: implementação prática da agenda anticorrupção	44
1.3.1 O avanço internacional anticorrupção e a criação da ENCCLA	45
1.3.2 O mapeamento estratégico do Ministério Público Federal	48
1.3.3 A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal	50
1.3.4 A “força-tarefa” como forma de atuação ministerial	53
<b>CAPÍTULO 2: A Operação Lava Jato</b>	<b>58</b>
2.1 De Curitiba a Brasília: o caminho da Lava Jato	61
2.1.1 A Lava Jato em Curitiba	61
2.1.2 A Lava Jato em São Paulo	71
2.1.3 A Lava Jato no Rio de Janeiro	73
2.1.4 Desdobramentos da Lava Jato em Brasília	78
2.1.5 A Lava Jato na Segunda Instância	81
2.1.6 A Lava Jato no STJ	83

<b>2.1.7 A Lava Jato no STF</b>	<b>86</b>
2.2 A Lava Jato para além dos processos judiciais: questões e problemas	<b>88</b>
<b>2.2.1 O “foro universal” de Curitiba/PR</b>	<b>88</b>
<b>2.2.2 O papel da Lava Jato no <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff</b>	<b>92</b>
<b>2.2.3 O(s) caso(s) de Lula na Lava Jato</b>	<b>96</b>
2.3 Uma operação política?	<b>102</b>
<b>CAPÍTULO 3: Os pilares institucionais da Lava Jato: entendendo a operação     para além da sua dimensão jurídica</b>	<b>105</b>
3.1 Os incentivos internacionais ao combate à corrupção	<b>108</b>
3.2 O histórico e experiência do MPF em operações de combate à corrupção	<b>112</b>
3.3 Os incentivos institucionais do MPF	<b>115</b>
<b>3.3.1 O Modus Operandi da Lava Jato: parcerias interinstitucionais e         cooperação internacional</b>	<b>118</b>
<b>3.3.2 A relação entre a Lava Jato e a Mídia</b>	<b>122</b>
<b>3.3.3 O lobby do MPF no Congresso Nacional</b>	<b>125</b>
3.4 O apoio do Poder Judiciário	<b>129</b>
3.5 A oportunidade política da Lava Jato	<b>133</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>140</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>149</b>



## INTRODUÇÃO

O Ministério Público (MP) tem suas origens na tradição estatal francesa de seu homólogo, o *Ministère Public*, criado por volta do século XII, e trazido para o Brasil com a vinda da Coroa Portuguesa, a partir do século XIX (MCALLISTER, 2008; VILAÇA, 2017). É uma das instituições mais relevantes dentro do arranjo constitucional consolidado em 1988, pela Constituição Federal. O órgão deixou de ser subordinado ao Poder Executivo, onde além de atuar como advogado do Estado e titular da ação penal, estava quase sempre subordinado a interesses políticos dos mais diversos, por parte dos governantes de plantão, para se tornar independente dos Três Poderes e guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais (ARANTES, 2002; MCALLISTER, 2008; COSLOVSKY, 2009).

O histórico do MP é longo, mas consolidado em diversas vitórias institucionais que foram construídas, principalmente, durante o período da ditadura militar brasileira. Gradativamente, o *status* do Ministério Público foi sendo alterado. Essa expansão de poderes teve início a partir do Código de Processo Civil (CPC) de 1973, que autorizou a atuação do órgão também na esfera cível da jurisdição (ARANTES, 2002). A partir da concepção de uma sociedade hipossuficiente, incapaz de lutar pela manutenção de seus próprios direitos e representada por políticos corruptos, o MP passou a atuar em praticamente toda as esferas do Direito (VILAÇA, 2017).

O MP se tornou independente dos Três Poderes e se tornou função essencial à Justiça, configurando-se como a maior mudança institucional trazida na Constituição Federal de 1988 (ARANTES, 2002). Além disso, todas as conquistas alcançadas pela instituição foram constitucionalmente ratificadas e, dessa forma, a sociedade passou a enxergar a instituição como um órgão que, apesar de estatal, agia em favor dessa mesma sociedade (COSLOVSKY, 2009).

Além da independência institucional, os membros do MP ganharam prerrogativas semelhantes às da magistratura nacional como independência funcional, inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos (ARANTES, 2002; 2007; ARANTES; MOREIRA; 2019). Por essa razão, a instituição passou a ser lida como um quarto Poder do Estado (MCALLISTER, 2008; COSLOVSKY, 2009; COSTA, 2010).

Junto com a defesa da sociedade, o MP ganhou a função de atuar como órgão que exerce a *accountability* horizontal entre as instituições de Estado, uma espécie de “cão de guarda”

ministerial (MCALLISTER, 2008). É exatamente essa configuração do arranjo constitucional vigente que garante um lugar diferenciado ao MP no exercício da atividade de controle (VILAÇA, 2017; ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

A partir da década de 1990, o MP passou por uma grande reestruturação para construir uma nova identidade organizacional (SADEK, 2008). A partir da internalização de documentos firmados no âmbito internacional, o *Parquet* passou a investir em medidas que visavam combater a corrupção político-empresarial, que acabou se tornando a maior bandeira da instituição (LEMGRUBER et al., 2016). Na visão do órgão, a corrupção mina a democracia e a ordem jurídica, necessitando da atuação de sua atuação, sob pena de se contrariar a vontade constitucional consagrada no art. 127 da Constituição Federal de 1988.

No âmbito do Ministério Público Federal (MPF), a maior evidência de que a pauta do combate à corrupção se tornou sua maior prioridade é o número de ações patrocinadas nas últimas décadas.<sup>1</sup> É nesse contexto que nascem operações como a Lava Jato, que demandam grandes orçamentos e pessoal capacitado, além de recursos tecnológicos para a concretização dos objetivos processuais do órgão.

A investigação foi iniciada em 2009, quando foi deferida a primeira quebra de sigilo bancário pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, e teve sua primeira fase ostensiva em março de 2014, autorizada pelo mesmo foro. A operação se diferencia das anteriores pela quantidade de pessoas envolvidas, pelos fatos narrados pela acusação e pelos desdobramentos e ramificações do esquema, mas, também pelo alto número de políticos (nos três níveis de governo), empresários e corporações envolvidas (RODRIGUES, 2019). Além disso, a operação se destaca também por seus desdobramentos políticos e econômicos, tendo como exemplos a polarização política da sociedade, a destruição de grandes corporações, bem como o desmantelamento de setores inteiros, como a construção civil nacional.

A partir de Curitiba/PR, a operação foi expandida para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, e o *modus operandi* adotado no Paraná foi copiado nos outros estados. Além de contar com grandes equipes de procuradores, houve a participação de agentes e delegados da Polícia Federal, e servidores de órgãos como a Receita Federal, o Conselho Administrativo de Atividades Financeiras (COAF), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a

---

<sup>1</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Estatísticas**. Disponível em: <<https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=2C3AEE4011E466AA0000080EF85236C&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Controladoria-Geral da União (CGU), e o Departamento de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça (DRCI/MJ).

Em números absolutos, a operação ofereceu 235 denúncias ao Poder Judiciário, que abriu 255 ações penais e condenou 219 envolvidos, em um trabalho que contou com 124 fases investigativas. É importante salientar que foi firmado um total de 366 acordos de colaboração premiada.<sup>2, 3</sup> Dentre os condenados, estão grandes empresários, importantes atores ligados a partidos políticos, ex-deputados federais, ex-senadores da República, ex-ministros de Estado e um ex-presidente da República. Considerando todos esses números, é possível que se diga que a operação foi institucionalmente bem-sucedida., pois, demonstrou a consolidação da agenda do combate à corrupção pelo MPF.

A operação é fruto de um longo e gradual trabalho de expansão de prerrogativas, que somente foi possível devido à postura ativista do MPF em busca de um determinado objetivo político-institucional: o combate à corrupção. Assim, os procuradores conseguiram apoio popular nas redes sociais, mobilizaram a sociedade civil em manifestações de apoio à operação, mobilizaram parlamentares da oposição ao governo petista (que se aproveitaram da operação para encampar o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff entre 2015 e 2016), elaboraram projetos de lei de iniciativa popular, e transformaram a instituição num verdadeiro trampolim para a projeção pessoal de determinados membros da força-tarefa (ARANTES; MOREIRA, 2019).

No campo da Ciência Política há vasta teoria no sentido de ser possível ao agente público desenvolver um tipo de ativismo dentro de seu ambiente burocrático, de forma coletiva, tendo por objetivo um alvo em comum. Uma espécie de ação criativa, necessariamente atrelada ao confronto, ao contencioso, que é realizada por indivíduos em instituições. Isso significa que o ator burocrático pode lutar no interior do Estado, ou seja, dentro de suas estruturas para fins contestatórios (ABERS, 2019). Foi esse o tipo de atuação demonstrada na idealização, criação e manutenção da agenda de combate à corrupção no MPF, até que se chagasse ao momento de seu clímax: a operação Lava-Jato.

Assim, Abers (2019) conceitua o ativismo institucional como sendo “a ação coletiva

---

<sup>2</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato – RESULTADOS**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>>. Acesso em: 1 mai. 2021.

<sup>3</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relatório de Dados (LJ) – Min. Edson Fachin**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RelatrioLavaJato050221.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

criativa em prol de causas contenciosas quando realizadas por atores em instituições” (ABERS, 2019, p. 13), o que pode vir a envolver atores governamentais, não governamentais ou, ainda, ambos ao mesmo tempo, mas corre necessariamente nas estruturas do Estado. No entanto, esse tipo de ativismo é mais sofisticado que aquele que é desempenhado fora da máquina estatal, devido à estrutura de hierarquias estabelecidas dentro das instituições de Estado, o que não impede que os atores ajam de forma subversiva (OLSON, 2016).

O ativista institucional dispõe de informações, recursos e uma estrutura que o ativista extrainstitucional não dispõe, como a possibilidade de criação de regras normativas e vinculantes, por exemplo. Para Abers (2019), o ativismo institucional pode, então, ser entendido como um caso especial de ativismo em que tanto os limites quanto os recursos para ação são especialmente grandes” (p. 14).

Diante desse panorama fático, impõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais são os fatores institucionais que tornaram possível a operação Lava Jato?

O objetivo geral desta pesquisa é investigar e identificar, sob a lente da teoria do ativismo institucional, quais foram os fatores histórico-institucionais e processuais-institucionais que possibilitaram a mobilização da máquina ministerial em prol da Lava Jato. Para o cumprimento deste objetivo geral, foram elencados quatro objetivos específicos: *i*) identificar os fatores históricos de expansão de poderes e do combate à corrupção do MPF; *ii*) descrever o movimento de criação de forças-tarefa no ambiente ministerial; *iii*) descrever os papéis dos atores institucionais importantes para a criação e manutenção da operação.

Esta pesquisa se justifica sob três pilares principais: *i*) o vácuo literário/teórico acerca do sistema de Justiça brasileiro, com ênfase para o Ministério Público Federal, assim, objetivo é somar ao campo, ainda em construção, dos estudos judiciais na Ciência Política; *ii*) a contemporaneidade do tema, considerando que a operação chegou ao seu fim em março de 2021; *iii*) a inexistência de estudos empiricamente informados sobre a operação Lava Jato no Ministério Público Federal.

A hipótese inicial desta pesquisa é que o ativismo institucional do Ministério Público Federal foi essencial para a emergência da operação Lava Jato, e decorre do sistema de garantias asseguradas à instituição pela Constituição Federal de 1988.

A pesquisa se caracteriza como sendo de natureza empírica, abordagem qualitativa e

delineamento descritivo (CERVO; BERVIAN; 1983; YIN; EISENHARDT, 1989). Sob a perspectiva da teoria de estudos de caso, a pesquisa se dedica à análise de um caso extremo (GERRING; SEAWRITE, 2008, p. 301).

Foram entrevistados 50 procuradores da República, de todos os níveis da carreira, que atuaram nos últimos 20 anos em operações de combate à corrupção no MPF, em diversas unidades da Federação, selecionados a partir do método *snowball sampling* (BIERNACKI; WALDORF, 1981).

A coleta de dados foi iniciada após a autorização do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília, dada no Parecer Circunstanciado nº 3.688.539 (ANEXO 1), através da realização de entrevistas semiestruturadas (ANEXO 2), que foram gravadas com autorização dos entrevistados, a partir da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ANEXO 3) e do Termo de Autorização para Utilização de Som de Voz para fins de Pesquisa (ANEXO 4).

A análise dos dados se deu por meio do uso do método de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), que se dividiu em quatro etapas: *i*) pré-análise do material coletado (transcrição das entrevistas, na íntegra); *ii*) leitura flutuante (leitura do material transcrito, e marcação das partes em correspondência direta à pergunta realizada); *iii*) codificação (a etapa se dividiu em duas subetapas: recorte e conceituação. Na primeira, houve a retirada de trechos específicos sobre a Lava Jato, numa espécie de filtro. Na segunda, houve a tentativa de relacionar diretamente esses trechos recortados com as perguntas realizadas durante a entrevista); e, por fim, *iv*) análise (quando foram checados os dados obtidos nas entrevistas em contraposição à literatura da área à disposição).

Em complementação ao processo de análise, foi utilizado o método *process tracing*, para identificar os mecanismos causais geradores do fenômeno “Lava Jato”. A variação utilizada nesta pesquisa foi a *theory-building process tracing*, na intenção de desvendar a ligação entre a Lava Jato e os seus resultados político-jurídicos e institucionais (SILVA, 2019; FALLETI, 2016; BEACH; PEDERSEN, 2019; ANDRADE, 2020). Para isso, foi desenhado graficamente o caminho processual entre os mecanismos causais encontrados nesta pesquisa, o que gerou quatro grandes categorias de análise.

A presente dissertação está dividida em três capítulos. Ao primeiro, coube realizar uma retrospectiva histórica da evolução institucional do Ministério Público no Brasil, devido à sua

atuação ativista, dando ênfase ao Ministério Público Federal e à sua escolha estratégica pelo uso do formato de força-tarefa como *modus operandi* de trabalho, na tentativa de distingui-la dos chamados grupos de trabalho. Ao segundo, coube a apresentação da Lava Jato em Curitiba/PR, São Paulo, Rio de Janeiro, bem como seus desdobramentos em Brasília (tanto na Justiça Federal quando nos Tribunais Superiores), além de uma análise às principais críticas à operação e ao seu caso mais emblemático, o do ex-presidente Lula. Ao terceiro, coube a análise das quatro categorias geradas a partir do uso do *process tracing*, responsáveis por explicar, institucionalmente, as razões pelas quais a operação se tornou viável na medida em que ocorreu.

## **CAPÍTULO 1: A criação de uma agenda anticorrupção no Ministério Público Federal**

“O Ministério Público se tornou uma instituição autônoma, que presta um relevantíssimo papel ao Brasil, mas a ausência de controles se tornou algo muito perigoso. Será que estamos no caminho certo?” (ENTREVISTA, MPF, 2019).

O Ministério Público é uma das mais importantes instituições da democracia brasileira e, desde a década de 1970, tem construído uma trajetória de vitórias institucionais como nenhuma outra instituição de Estado. Em 1988, o MP manteve as prerrogativas que conquistou desde o período da ditadura militar e consagrou seu primeiro ciclo de vitórias através de sua independência frente aos Três Poderes, consagrada na Constituição Federal de 1988 (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2009; HOLMES, 2018).

Esse processo de conquista sem retrocessos foi chamado por Arantes e Moreira (2019) de ativismo político estatal, que se manifesta quando atores se mobilizam em prol da conquista, manutenção e expansão de prerrogativas, extrapolando limites institucionais e funcionais, frente a outras instituições de Estado, criando uma espécie de disputa interinstitucional por poder. Isso é retratado em estudos envolvendo a Defensoria Pública (DP), a Polícia Federal (PF), o Tribunal de Contas da União (TCU), a CGU e, obviamente, o próprio Ministério Público (ARANTES, 2002; 2007; 2011; 2015; OLIVIERI, 2010; FONSECA, 2014; ARANTES; MOREIRA, 2019; MOREIRA, 2016; 2017).

Para compreender o processo de ativismo político estatal pelo qual a instituição passou, é necessário revisitar a literatura da Ciência Política sobre o Ministério Público e o seu processo histórico de evolução e conquista (ARANTES; MOREIRA, 2019). A partir daí, será possível compreender como o MP alterou suas prioridades e criou uma agenda própria de atuação, guiada pelo princípio da oportunidade política (ARANTES, 2002).

A criação de uma agenda anticorrupção fez com que o MP manifestasse uma outra forma de ativismo, o institucional (ABERS, 2019). Tornando o combate à corrupção um objetivo político interno (o que não cabe à instituição que, em regra, deveria pautar-se pelo princípio da inércia), o *Parquet* passou a se aproveitar das ferramentas processuais e extraprocessuais à sua disposição, para a conquista desse objetivo.

Neste sentido, o presente capítulo tem o intuito de reconstruir, brevemente, o histórico do Ministério Público brasileiro entre as décadas de 1970 e 1980 com ênfase no Ministério Público Federal, para compreender melhor os caminhos que levaram à criação dessa agenda anticorrupção e a adoção de um novo *modus operandi*: as forças-tarefa.

### 1.1 Contextualização histórica do Ministério Público no Brasil entre 1970 e 1980

É comum às democracias modernas a existência de um órgão de persecução penal responsável pelo processamento de feitos penais, afinal, se o Estado é o detentor do monopólio legítimo do uso da violência, cabe a um organismo do próprio Estado tutelar a questão (WEBER, 2003; KERCHE 2009; 2018). A necessidade de uma instituição nesses moldes se deve ao fato de que na sociedade os indivíduos, independentemente dos lugares, cargos e posições que ocupam, continuam sujeitos ao cometimento de delitos (KERCHE, 2009). Isso segue o exemplo dado pelos Federalistas acerca do complexo de “anjo”, que é a ideia fantasiosa e errônea de que o indivíduo, ao se tornar agente do Estado, veste-se de características quase que divinas, que o impedem de agir de maneira desvirtuada (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993).

No caso de agentes públicos, por exemplo, há instrumentos que buscam limitar e controlar o exercício do poder. Na teoria política, costuma-se chamar os mecanismos de controle dos agentes públicos de *accountability*, que pode se dar por meio de duas formas principais: *i*) a vertical, quando o controle é exercido pelo voto em eleições (o eleitor pode deixar de votar em um político que tenha mentido, tendo um desempenho ruim ou que tenha se envolvido em escândalos de corrupção, por exemplo), e *ii*) a horizontal, exercida por Poderes ou instituições do próprio Estado, responsáveis por controlar e supervisionar o funcionamento, as ações, investigar e punir desvios de conduta de atores públicos (O'DONNEL, 1998).

Alguns autores mencionam, ainda, o papel que a sociedade civil tem na realização da *accountability* horizontal, apontando assim para a existência de um tipo especial de *accountability* a qual chamam de “*accountability* social” (SMULOVITZ, PERUZZOTTI, 2000). Entre as instituições que realizam a chamada *accountability* horizontal, pode-se citar o próprio Congresso Nacional, que tem entre suas funções, além da função legislativa, a função de controlar e fiscalizar o Poder Executivo, os tribunais de contas, o próprio Poder Judiciário e, evidentemente, no caso brasileiro, o Ministério Público. Com efeito, no contexto brasileiro, o Ministério Público se tornou um dos órgãos mais relevantes a exercer o controle da atuação do poder público, além de deter o monopólio da persecução penal. E essa importância do MP na realização do controle do poder público se deu porque a instituição passou por uma impressionante expansão de suas funções para além da esfera criminal.

A atuação do MP na esfera cível foi resultado de um longo processo de empoderamento, que será objeto de atenção mais adiante. Nessa esfera, a instituição age especificamente em dois



campos como fiscal da lei (*custos legis*), o que significa uma atuação de supervisão da atuação dos próprios magistrados em processos que envolvem direitos com relevância social, considerados como sendo de interesse público: *i*) a defesa de direitos individuais indisponíveis; *ii*) a proteção de direitos de indivíduos considerados incapazes. O primeiro campo cria a competência fiscalizadora do Ministério sobre uma ampla gama de assuntos relevantes que ficam, em última análise, a critério dos seus próprios membros. O segundo campo confere ao órgão a competência de atuar em favor daqueles que não têm a capacidade de exercer pessoalmente os atos da vida civil, além de também zelarem pelo interesse público no tocante à aplicação correta da lei nesses casos (ARANTES, 2002). Essas duas funções estão intimamente ligadas a uma noção de dupla fragilidade social que justificam a presença do MP na esfera cível (ARANTES, 2002).

Na legislação brasileira, essa competência, mesmo que excepcional, foi consagrada, primeiramente, no Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73), em seu art. 82, incisos I, II e III, que estabeleciam a possibilidade de intervenção do MP na esfera cível, mesmo que não tivesse sido provocado a atuar nesse sentido por um indivíduo ou órgão judicial:

“**Art. 82.** Compete ao Ministério Público intervir:

**I** - nas causas em que há interesses de incapazes;

**II** - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade

**III** - em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (BRASIL, 1973).

No caso dos incisos I e II, trata-se da ideia de que, em casos sensíveis, envolvendo situações relevantes para a ordem pública, dever-se-ia dar lugar a um Estado paternalista (BOBBIO, 1986), capaz de suspender a ideia liberal de que o Estado não deve intervir na esfera privada. Tratar-se-ia, portanto, de situações excepcionais em que o Estado deveria agir para proteger interesses de incapazes ou pessoas com dificuldade de se ver representadas. (ARANTES, 2002; HOLMES, 2018).<sup>4</sup>

No caso do inciso III, tratar-se-ia, porém, de uma situação extremamente *sui generis*. A guarda do interesse público, ou seja, das garantias da coletividade como uma função do MP, permitiu à instituição dar o seu primeiro passo em direção à autonomia em relação ao Poder

---

<sup>4</sup> A Lei 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) introduziu um novo conceito de “incapacidade”, o que levou a uma alteração na Lei 10.406/2002 (Código Civil) e, portanto, a uma alteração que foi seguida na Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), redefinindo assim o entendimento acerca do tema. Nesse sentido, houve uma perda de território processual por parte do MP, no entanto, manteve-se grande parte de suas competências, de acordo com o art. 148 do CPC/2015.

Executivo, ao mesmo tempo em que o colocou ao lado da sociedade. Isso permitiu que a partir da década de 1970, o *Parquet* empreendesse uma série de ações judiciais e extrajudiciais baseadas na interpretação genérica e expansiva da expressão “interesse público”. Era através do argumento de que a intenção da lei estava acima da intenção do legislador (*mens legis versus mens legislatoris*), que os membros do MP defendiam que o inciso III, do art. 82, do CPC/73, não só exigia a sua presença em todas as causas envolvendo o referido interesse público, mas também caberia ao próprio órgão interpretar o que viria a ser o interesse público em cada causa que se apresentava (ARANTES, 2002; HOLMES, 2018).

Além disso, a forma genérica como são trazidos os conceitos jurídicos de “natureza da lide” e “qualidade da parte” permitiu que o MP interpretasse a legislação da forma que entendia ser vantajosa à ampliação de competências do órgão. Em relação à “natureza da lide”, a intervenção do Ministério Público sempre se daria quando houvesse disputa de direito material indisponível. Já quanto à “qualidade da parte”, a atuação do MP se manifestaria em disputas envolvendo interesse processual indisponível, configurada pela presença do hipossuficiente ou do incapaz no processo (MACHADO, 1998). Essa interpretação se tornou possível porque o MP reduziu esses dois critérios de atuação ao princípio da indisponibilidade, ou seja, o dever de agir, e que justificaria a atuação do *Parquet* (ARANTES, 2002; HOLMES, 2018).

Usando exatamente o argumento de que funcionaria como defensor da sociedade e do interesse público, diante do disposto por esse mecanismo processual, é que o Ministério Público passou a reivindicar independência em relação aos demais poderes. Essa reivindicação ganhava força, pois a atuação do MP na esfera cível não mais estava restrita ao interesse da Administração, mas englobava a proteção da própria sociedade (ARANTES, 2002).

### **1.1.1 A expansão ministerial durante a Ditadura Militar brasileira**

Quando da promulgação do Código de Processo Civil, em 1973, o Brasil vivia sob uma ditadura instaurada em 1964 pelos militares. Contudo, mesmo em meio ao período ditatorial, o papel que o regime outorgou ao Ministério Público não se mostrava como um empecilho às aspirações de seus membros. Isso se deu, principalmente, através do controle dos atos da administração pública e do combate à corrupção dos administradores públicos estaduais.<sup>5</sup> A ideia dos militares era conferir legitimidade ao regime não só por meio da força, mas também

---

<sup>5</sup> Essa dinâmica persecutória durante a Ditadura Militar, se deu como uma forma de evitar dissidências nos governos estaduais, e de exercer controle sobre os administradores públicos.

por meio do direito. Assim, além da repressão violenta, os militares investiram em profundas reformas jurídicas, institucionalizando a ditadura por meio do ordenamento jurídico, impondo um caráter de legitimidade e legalidade do regime de exceção (ARANTES, 2002).

Entre as medidas jurídicas autoritárias editadas pelo regime militar, os que mais afetaram institucionalmente o Ministério Público estão o Ato Institucional nº 2 (AI-2) de 1965, que recriou a Justiça Federal, para que fosse retirada da esfera estadual o poder de julgamento sobre causas envolvendo a União (art. 20), sob a justificativa da garantia da segurança jurídica e da incompetência da Justiça estadual em julgar casos federais; e a Emenda Constitucional nº 16, também de 1965, que introduziu no ordenamento jurídico a “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual”, cujo único ator legitimado para sua proposição perante o Supremo Tribunal Federal (STF) era o Procurador-Geral da República (chefe do Ministério Público Federal). Esse último dispositivo inaugurou no Brasil o controle concentrado de constitucionalidade. E, por meio desse mecanismo, o PGR poderia questionar junto ao STF a constitucionalidade de leis federais ou estaduais, cabendo ao Supremo a última palavra sobre o caso (ARANTES, 2002).

Já no AI-4, em 1966, o Congresso Nacional foi convocado pelo ditador Castello Branco para aprovar um novo Texto Constitucional. A Constituição de 1967 serviu para institucionalizar o regime militar e os poderes presidenciais acumulados pelos atos institucionais na ordem constitucional, além de trazer vários dispositivos de caráter abertamente autoritário, como o delito de “abuso de direitos individuais” (art. 151). Nesse caso, caberia ao PGR a representação perante o STF contra aqueles que, de alguma forma, abusassem de seus direitos individuais previstos no art. 150, como o direito à manifestação do pensamento e de convicção política, bem como a liberdade de reunião e associação (BRASIL, 1967).

Em 1968, o AI-5 suspendeu praticamente todos os direitos políticos, como o direito de associação e reunião, afastou o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional, além de dar amplos poderes ao Poder Executivo para perseguir opositores. Isso provocou uma profunda reforma na Constituição, feita por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que suprimiu o poder do Senado Federal na escolha do Procurador-Geral da República, e submeteu o Ministério Público ao total controle do Executivo.<sup>6</sup> A partir daquele momento, apenas o

---

<sup>6</sup> Na Constituição de 1967, o Ministério Público era subordinado ao Poder Judiciário, mas por força da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, passou a ser subordinado ao Poder Executivo.

Presidente da República teria o poder de indicar e nomear o chefe do MP na esfera federal, sem que fosse necessária a aprovação do Senado (ARANTES, 2002).

Em abril de 1977, quando a abertura já havia sido iniciada pelo Governo Geisel, foi editada a Emenda Constitucional nº 7, que ampliou o papel de fiscal da lei do Procurador-Geral da República, a partir da criação da “representação para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual”, dispositivo que permitiria ao STF, após provocação do PGR, estabelecer o entendimento a ser seguido quanto às normas impugnadas (ARANTES, 2002). A Emenda determinou, ainda, a necessidade de criação de lei complementar para instituir as normas a serem adotadas nos MPs estaduais.

A medida mais importante da Emenda foi a introdução do instituto da “avocatória”, dispositivo por meio do qual o PGR (somente ele) poderia solicitar ao STF que chamasse para si a competência de causas em tramitação em qualquer tribunal do país, em virtude de possível lesão à ordem pública, à saúde, à segurança e/ou às finanças públicas (ARANTES, 2002). Em linhas gerais, caberia ao PGR arguir a incompetência de tribunais inferiores, fazendo com que a ação passasse a tramitar na Suprema Corte, um movimento que dava bastante poder ao Procurador-Geral. Foi a expressão máxima dos planos da ditadura militar, ou seja, a “concentração do sistema de controle judicial das leis e atos normativos no Brasil durante o regime militar” (p. 42).

Em 1981, foi editada a Lei Complementar 40 (LC 40/81), a primeira lei orgânica nacional do Ministério Público brasileiro (ARANTES, 2002). A LC 40/81 foi resultado do forte *lobby* realizado pela Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), e a primeira grande demonstração do poder que viriam a ter as associações de classe do Ministério Público brasileiro diante do poder político nacional em busca da realização de seus objetivos institucionais (VASCONCELOS, 1985).

O modelo de Ministério Público consagrado na Constituição de 1988, praticamente repetiu aquele que foi adotada na LC 40/81. O que se valoriza atualmente no MP é o seu novo perfil institucional, que permite a guarda da democracia de forma autônoma dos Poderes e desvirtuado, em tese, das vontades políticas, no entanto, todo o restante é fruto do regime militar. Com base nessa constatação, Arantes (2002) afirma que “houve mais continuidade do que ruptura em 1988, do ponto de vista da natureza tutelar do papel institucional do Ministério

Público, especialmente no que diz respeito à fiscalização do interesse público, cada vez mais identificado com os interesses gerais da sociedade” (p. 46).

É como se o órgão pudesse ocupar um espaço vazio tanto em tempos autoritários quanto em tempos democráticos, “constituindo-se em mecanismos de *enforcement* da ordem jurídica e do interesse público do momento” (ARANTES, 2002, p. 46). A LC 40/81, além de lançar bases para a conquista da independência do MP, que ocorreu em 1988, foi o mais longo passo rumo à construção do que viria a ser a unidade nacional do Ministério Público, gerando a uniformização de princípios e competências a serem adotadas pelos membros dos órgãos estaduais. Isso foi importante porque, naquele momento, os MPs estaduais apresentavam diferenças organizacionais e institucionais muito grandes entre si. A lei trouxe também uma série de garantias salariais aos membros do MP, o que viria a ser ratificado na Constituição de 1988.

Houve, na realidade, uma união entre os desejos do regime ditatorial e os anseios do Ministério Público. Os interesses do MP eram *i*) tornar-se o fiscal da administração, e *ii*) tornar-se o guardião do interesse público. Mesmo que por vias questionáveis, houve a ampliação das competências do MP nessas duas funções, e isso ajuda a explicar a expansão e os avanços conquistados durante as décadas de 1980 e 1990. Por fim, fato é que todas as funções acumuladas durante o período de exceção, exceto aquelas diretamente relacionadas à repressão autoritária, foram confirmadas ou ampliadas na Constituição de 1988. Assim, a atuação do Ministério Público no ambiente pré-democratização foi caracterizada pelo forte corporativismo, e foi baseada na sua aproximação e submissão ao Poder Executivo, o que facilitou o relacionamento com atores do sistema e o trânsito entre instituições políticas da época (ARANTES, 2002)

### **1.1.2 A tutela dos direitos difusos e coletivos**

Ainda em 1981, foi aprovada a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que foi de extrema importância para o Ministério Público e é considerada um marco, pois, é a primeira que caracteriza e formaliza um direito difuso, que poderia ser defendido no Judiciário por meio de um novo remédio jurídico. O meio ambiente, agora, poderia ser defendido através do mecanismo da Ação Civil Pública que, à época, não tinha regulamentação própria, mas se tornou uma das principais armas que procuradores e promotores tinham à sua disposição (ARANTES, 2002, p. 84; DA ROS, 2008, p. 33).

Em 1985, foi aprovada a Lei nº 7.347, responsável por disciplinar o instituto da Ação Civil Pública (ACP), e introduzir outros tipos de direitos difusos e coletivos ao ordenamento jurídico (HOCHSTETLER, KECK, 2007, p. 46; MCALLISTER, 2008, p. 24). Essa lei transformou o MP ampliando seu raio de ação e colocando-o em contato direto com a representação judicial dos interesses de amplos segmentos da sociedade (DA ROS, 2008).

Além disso, nessa mesma lei foi criado o inquérito civil, que permite que o Ministério Público requirite informações no decorrer de suas investigações, sem a necessidade de análise jurisdicional sobre o caso, com o objetivo de colher provas, funcionando com um tipo de “pressão” para que haja a resolução extrajudicial dos conflitos (SILVA, 2001; ARANTES, 2002). Esse procedimento é de uso exclusivo do MP, e é o que diferencia o *Parquet* de outras instituições da sociedade civil, quando da proposição de uma ACP, conforme afirma Arantes:

“(…) a introdução do inquérito civil (...) deixou clara a diferença entre o Ministério Público e as associações civis: o primeiro é instituição do Estado e, como tal, está investido do monopólio do uso legítimo da violência, o que lhe confere poder irresistível requisitar informações e documentos para instruir suas ações. As associações civis não têm tal poder e por isso não lhes prestar informação jamais poderia ser considerado crime” (ARANTES, 2002, p. 73).

Em 1982, no estado de São Paulo, foi editada a Lei Complementar Estadual 304 (LCE 304/82), que ampliou significativamente o leque de direitos difusos sobre os quais caberia a atuação do Ministério Público estadual, quais sejam: meio ambiente, consumidor, e patrimônio cultural e natural do estado. Esta legislação possibilitou a criação dos primeiros órgãos de proteção a direitos difusos e coletivos no Ministério Público de São Paulo, as Curadorias de Proteção ao Consumidor, e de Proteção ao Meio Ambiente.

Apesar da lei da ACP só ter sido editada em 1985, já havia em algumas outras unidades da Federação algumas leis complementares que traziam dispositivos semelhantes. No caso de São Paulo, a LCE 304/82, em seu art. 32, autorizava que o Procurador-Geral de Justiça (PGJ) designasse, em cada comarca do estado, um promotor de Justiça para exercer a função de Curador do Meio Ambiente, dos Direitos do Consumidor e do Patrimônio Cultural e Natural:

“**Artigo 32** - São atribuições do Procurador Geral de Justiça:

**I** - Administrativas:

(...)

**34.** designar, em cada comarca do Estado, um membro do Ministério Público a quem se incumbirá, no exercício de curadoria especializada, a proteção e defesa, no plano administrativo:

a) de meio-ambiente;

b) dos direitos do consumidor; e

c) do patrimônio cultural e natural do Estado” (SÃO PAULO, 1982).

Houve uma lógica na expansão e evolução legislativa-processual do Ministério Público que consistia em “dois passos para frente, nenhum para trás” (ARANTES, 2002, p. 54). O MP ganhava espaço no arranjo institucional tanto no plano estadual quanto no federal. O caminho perseguido pelo MP para aprovação da lei da ACP, por exemplo, deixa clara a sua pretensão de se tornar o defensor desses novos direitos, “nem que para isso tivesse que afastar a própria sociedade civil do seu caminho” (p. 54).

É perceptível que desde meados da década de 1970 o *Parquet* elaborou e implementou a ideia de que os direitos do cidadão são indisponíveis, além, é claro, de se afirmar, nesse sentido, como o único detentor das condições de “proteger” a sociedade em seus direitos. Para Arantes (2002), “o saldo geral da Lei da Ação Civil Pública de 1985 foi de reforço extraordinário do Ministério Público, em que pese ela ter sido decantada como uma conquista da sociedade civil” (p.75).

Se antes da promulgação da Lei nº 7.347/85, o MP já se manifestava no sentido de proteger a sociedade contra as possíveis quebras de direitos existentes, após a promulgação, a instituição reforçou ainda mais essa ideia, patrocinando mais de 90% das ações civis públicas em tramitação no Judiciário à época (FERRAZ, 1995). Registre-se que o Ministério Público que existia antes da Constituição de 1988, quando se utilizava da ACP, se amparava em seu papel de fiscal da lei, garantindo o seu cumprimento, papel que cabe ao Executivo nos países de tradição presidencialista. No entanto, a grande novidade que seria trazida pela nova Constituição, seria poder continuar atuando como fiscal da lei, agora com *status* constitucional e com pouco ou nenhum controle político ou outros mecanismos de *accountability* (KERCHE, 2009, p. 21).

### **1.1.3 O Ministério Público na Constituição de 1988**

Há uma ideia comumente propagada de que a Constituição de 1988 criou um “novo” Ministério Público, o que na realidade é uma grande inverdade, considerando que grande parte dos avanços que o MP obteve foram conquistados durante o regime militar (ARANTES, 2002, p. 76). Antes mesmo da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que funcionou entre 1987 e 1988, o órgão já atuava com base em várias das muitas garantias e competências desse “novo” *Parquet*, como a função de fiscal da constitucionalidade da legislação (desde a Constituição ditatorial de 1967), como guardião do interesse público (ampliado em 1973), como instituição essencial à prestação jurisdicional (desde 1981) e, por

fim, como o principal agente na defesa dos interesses difusos e coletivos, graças à lei da ACP (promulgada em 1985).

No entanto, para Kerche (2009), houve uma junção de atuação legislativa e *lobby* corporativo-institucional do Ministério Público para que houvesse todas as alterações de ordem institucional e constitucional do órgão durante anos, até que se chegasse à Constituição de 1988, e se consagrasse, assim, o primeiro ciclo de sucessos da instituição em busca de um novo lugar no arranjo constitucional (SILVA, 1999; ARANTES, 2000; 2002; ARANTES; MOREIRA, 2019). Tal esforço legislativo se deveu em parte ao fato de o constituinte temer o retorno do regime de exceção, idealizando uma instituição responsável pela guarda da democracia. Logo, esse “novo” MP, na realidade, “é um momento de ruptura que foi decidido pelos políticos dos mais diversos partidos” (KERCHE, 2009, p. 21). Mas isso não significa que a ANC apenas chancelou as demandas do *lobby* ministerial.

Na Constituinte, o MP teve o desafio duplo de manter as conquistas já obtidas, e prosseguir na busca pela independência frente aos Três Poderes da República. Em 1988, o Ministério Público conquistou sua independência graças a dois fatores: *i*) a criação e implementação de mecanismos de autogoverno e garantias contra intervenções dos Poderes (fator positivo); e *ii*) deixar de cumprir com funções estranhas à função precípua do órgão, e a proibição para que seus membros assumam outras funções desvinculadas da carreira na esfera profissional (fator negativo). Em outras palavras, a instituição conseguiu se blindar da intervenção dos outros Poderes, mas perdeu a possibilidade de exercer outras atividades remuneradas, conforme é permitido até os dias atuais para aqueles que tenham sido aprovados em concursos públicos antes de 1988 (ARANTES, 2002).

O Ministério Público pleiteou a manutenção e ampliação de suas garantias junto à ANC alegando que sua independência (frente os Três Poderes) era uma exigência que a democracia que se desenhava naquele momento fazia aos constituintes (ARANTES, 2002). Antes mesmo de a própria Assembleia ser convocada e iniciar seus trabalhos, integrantes das diversas áreas e esferas do MP se reuniram em diversos eventos com o objetivo de pensar o futuro da instituição no novo arranjo constitucional. Promotores e procuradores conseguiram desenhar uma proposta completa de como deveria ser o MP (na sua visão) no documento que ficou conhecido como a “Carta de Curitiba”, em referência à cidade de Curitiba/PR, sede do VI Congresso Nacional do Ministério Público, organizado pela Confederação Nacional do Ministério Público



(CONAMP), em mais uma clara demonstração do poder político das associações de classe do MP no Brasil (ARANTES, 2009; KERCHÉ, 2009).

A Carta de Curitiba demonstrava o movimento do Ministério Público em busca de ampliação de poder antes da Constituição de 1988. No Congresso em Curitiba foram aprovadas dezoito teses, a maior parte referentes à posição do MP no arranjo constitucional vindouro. Já outros temas como “interesses difusos” e “direito penal” foram alvo de apenas 4 teses cada um (MAZZILLI, 1991). Era uma anomalia pensar que o órgão que auxiliava o Poder Executivo na esfera jurídica, fosse o mesmo que atuasse em favor da sociedade, principalmente, considerando as inúmeras vezes em que esses interesses aparecem como antagônicos (GRINBERG, 1985). Portanto, havia praticamente uma unanimidade quanto à necessidade de independência do Ministério Público em relação ao Poder Executivo, contudo, surgia uma dúvida: onde colocar o Ministério Público no novo quadro institucional brasileiro?

Uma pesquisa realizada durante o Congresso do Ministério Público serviu de base para pensar em como responder a esse questionamento. Um total de 76% dos entrevistados acreditava que o Ministério Público deveria figurar em um capítulo à parte da Constituição, enquanto 10% defendiam a manutenção do capítulo do órgão junto ao do Poder Executivo, 8,7% no do Poder Judiciário e 0,5% no do Poder Legislativo (ARANTES, 2002).

Sendo assim, a vontade do MP foi atendida pelo constituinte originário, que o colocou no Título IV (Da Organização dos Poderes), contudo, separado dos Três Poderes, no capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), ao lado da Advocacia-Geral da União e da Defensoria Pública. Assim, o MP conquistou autonomia administrativa e financeira, além do poder de iniciativa para proposição de projeto de lei de criação e extinção de cargos, bem como da fixação dos vencimentos das carreiras do órgão (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2009; ARANTES; MOREIRA, 2019). Além disso, o art. 127 da Carta de 1988 constitucionalizou a redação da Lei Complementar 40 de 1981, acrescentando apenas a defesa do regime democrático no rol daquilo de atribuições do MP:

**“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).

A Constituição de 1988 confirmou, ainda, os princípios da unidade e da indivisibilidade, também já previstos na LC 40/81, e trocou a expressão “autonomia funcional” por “independência funcional”. Essa alteração, deve-se à ideia de que para que o Ministério Público

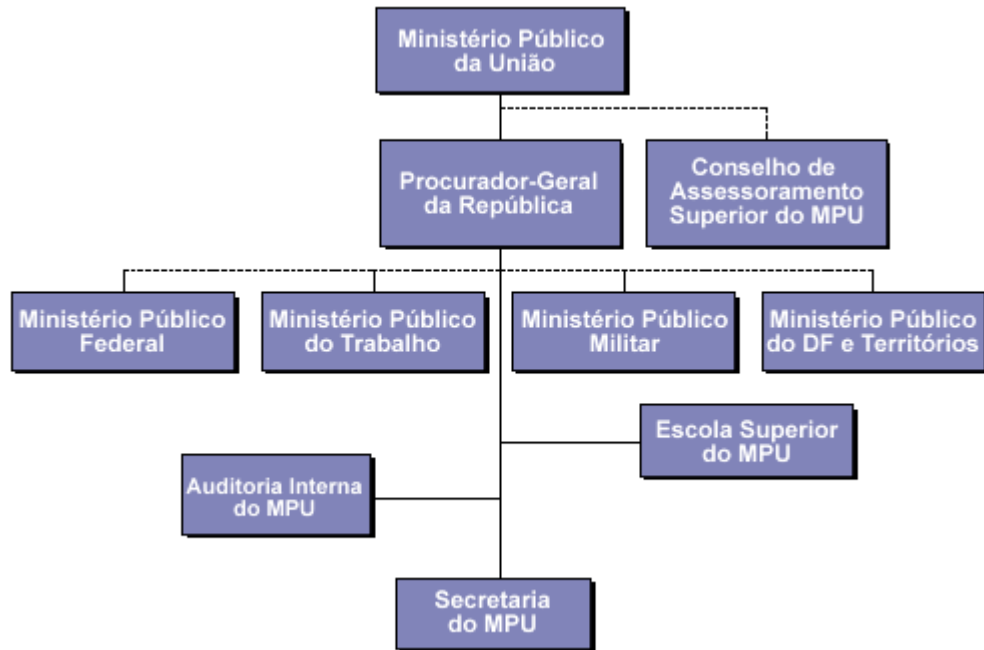
pudesse cumprir com suas funções de forma plena e eficaz, seria necessário assegurar-lhe as mesmas garantias de que dispunha o Poder Judiciário, ou seja, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos. Essa alteração também se justifica a partir da ideia de que o membro do MP não podia ficar submetido a vontades políticas, devendo agir com independência funcional, que nada mais é do que estar subordinado à lei e à sua própria consciência (ARANTES, 2002). A independência funcional passou a ser, assim, um princípio institucional do Ministério Público brasileiro.

Com base nisso, Arantes (2002) argumenta que o Ministério Público, na realidade, é o *agente político da lei*, justamente evidenciando o paradoxo criado em 1988: “um agente com independência típica dos órgãos judiciais (inertes e neutros), porém, destinado a um tipo de ação com amplas repercussões políticas. Na defesa do “interesse público”, o MP pode se imiscuir em temas politicamente sensíveis “num quadro em que a lei, como o céu, é o limite” (p. 80). Depois de um longo caminho percorrido em busca da equiparação com o Judiciário, o MP completou seu plano de independência. O *Parquet* brasileiro ganhou, a partir de 1988, um modelo único no mundo, porque a Constituição combinou elementos como autonomia, instrumentos de ação e discricionariedade, o que não é comum às instituições com poucos ou nenhum meio de *accountability*, como é o caso (KERCHE, 2009, p. 49; KERCHE; MARONA, 2018).

#### **1.1.4 O Ministério Público da União: a organização do Ministério Público Federal**

Após a promulgação da Constituição de 1998, no âmbito Federal, ficou definida, então, a existência do Ministério Público da União (MPU). O MPU compreende o Conselho de Assessoramento Superior do MPU, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM), o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), a Escola Superior do MPU (ESMPU), a Auditoria Interna do MPU e a Secretaria do MPU, conforme preceitua o art. 128 da Constituição da República.

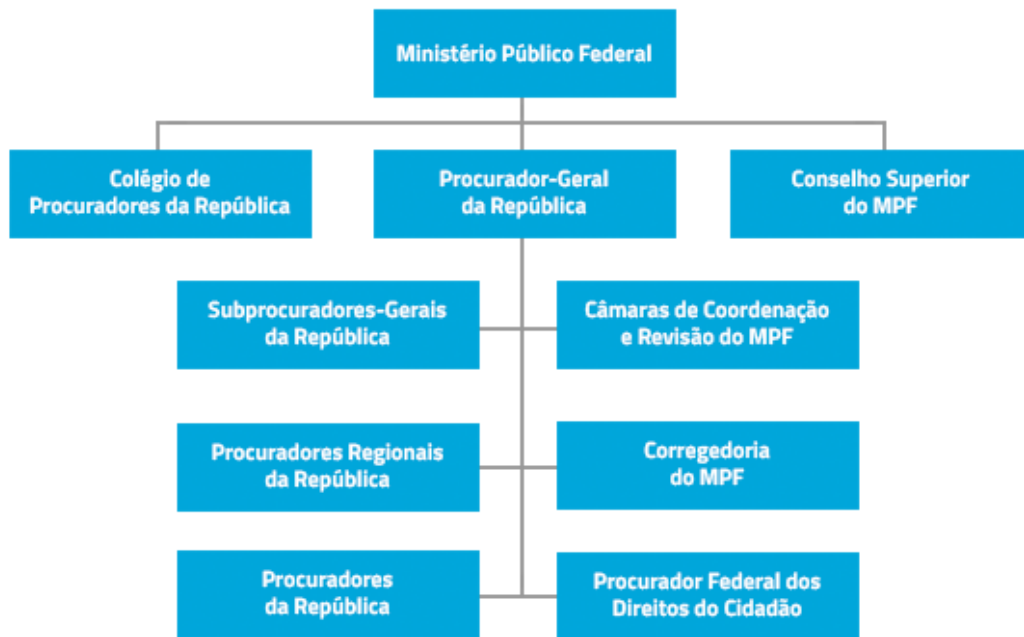
A organização, atribuições e o estatuto do MPU são diferentes daqueles estabelecidos pelos MPs estaduais. Enquanto estes são regidos pela Lei nº 8.625/93, o órgão da União é disciplinado pela Lei Complementar nº 75/1993. Há diferenças entre eles, mas todos os órgãos do MP são obrigados a realizar concurso público de provas e títulos como forma de provimento dos cargos. Abaixo podemos ver um organograma do Ministério Público da União:

**Figura 1:** Organograma do MPU

**Fonte:** Ministério Público da União<sup>7</sup>

O Ministério Público Federal, objeto mais precípua desta pesquisa, se tornou um dos órgãos mais poderosos do arranjo constitucional brasileiro. Ele agrega em sua estrutura o Colégio de Procuradores, o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) e a Corregedoria do MPF. A carreira de procurador do MPF tem início no cargo de Procurador da República, depois segue para Procurador Regional da República, finalizando em Subprocurador-Geral da República, podendo os membros da carreira serem promovidos por merecimento ou antiguidade, na forma da lei. Esses procuradores, divididos nos três níveis da carreira, oficiam perante a primeira instância, segunda instância (Tribunal Regional Federal) e a instância superior que inclui Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e STF, respectivamente. A estrutura do MPF pode ser observada segundo o organograma abaixo:

<sup>7</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Organograma do MPU**. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/organograma>>. Acesso em: 02 de novembro de 2019.

**Figura 2:** Organograma do MPF

**Fonte:** Ministério Público Federal<sup>8</sup>

É importante salientar que, o Procurador-Geral da República é o chefe do MPU e, conseqüentemente, chefe direto do MPF, o que o torna responsável pela gerência administrativa e financeira de toda a máquina ministerial. Mas, apesar de ser hierarquicamente organizado, os procuradores da República não são subordinados uns aos outros, segundo os graus da carreira. O PGR e todos os outros membros do MPU que detêm cargos de chefia, possuem um grande poder administrativo, mas quando o assunto é o controle das ações dos “subordinados”, esse controle é quase inexistente, principalmente, devido ao princípio da independência funcional, garantido ao membro do MP pelo art. 127, § 1º, da Constituição de 1988.

## 1.2 O Ministério Público e a corrupção: a política como objeto da política criminal

Ao longo das últimas décadas, o Ministério Público passou a adotar como uma de suas maiores “bandeiras” o combate à corrupção. Nesse contexto de criação de uma agenda anticorrupção é que nasceram as megaoperações do Ministério Público, algumas em parcerias com outras instituições, o que acabou tornando o MP o principal agente da judicialização da política no Brasil (ARANTES, 2002), através da promoção de ações contra agentes políticos. Essas megaoperações se tornaram cada vez mais frequentes em diferentes núcleos do MP, mas,

<sup>8</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Organograma do MPF**. Disponível: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/estrutura/organograma>>. Acesso em: 30 de novembro de 2019.

principalmente, junto ao Ministério Público Federal. Novos mecanismos organizacionais foram criados, novos instrumentos legais foram introduzidos e um novo perfil de membro passou a ser valorizado na instituição (ARANTES, 2002; SADEK, 2008; KERCHE, 2009; KERCHE 2018).

Essas novas formas de se combater a corrupção foram desenvolvidas em paralelo aos mecanismos e recursos tradicionais, o que ampliou a possibilidade de atuação tanto judicial quanto extrajudicial do Ministério Público (ARANTES, 2002). Para Kerche (2009), a complexidade do Estado contemporâneo faz por si só com que seja necessária a existência de instituições que atuem na atividade de controle da atuação do poder público, com poderes que não são previstos em teorias clássicas da democracia liberal e da separação dos poderes.

O Ministério Público é um exemplo desse tipo de estrutura. A rigor, a existência de órgãos como o MP deixa claro que o voto popular é um instrumento insuficiente de *accountability*, ou seja, de controle da atuação dos atores públicos, diante da complexidade do sistema político moderno. A atividade fiscalizadora do Estado é tão complexa que requer um alto nível de informações e especialização que só podem ser oferecidas pelas chamadas “agências de *accountability*” (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999).

### **1.2.1 Definindo corrupção e improbidade**

A definição do que vem a ser a corrupção, no âmbito da Ciências Sociais, não é unívoca. Para Leal (2013), essa ausência de um conceito único ocorre porque não há consenso sobre o tema no pensamento político liberal, ou seja, há diferentes abordagens sobre o assunto a partir de determinados marcos teóricos (OLIVEIRA, 2016). A definição desse conceito pode adquirir diferentes significados dependendo, inclusive, do regime legal aplicável (GARCIA, 2013, p. 49). Numa tentativa de limitar essa abrangência, Simão Neto (2014) sintetiza a corrupção como um ato de desvirtuamento, com aspectos negativos, reprováveis ou de descumprimento de uma regra social.

No ambiente jurídico, há diversos diplomas legais que tratam sobre o tema da corrupção. O Código Penal, por exemplo, define a corrupção passiva como o uso da função pública para a obtenção de vantagem, ou seja, quando um agente público faz ou deixa de fazer algo para obter vantagem em benefício próprio. Já a corrupção ativa se refere ao oferecimento de alguma forma de compensação para que o agente público faça ou deixe de fazer algo, em confronto com os

princípios da Administração. Os crimes estão tipificados nos arts. 317 e 333 do Código Penal (BRASIL, 1940). Além dos crimes de corrupção, o Código Penal tipifica também o crime de concussão, que é quase idêntico ao crime de corrupção passiva. Nesse tipo penal, o agente público não apenas solicita ou recebe a vantagem indevida, mas a exige, o agente impõe o recebimento de vantagem (art. 316).

Já a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade), define a improbidade como sendo um ato ilegal ou contrário aos princípios da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal), cometido por agente público, durante o exercício da função ou decorrente dela. Para Simão (2019), o ato de improbidade é, necessariamente, impregnado de desonestidade e deslealdade por parte do agente. Contudo, o ato de improbidade não é crime, apesar de suas penalidades, e não impõe como pena a restrição da liberdade, apenas punições de caráter cível, ou seja, limitações de direitos e penas patrimoniais. A lei é um dos marcos da judicialização da política no Brasil (ARANTES, 2002), pois, permitiu uma nova frente de controle de agentes públicos, por meio do Judiciário.

Uma das grandes inovações dessa legislação foi permitir que os agentes públicos fossem processados e julgados sem a prerrogativa de foro por função, mesmo que em uma possível condenação as penalidades aplicadas sejam graves, como a perda do mandato e a suspensão temporária de direitos políticos (o que pode variar de oito a dez anos de pena). Isso possibilitou que promotores que atuam na primeira instância judiciária pudessem investigar, por meio da instauração de inquéritos civis, e depois processar agentes públicos em quaisquer áreas do Executivo e do Legislativo.

Logo, no que tange ao tratamento judicial, há dois caminhos possíveis para ilícitos contra a administração pública: *i*) o crime comum e, *ii*) a improbidade administrativa. Esse segundo caminho surgiu no bojo da legislação sobre direitos difusos e coletivos, produzida na década de 1980, e que ganhou força na Constituição de 1988, através do art. 37, § 4, que dispõe:

“**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

### 1.2.2 O pioneirismo do Ministério Público de São Paulo

O Ministério Público de São Paulo desenvolveu importantes ações contra a improbidade administrativa e a corrupção política durante a década de 1990, o que serviu de exemplo para a atuação do MP em outras unidades da Federação e para o Ministério Público Federal. O efeito político dessas investigações abalou profundamente a imagem pública de várias lideranças políticas, à exemplo do ex-governador do Estado, Paulo Maluf, e do ex-prefeito da capital paulista, Celso Pitta (ARANTES, 2002).

Até 1998, as ações de combate à corrupção eram realizadas através dos inquéritos civis e das ACPs. A estratégia demonstrou baixa efetividade processual diante da morosidade judiciária brasileira, e/ou da derrota das teses apresentadas tribunais paulistas. Foi nesse sentido que o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) apostou no direito penal, direcionando o combate à corrupção para a jurisdição criminal (ARANTES, 2002).

O caso da “máfia dos fiscais”, em São Paulo, exemplifica bem esse processo. Em dezembro de 1998, o chefe dos fiscais da Administração Regional de Pinheiros foi preso em uma operação realizada pelo Ministério Público, com ampla cobertura midiática da Rede Globo. Essa prisão foi orquestrada após a denúncia de uma empresária da região, que vinha sendo chantageada pelo então fiscal. Foi então que se organizou uma ação controlada, objetivando o flagrante. Obviamente, as imagens foram exibidas no jornal de maior audiência da emissora, em que foi mostrado que o agente público foi preso com dinheiro em espécie, cheques, agendas e listas de anotações de um esquema de cobrança de propinas, que envolvia um número considerável de agentes públicos da capital paulista (ARANTES, 2002).

Logo essas denúncias se multiplicaram ao redor do Estado e foi necessário que se montasse um grupo com promotores específicos para atuarem no caso, foi nesse momento que nasceu o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo (GAECO/SP). Desde o início das investigações, o termo “máfia” foi utilizado pelo próprio coordenador do grupo de trabalho e, dessa forma interpretada, a máfia seria combatida, ou seja, se utilizaria de todo o “poder de fogo” do MP para que os agentes públicos envolvidos com a dita “máfia” fossem responsabilizados.

O uso do termo “máfia”, estrategicamente calculado pelo MPSP, serviu a três objetivos. O primeiro, foi nomear algo que a população brasileira já conhecia há tempos e de forma bem

clara: práticas ilícitas na administração pública. O segundo, foi acender uma clara “insatisfação difusa das vítimas da cobrança de propina e até desencadeou alguma demanda pelo fim desse tipo de corrupção política” (ARANTES, 2002, p. 161-162). O terceiro, foi permitir que fossem direcionados, além de recursos materiais, o próprio apoio populacional ao trabalho do MP paulista naquela nova fase do combate à corrupção no Estado. Por fim, o termo possibilitou que os meios de comunicação elaborassem uma “agressiva linha editorial para seus cadernos e programas locais” (p. 162), contando com a rejeição popular aos agentes públicos e com o discurso policial sobre organizações criminosas e máfias. Os membros do GAECO entendiam que era necessário “agir rápido, com energia e em todas as frentes possíveis” (ARANTES, 2002, p. 164), quando o assunto era corrupção. E o uso de um determinado nome parecia ter grande influência no sucesso da operação em si.

Foi então que, em 1999, o Ministério Público e a Polícia Civil do Estado de São Paulo decidiram formar uma “Força-Tarefa” (FT), importando o conceito norte-americano de “*task force*”. Houve, assim, a junção de diversas instituições além do MP e da Polícia, entre elas a Receita Federal e a Secretaria de Estado de Fazenda de São Paulo. Os integrantes da força-tarefa criam na ideia de que para se combater organizações criminosas, eram necessários vários segmentos do Estado atuando em conjunto e, dessa forma, o MPSP inaugurou no Brasil uma nova fase institucional do próprio Ministério Público, de uma maneira mais geral: a fase da criminalização da política (ARANTES, 2002).

Se comparada a qualquer outra instituição de Estado, o Ministério Público foi a que mais “recebeu vantagens corporativas e incorporou instrumentos de gestão independente” (ARANTES, 2002, p. 193) desde os tempos do regime militar. O art. 92, § 2, da Constituição do Estado de São Paulo dá autonomia ao MPSP para definir, da forma como melhor entender, a sua organização interna garantindo, inclusive, que as decisões do órgão, fundamentadas em sua independência funcional e administrativa, dispõem de caráter executório imediato. Para complementar, o art. 47, inciso V, alínea d, da Lei Orgânica estadual do MPSP, determina que haja reuniões mensais nas promotorias com o objetivo de propor a constituição de grupos de trabalho transitórios, cuja função é cumprir com os objetivos definidos nos planos de atuação.

O GAECO, por si só, não define um tipo de política institucional para todos os membros da instituição, afinal, isso atentaria contra a independência funcional dos promotores e procuradores, “mas cria uma política da instituição para áreas e problemas específicos” (ARANTES, 2002, p. 195). Entre 1995 e 1998, esses grupos de trabalho tiveram uma atuação



quase que inexpressiva, em números (p. 200), ganhando novamente destaque após uma inovação: a inserção do MP na direção dos trabalhos de investigação no lugar da instituição policial. Inspirado por alguns modelos europeus, o MPSP começou a atuar na fase pré-processual, como coordenador da atuação da própria polícia judiciária ou como autoridade condutora do inquérito.

A introdução do Ministério Público na fase prévia ao processo judicial propriamente dito agilizou o trabalho de investigação, suprimindo em grande medida a fase inquisitorial, pois a fez coincidir com a própria instrução processual. Foram diversas as ideias para introduzir algum tipo de mecanismo legal que legitimasse o papel do MP na liderança do processo de investigação, no entanto, nenhuma delas prosperou, seja a ideia de inserção no Código de Processo Penal (CPP), seja de inserção na Constituição de 1988. Interessante mencionar que o próprio *lobby* do MP na Constituinte buscou impedir que a instituição fosse colocada no lugar de coordenadora da investigação policial.

No entanto, em março de 1998, o Conselho Superior do Ministério Público Federal editou a Resolução nº 38, utilizando-se dos poderes dos quais havia sido investido através da LC 75/93, na qual concedeu aos procuradores da República a:

**“RESOLUÇÃO Nº 38, DE 13 DE MARÇO DE 1998 - CSMPF**

**Art. 1º** - A titularidade plena do exercício da ação penal pública autoriza o membro do Ministério Público a realizar pessoalmente, ou em equipe, procedimento investigatório próprio, com inquirições pessoais de investigados e testemunhas; requisições de documentos e perícias; bem como acompanhar pessoalmente, ou em equipe, inquéritos e investigações policiais preliminares instaurados no âmbito da Polícia Federal, nos termos da Resolução nº 32, deste Conselho Superior” (CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 1998).

A medida sofreu críticas e o Partido Social Liberal (PSL), inclusive, ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no STF, alegando que a Resolução sofria de inconstitucionalidade formal e material, porque dispunha de algo que deveria ser previsto em lei, e por transferir uma função típica da Polícia para o MP. O Min. Nelson Jobim, relator do caso na Corte, negou o pedido de liminar para sustar os efeitos do ato interno e, logo após, negou seguimento à ação por entender que se tratava de ato regulamentar, contra o qual não cabia acionar o controle concentrado de constitucionalidade.<sup>9</sup> Contudo, não havia na legislação qualquer menção ao papel de direção do inquérito policial por parte do MP, tampouco à criação

---

<sup>9</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2000 (DF)**. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgado em: 27/03/2000. Data de Publicação: DJ 05/04/2000.

das chamadas “força-tarefa”, responsáveis por uma série de investigações do Ministério Público. Para além do papel dessas estruturas institucionais incorporadas ao MP, a instituição investiu em uma aproximação clara com os grandes meios de comunicação de massa como para a consecução de seus objetivos relacionados ao combate à corrupção (ARANTES, 2002).

Não há dúvidas quanto à importância do papel da mídia na apuração dos casos de corrupção política e isso viria a ficar ainda mais claro no caso da Lava Jato. (ARANTES, 2002; MIGUEL, 1999; MIGUEL; COUTINHO, 2007; MIGUEL; BIROLI, 2011). A parceria entre Ministério Público e mídia já podia ser visualizada no caso da prisão do chefe dos Fiscais da Administração Regional de Pinheiros, em São Paulo, quando a própria Rede Globo<sup>10</sup> se disponibilizou a registrar em vídeo o flagrante que estava sendo preparado. Registre-se que esse “convite” surgiu, porque a empresária que denunciou o esquema procurou, antes do MP, alguns canais de comunicação para tornar suas denúncias públicas, portanto, a imprensa paulista já sabia do fato, mas resolveu não patrocinar o assunto, exceto a Globo. A equipe da Rede Globo, então, procurou o Ministério Público para que, juntos, pudessem organizar o flagrante.

No momento dessa junção entre MP e mídia, uma dupla ação foi realizada: os membros do MP emprestaram legitimidade à iniciativa televisiva e, em troca, ganharam visibilidade perante a opinião pública, angariando apoio para ações futuras. Nesse sentido, esse flagrante “pode ser considerado um divisor de águas entre as tentativas isoladas anteriores e a ampla cobertura iniciada após o 2 de dezembro” de 1998 (ARANTES, 2002, p. 209). Era visível, ali, a mudança da linha editorial patrocinada pela emissora. Após a cobertura do flagrante da Máfia dos Fiscais, outros canais de televisão também começaram a noticiar essa operação e todas as outras patrocinadas pelo MPSP.

Essa parceria entre Ministério Público e mídia depende de fatores como o interesse do órgão em investigar determinadas denúncias, na manutenção dessas pautas dentro das redações jornalísticas e do editorial traçado pelos meios de comunicação. A permanência do assunto na pauta dependerá de uma produção contínua de novos fatos, vinculados aos escândalos iniciais. Manter a imprensa informada, combinar flagrantes e dar dicas para novos “furos” de reportagem são algumas formas de manter o próprio MP em evidência, o que pode contribuir para que surjam novas denúncias, e a possibilidade de pessoas interessadas em colaborar

---

<sup>10</sup> Terceira maior emissora do mundo, segundo o Kantar Ibope Media, que trabalha na medição de audiência televisiva em diversos países ao redor do globo.

com a Justiça, através do uso do instituto da colaboração premiada (ARANTES, 2002, p. 223; ARANTES, 2007).

A postura agressiva com que foi tratada a questão da Máfia dos Fiscais em São Paulo, demonstra que o Ministério Público passou a se orientar pela oportunidade política na sua atuação. Quando promotores saem de suas zonas de conforto, desprezando o princípio do promotor natural<sup>11</sup>, substituindo a polícia em investigações, associando-se à imprensa para alavancar suas próximas ações, e se utilizando de instrumentos pouco convencionais com a justificativa de combater a corrupção, não restam dúvidas de que o MP se tornou um agente político da lei (ARANTES, 2002, p. 223). Hoje não restam dúvidas de que membros da instituição demonstraram não apenas uma preocupação em fazer valer a legislação penal, como também um grande senso de oportunidade política, e isso levou a uma outra consequência importante: eles viram gradativamente ampliado o grau de discricionariedade de sua atuação.

Na realidade, pode-se dizer que a atuação do MP produziu um paradoxo. Enquanto a multiplicação de mecanismos de controle, dentre eles os impostos pelo próprio MP, representou uma gradativa diminuição da discricionariedade que deveria caber aos gestores públicos por força de sua função constitucional, o Ministério Público viu ampliada a sua discricionariedade enquanto se tornava um verdadeiro agente político capaz de mobilizar esforços judiciais e investigativos capazes influenciar de forma única a opinião pública (ARANTES, 2002).

Mídia e MP aproveitam as oportunidades políticas criadas reciprocamente, utilizando a acusação contra agentes públicos para angariar apoio e visibilidade, mobilizando a opinião pública e promovendo suas agendas de atuação. E não há como negar os riscos representados por essa associação, que evidentemente podem produzir “um novo e condenável tipo de populismo” judicial capaz de minar a própria democracia (ARANTES, 2002, p. 86-87). A imprensa acaba sendo utilizada para levantar suspeitas e, quando ela mesma não condena, permite que o público condene agentes públicos, com repercussões diretas no processo democrático (KERCHE, 2009, p. 54).

### **1.2.3 As primeiras megaoperações do Ministério Público Federal**

O empoderamento constitucional e legal do Ministério Público é o pano de fundo sobre o qual podemos analisar a movimentação do Ministério Público Federal para o centro do

---

<sup>11</sup> Princípio que decorre de um outro princípio, o do juiz natural, assegurado pelo art. 5º, inciso LIII, que dispõe: ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente. Ou seja, a ideia da introdução deste inciso na ordem constitucional, é garantir que haja imparcialidade tanto daquele que acusa, quanto daquele que julga, tanto no processo penal, quanto nas demais arenas do direito.

combate à corrupção no Brasil (KERCHE; MARONA, 2018). Seguindo o exemplo do MPSP, o órgão federal do *Parquet* começou a patrocinar a investigação para fins criminais de grandes casos de corrupção envolvendo agentes públicos que cometiam ilícitos na esfera federal. De acordo com um entrevistado desta pesquisa, “o primeiro grande caso envolvendo esse formato de força-tarefa se deu no caso do Banestado” (ENTREVISTA, MPF, 2020). Depois disso, diversas operações foram desencadeadas nas 27 unidades da Federação, todas com um grande destaque midiático, envolvendo agentes públicos e privados dos mais variados setores.

O caso do Banestado ocorreu na segunda metade da década de 1990, mais precisamente a partir de 1996 até meados de 2002, e foi o primeiro grande caso de corrupção nacional em que a atuação do MPF mereceu destaque. O caso decorreu de investigações do MPF e da Polícia Federal no Paraná. Em síntese, a investigação se concentrava no envio de aproximadamente US\$ 120.000.000.000 (trinta bilhões de dólares americanos) para os Estados Unidos através do auxílio de doleiros<sup>12</sup> por meio de contas CC-5.<sup>13</sup> O dinheiro, fruto de corrupção, era manipulado pelos doleiros a pedido de agentes públicos e privados. Um dos doleiros mais importantes do caso foi Alberto Youssef, que voltou às páginas policiais no escândalo da Lava Jato. O principal destino do valor foi a agência do Banco do Estado do Paraná (BANESTADO) em New York. Em seguida, os doleiros movimentavam esse valor em contas americanas, e depois enviavam as quantias para paraísos fiscais.

Inicialmente, a força-tarefa montada para o caso chamava-se “Banestado”, mas depois dos investigadores entenderem como se dava o esquema, mudaram o nome para força-tarefa “CC-5”.<sup>14</sup> Essa foi a primeira megaoperação de que se tem notícia no âmbito do Ministério Público Federal, e em que foi empregado o modelo das “forças-tarefa”.

---

<sup>12</sup> Operadores do mercado paralelo de câmbio. No Brasil, quando se identifica alguém como doleiro, comumente a Polícia Federal e/ou o Ministério Público já faz o indiciamento com base nos crimes de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei 9.613/1998 - Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro) e evasão de divisas (art. 22, parágrafo único, da Lei 7.492/1986 - Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional).

<sup>13</sup> Criadas, em 1969, por um documento do Banco Central chamado “Carta Circular 5”, por isso se chamam CC5. São contas especiais, mantidas no Brasil por brasileiros que moram no exterior. O objetivo inicial era que o titular, ao vir ao Brasil, depositasse o dinheiro em moeda nacional (R\$) e, ao voltar ao exterior, pudesse sacar o dinheiro em moeda estrangeira. Diante da grande quantidade de valores que estava saindo, em 1996 o governo decidiu limitar a 10 mil reais os depósitos em dinheiro nas CC5. Mesmo assim, as CC5 continuaram sendo usadas para remessas ilegais, por isso, em 2005, depois do escândalo envolvendo o Banestado, o governo restringiu ainda mais a utilização das CC5. O brasileiro que quiser enviar dinheiro a outro país deve fazer um contrato de câmbio com uma instituição financeira, que será devidamente registrado e identificado no Banco Central. Alguns membros do MPF à época relatam que havia dois nomes para essa operação: “CC5” ou “Banestado”, sendo o segundo o mais conhecido.

<sup>14</sup> JUSBRASIL. **MPF/PR: balanço sobre o Caso Banestado**. Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/21051/mpf-pr-balanco-sobre-o-caso-banestado>>. Acesso em 02 ago. 2019.

O Mensalão, por sua vez, foi um caso com início em 2005, que investigava o pagamento de mesada a parlamentares em troca de apoio ao governo federal no Congresso Nacional. Tudo começou com a divulgação, em 14 de maio de 2005, de um vídeo, pela revista *Veja*, em que o então funcionário dos Correios, Maurício Marinho, aparecia recebendo propina e contando sobre o esquema montado dentro da estatal, através do superfaturamento de contratos<sup>15</sup>. Nesse vídeo, ele disse:

“(...) aqui nós somos três que trabalhamos fechado. Os três são designados pelo PTB, pelo Roberto Jefferson” (REVISTA VEJA, 2005).

Acuado, o então Deputado Federal Roberto Jefferson<sup>16</sup> (PTB/RJ) resolveu, em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, denunciar a existência de uma mensalidade (daí o nome “Mensalão”) paga a parlamentares do Congresso, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) em troca de apoio político ao governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Considerando tratar-se de atos ilegais cometidos, em sua maioria, por parlamentares federais – portanto, detentores de foro por prerrogativa de função – o caso foi investigado diretamente pela Procuradoria-Geral da República, sob a fiscalização do Supremo Tribunal Federal. Seria a primeira vez em que tanto a PGR quanto o STF enfrentariam um caso tão complexo desde as primeiras movimentações do inquérito até o julgamento dos famosos embargos infringentes.<sup>17</sup>

Apesar dessas duas operações serem os maiores exemplos dessa guinada comportamental do MPF, a exemplo do que já havia acontecido no *Parquet* paulista, ao longo dos anos ocorreram diversas outras operações, com menor complexidade e tamanho, mas importantes para o aperfeiçoamento dos processos internos e da atuação dos procuradores da República. A corrupção passava pouco a pouco a ser o maior foco do Ministério Público Federal.

### 1.3 A reestruturação do Ministério Público Federal: implementação prática da agenda anticorrupção

A partir daqui, é visível a manifestação prática do combate à corrupção como objetivo político da instituição, através do uso constante de ferramentas processuais e extraprocessuais que, melhoradas ao longo do tempo, passaram a compor um novo *modus operandi* no MPF,

<sup>15</sup> JORNAL NACIONAL. **Relembre o surgimento e a evolução do mensalão**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/07/relembre-o-surgimento-e-evolucao-do-mensalao.html>>. Acesso em 13 set. 2019.

<sup>16</sup> Atual Presidente Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

<sup>17</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Mensalão: veja a íntegra da denúncia e o quadro de réus**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mensalao-veja-a-integra-da-denuncia-e-o-quadro-de-reus>>. Acesso em 07 out. 2019.

manifestando seu ativismo institucional, através do combate à corrupção, operacionalizado na condução de megaoperações (ABERS, 2019).

### **1.3.1 O avanço internacional anticorrupção e a criação da ENCCLA**

Para compreender a forma como a corrupção se tornou o principal objetivo da atuação do Ministério Público Federal, é necessário entender que esse tema começou a ganhar grande destaque ainda nos anos 2000 e não apenas como consequência de uma tendência exclusivamente brasileira. Com efeito, a corrupção passava a ser compreendida como um fenômeno transnacional que deveria ser tratado pela comunidade internacional e que era objeto de novas iniciativas de incremento do que se chamava de “governança global” (BENTO, 2007).

Naquele momento, o agendamento da corrupção como problema de governança global estava ligado a crimes transnacionais como o tráfico de entorpecentes, o tráfico de pessoas (em suas variadas formas), o tráfico de armas e os mecanismos de lavagem do dinheiro obtido nessas atividades (BENTO, 2007; GARCIA, 2008).

A visão dominante era a de que estruturas criminosas transnacionais utilizariam dos mais diversos e avançados recursos tecnológicos em matéria de comunicação, com ampla utilização da informática, desembocando necessariamente na necessidade de lavar ativos em paraísos fiscais. A corrupção tornava-se, assim, um problema global, associado ao cometimento de outros crimes e necessitando esforços coordenados de diferentes países. Apesar de ter grande impacto sobre o interesse público, sobretudo nos países mais pobres, os primeiros esforços no sentido de prevenir e coibir a criminalidade transnacional não surgiram com foco no problema da corrupção, mas sobretudo na proteção de interesses de empresas transnacionais norte-americanas (GARCIA, 2008).

Nesse sentido, foram estabelecidos esforços internacionais que culminaram em quatro documentos internacionais que delineariam o combate a corrupção em todo o globo, nos anos seguintes: a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi firmada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em dezembro de 1997, em Paris, e incorporada ao

ordenamento brasileiro (mesmo o Brasil não sendo membro efetivo da OCDE) por meio do Decreto nº 3.678/00. A Convenção se tornou importante porque obrigou os Estados a promoverem a criação de tipos penais que criminalizassem os atos de corrupção de funcionários estrangeiros ligados às transações internacionais. O Brasil incluiu a tipificação de atos praticados por particular contra a administração pública de país estrangeiro em transações comerciais internacionais por meio da Lei nº 10.467/02.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, acordada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi firmada em março de 1996, em Caracas, na Venezuela. O documento só foi recepcionado no ordenamento brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/02. O objetivo da Convenção foi intensificar a prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção, além da troca constante de informações entre os países-membros da OEA. O dispositivo foi “o primeiro instrumento jurídico internacional dedicado, especificamente, ao combate à corrupção, como resultado do reconhecimento da transcendência internacional da corrupção” (GARCIA, 2008).

Por fim, tem-se a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, firmada em dezembro de 2000, em Palermo, na Itália, e recepcionada no ordenamento brasileiro em março de 2004, através do Decreto nº 5.015/04; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em dezembro de 2003, em Mérida, no México, e incorporada ao ordenamento brasileiro através do Decreto nº 5.687/06. Além de mais extensas e detalhadas que a Convenção de Caracas, as Convenções de Palermo e Mérida têm por objetivo promover e fortalecer medidas de prevenção, combate e punição da corrupção nos Estados-membro (GARCIA, 2008). Diferentes entrevistas feitas no escopo desta pesquisa com membros do MPF indicam a importância fundamental dessas convenções para a construção legislativa de um aparato que possibilitasse àquele órgão os ganhos institucionais que foram vistos posteriormente (ENTREVISTA, MPF, 2020).

O agendamento internacional da corrupção como tema prioritário dos governos teve outras consequências institucionais. No Brasil, foi criada em 2003 a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). A ENCCLA foi criada no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sob a coordenação do então Ministro de Estado da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e baseada nas regras do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), organização

intergovernamental cujo propósito era desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.<sup>18</sup>

A ENCCLA foi inicialmente subordinada ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. O titular do DRCI passou a atuar, então, como Secretário-Executivo da ENCCLA, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional do DRCI.<sup>19</sup> A ideia da ENCCLA era reunir as diversas instituições dos Três Poderes, além dos diversos níveis do Ministério Público e associações da sociedade civil que atuassem, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e lavagem de dinheiro.<sup>20</sup> O objetivo era reunir as diversas instituições para a troca de informações e de experiências, criando um ambiente de crescimento mútuo e aprendizado institucional que auxiliasse no combate à corrupção.

A ENCCLA se reúne em uma plenária anual, para traçar ações que serão executadas no ano seguinte. Para cada uma dessas ações, cria-se um grupo de trabalho composto por algumas instituições que compõem a ENCCLA, e seu reúne mensalmente, cujo objetivo consiste na produção de produtos pré-definidos. Esses produtos consistem em dados e proposições legislativas voltadas à evolução do combate à corrupção.<sup>21</sup> Sempre em um processo constante de avaliação e elaboração de novas políticas, as ações deviam ser elaboradas com vistas a atender às Recomendações do GAFI,<sup>22</sup> órgão responsável por avaliar o trabalho dos membros da ENCCLA em relação às ações adotadas quanto à prevenção e combate à corrupção.

A partir das ações da ENCCLA, foram feitas proposições legislativas ao Congresso Nacional, houve troca constante de informações e expertise entre as instituições e foram criados mecanismos tecnológicos para auxiliar no combate à corrupção. Os principais resultados dessa atuação estão dispostos em sítio eletrônico,<sup>23</sup> mas um grande exemplo é o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que já capacitou 18 (dezoito) mil agentes públicos. Mas, a ENCCLA também foi essencial para

---

<sup>18</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi>>. Acesso em: 08 set. 2019

<sup>19</sup> ENCCLA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

<sup>20</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>>. Acesso em: 07 out. 2019.

<sup>21</sup> ENCCLA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

<sup>22</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Recomendações do GAFI**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>>. Acesso em: 10 out. 2019

<sup>23</sup> ENCCLA. **Principais Resultados**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/resultados>>. Acesso em: 19 out. 2019.



que se avançasse a agenda anticorrupção não só no âmbito do MP. Como apontado por um entrevistado, membro do MPF, a ENCCLA, ao longo dos anos, criou “vários Projetos de Lei ou alteração de procedimentos públicos (...) muitas coisas que saíram de lá ou viraram PLs, ajudaram no debate, ou mudaram a forma de atuação desses órgãos” (ENTREVISTA, MPF, 2019).

### **1.3.2 O mapeamento estratégico do Ministério Público Federal**

Em paralelo à evolução legislativa-processual ocorrida entre as décadas de 1990 e 2000, e à transformação do combate à corrupção num dos principais focos da atuação do MPF, foi elaborado o Mapa Estratégico do Ministério Público Federal. O Mapa surgiu a partir de uma tendência que se instalou entre os órgãos da Administração Pública federal de que “as instituições de Estado, assim como as organizações privadas, deveriam expressar de forma clara os valores gerais aos quais estavam ligados, para que atingisse objetivos estratégicos do órgão” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

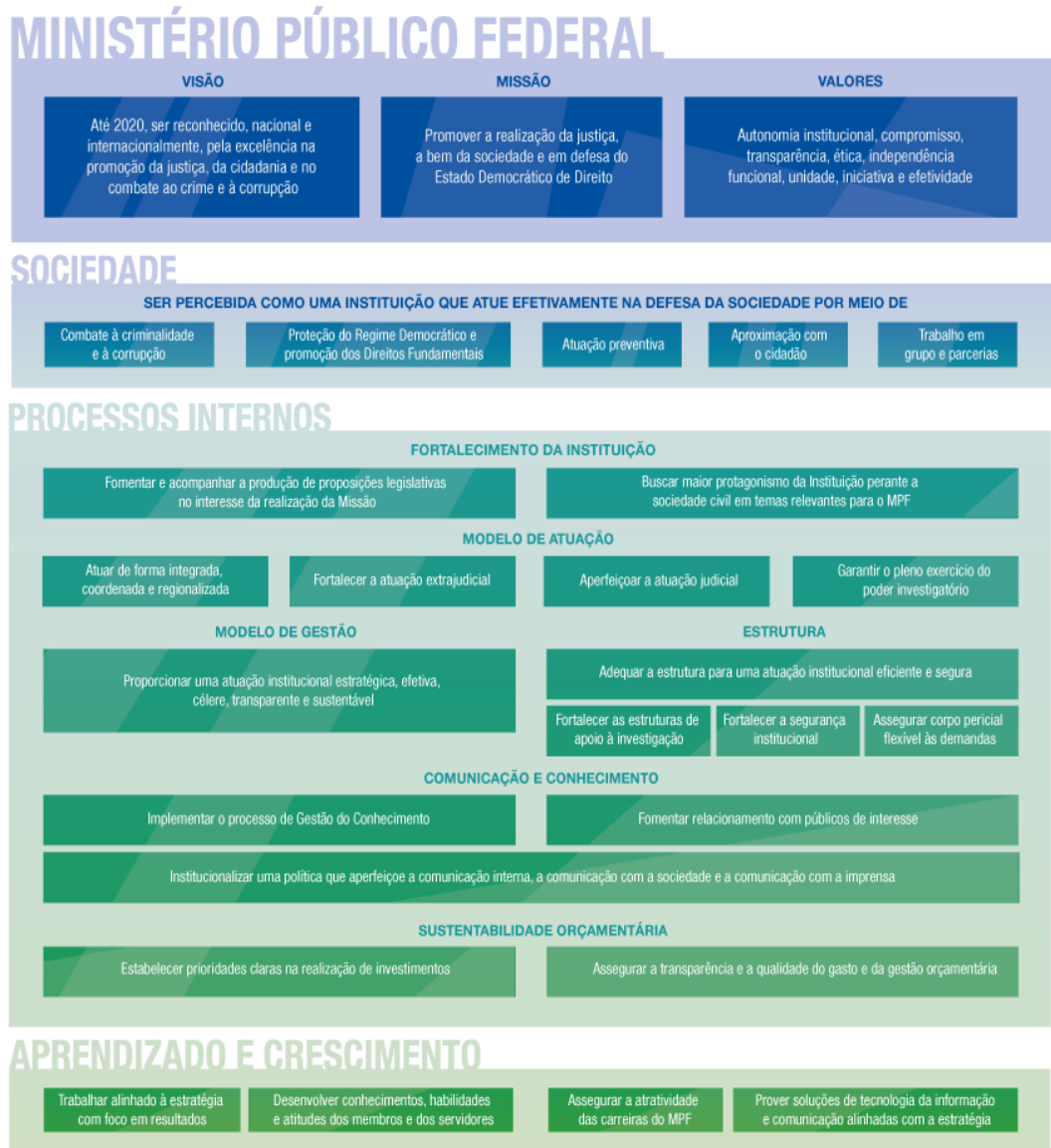
Criado em 2011, sob a chefia do então Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, o Mapa tinha como objetivo fornecer um modelo de representação simples da organização, bem como das relações de causa e efeito entre seus objetivos em diversas dimensões, ilustrando a dinâmica temporal da sua estratégia. É importante ressaltar que o Mapa foi criado enquanto a PGR estava em meio ao julgamento do caso Mensalão (Ação Penal 470), no STF, o que pode ter contribuído ainda mais para a normatização do objetivo político da instituição.

O Mapa Estratégico é um bom exemplo de como a corrupção se tornou parte da própria autocompreensão institucional do órgão no arranjo constitucional vigente, manifestando, assim, a clara existência de um objetivo político: o combate à corrupção. A partir daquele momento, o objetivo e as formas de concretizá-lo estavam normatizadas como parte da função de cada procurador da República, numa visível manifestação do ativismo institucional do órgão (ABERS, 2019).

Nesse documento, cujo esquema é exibido abaixo, o MPF afirma que sua visão institucional consistiria em ser reconhecido, até 2020, “nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e nos combate ao crime e à corrupção” (MPF, 2011).

**Figura 3:** Mapa Estratégico do Ministério Público Federal

MAPA ESTRATÉGICO - 2011/2020



**MPF**  
Ministério Público Federal

Fonte: Ministério Público Federal<sup>24</sup>

Segundo um entrevistado, membro do MPF,

“(…) o Mapa Estratégico do MPF para os anos de 2011-2020 traz que a visão da instituição nesse período seria ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência em combate à corrupção. E isso ocorreu antes dessas megaoperações que

<sup>24</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Mapa Estratégico do MPF**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/mapa-estrategico>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

nós temos hoje em dia, antes da Lava Jato. (...) Ou seja, nós cumprimos a visão antes do prazo que foi dado pelo Mapa. Eu não tenho dúvidas de que nós andamos! Há erros e acertos, também não tenho dúvidas” (ENTREVISTA, MPF, 2019).

Nesse sentido, é possível afirmar que o Mapa era sinal de que a instituição tinha objetivos claros de qual seria a sua vocação institucional nos anos a seguir. Percebe-se que havia um sentimento institucional para a condução dessa agenda anticorrupção, muito provavelmente pelo sentimento gerado pelos casos Banestado e Mensalão, sem contar as diversas outras operações deflagradas pelo Ministério Público nos últimos vinte anos.

Um outro elemento relevante na virada institucional do MPF, também no contexto da visão estratégica traçada de priorização do combate à corrupção, foi a reformulação de suas Câmaras de Coordenação e Revisão, com ênfase para o que ocorreu com a 5ª CCR.

### 1.3.3 A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal

O Ministério Público Federal possui diversos colegiados internos como o CSMPF, o Conselho Institucional, e o Colégio de Procuradores. Mas as Câmaras de Coordenação e Revisão constituem colegiados com bastante destaque dada a importância de suas atribuições legais. As Câmaras do MPF são órgãos setoriais<sup>25</sup> da instituição e estão previstas na Lei Orgânica do MPU (LC 75/93), em seu art. 43, inciso IV. A mesma lei estabelece que as Câmaras têm a função de “coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional da instituição” (art. 58). O artigo 62 dispõe sobre a competência das Câmaras:

**“Art. 62.** Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão:

**I** - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional;

**II** - manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins;

**III** - encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em seu setor;

**IV** - manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral;

**V** - resolver sobre a distribuição especial de feitos que, por sua contínua reiteração, devam receber tratamento uniforme;

**VI** - resolver sobre a distribuição especial de inquéritos, feitos e procedimentos, quando a matéria, por sua natureza ou relevância, assim o exigir;

**VII** - decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Federal” (BRASIL, 1993).

Observa-se facilmente que as atribuições das Câmaras de Coordenação e Revisão são centrais para o funcionamento do MPF. Entre essas atribuições estão, por exemplo, a coordenação e direção administrativa de determinados setores e áreas, o que pode consistir na

<sup>25</sup> Verificar em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/estrutura/camaras-de-coordenacao-e-revisao-do-mpf>.

formulação de verdadeiras políticas públicas criminais. Mesmo que nominalmente deva ser respeitada a independência funcional, a definição de prioridades e estratégias pela Câmara é capaz de disponibilizar recursos e meios que podem servir de incentivo para que membros do MPF ao redor do país persigam determinado objetivo, em termos de política pública. Outras atribuições extremamente relevantes consistem no poder de decidir, em última análise, sobre o arquivamento de inquéritos civis ou criminais. Além de poder distribuir inquéritos em caráter especial.

Atualmente, há sete Câmaras de Coordenação e Revisão no MPF, atuando em áreas como Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral (1ª CCR), Criminal (2ª CCR), Consumidor e Ordem Econômica (3ª CCR), Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4ª CCR), Combate à Corrupção (5ª CCR), Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª CCR), Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional (7ª CCR). Cada Câmara é composta por três membros titulares e três membros suplentes, sendo um deles indicado pelo PGR, e os outros dois pelo CSMPF.

A LC 75/93 não disciplina os temas que serão administrados pelas Câmaras e nem a quantidade delas na estrutura do MPF, o que permite ao PGR e ao CSMPF uma certa discricionariedade sobre a composição administrativa de cada uma delas. No contexto do aumento da centralidade do combate à corrupção no interior do MPF, a gestão do ex-PGR Rodrigo Janot (2013-2017) alterou a competência temática da 5ª Câmara, por meio da Resolução CSMPF nº 148/2014.<sup>26</sup> A 5ª CCR deixou de ser destinada à defesa do patrimônio público e social, portanto com competência cível, e passou a se ocupar da temática do combate à corrupção, agregando à sua competência cível diversas competências criminais. No sítio eletrônico do MPF, há uma descrição das atribuições da 5ª Câmara do MPF:

“A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) é dedicada ao combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, nos crimes praticados por funcionário público ou particular (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações.”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resolução nº 148/2014**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/csmpf/documentos-e-publicacoes/resolucoes/2014-147-154/RESOLUCaO%20CSMPF%20Nb0%20148.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

<sup>27</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **5ª Câmara de Coordenação e Revisão**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5>>. Acesso em: 20 out. 2019.

A 5ª CCR tornava-se, assim, uma Câmara híbrida, que agregaria às competências cíveis, no contexto da defesa do interesse público, competências criminais, o que, agora, seria entendido como parte da função de promoção do interesse público. Percebe-se assim que o que era uma competência cível, compreendida como uma tarefa do MP na defesa dos interesses difusos de uma sociedade civil em construção, passou a ser compreendido, agora de forma institucional, como objeto de política criminal. Em outras palavras, o interesse público e a defesa de direitos difusos, que haviam se tornado objetos de uma nova competência do MP, ao longo de três décadas, integrava-se, agora, a uma compreensão do direito penal como instrumento de política pública. Algo que claramente pode ser designado como uma “criminalização da vida pública” enquanto política institucional do MPF, em outras palavras, criminalização da política.

A 5ª Câmara se tornava, além disso, parte fundamental da estratégia institucional do MPF. Esse fato foi acentuado por diferentes fontes nas entrevistas realizadas ao longo desta pesquisa. Segundo um entrevistado, a importância da 5ª Câmara pode ser percebida no fato de que, durante a gestão de Rodrigo Janot como Procurador-Geral da República, responsável pela sua criação, a Coordenação da 5ª Câmara ficou a cargo do subprocurador-geral da República Nicolao Dino, alguém muito próximo ao PGR e que gozava de sua plena confiança. Segundo o mesmo entrevistado, Dino foi o responsável pela condução da Câmara nessa alteração de competências, uma mudança que foi central para o processo que culminou na Lava Jato

A reformulação da 5ª Câmara começou ainda em 2013, quando o MPF já havia passado pela experiência do Mensalão, e já estava às vésperas de iniciar a fase ostensiva da Lava Jato. Era como “fazer reparo na casa de máquinas de um navio, em pleno oceano. Então, isso foi um ajuste na instituição, buscando uma melhora no trabalho, através de um órgão setorial de coordenação” (ENTREVISTA, MPF, 2020). E isso se deveu ao fato de que, no Ministério Público Federal, “a experiência veio antes de uma organização interna para enfrentar a corrupção sistêmica” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

A partir desse momento de troca de competências, a Câmara passou a incentivar o ativismo institucional no MPF, através da criação de Núcleos de Combate à Corrupção (NCC) em cada unidade do Ministério Público Federal no país, justamente para que se pudesse capacitar os membros da instituição, especializando e concentrando esforços organizacionais no combate à corrupção. A implicação prática disso era que o procurador que atuaria nos NCCs, passaria a atuar tanto na área cível como na criminal de um mesmo processo de investigação de casos de corrupção. Algo que, a rigor, é difícil de ser compatibilizado com a ideia de promotor

natural, além de reunir competências que, inicialmente, eram diversas e separadas, sob o mesmo imperativo de política pública: o combate à corrupção. Isso se deve, mais uma vez, à característica híbrida dada à 5ª Câmara pela Resolução CSMPF 148/14, logo, estendida aos NCCs.

É interessante notar que, quando foram realizadas as alterações das competências temáticas das CCRs, mais especificamente da 5ª Câmara e, logo em seguida, foi incentivada a criação dos Núcleos de Combate à Corrupção, a sociedade brasileira se deparava com as primeiras fases da operação Lava Jato, cujas investigações começaram em 2009, mas que somente teve sua primeira fase ostensiva deflagrada em março de 2014.

#### **1.3.4 A “força-tarefa” como forma de atuação ministerial**

Apesar de bem conhecida devido ao destaque dado pela mídia e até mesmo pela promoção que foi realizada pelos próprios membros do Ministério Público Federal no Paraná, a FT da Lava Jato foi responsável por aumentar o reconhecimento da sociedade acerca do trabalho desenvolvido pelo MPF. A força-tarefa em Curitiba se tornou a mais midiaticizada, o produto mais vendável do Ministério Público Federal nos últimos anos. Procuradores da Lava Jato se tornaram celebridades; frequentaram programas de auditório na TV, eram entrevistados pelos grandes veículos e acumularam multidões de seguidores nas redes sociais.

Os procuradores da Lava Jato passaram a se pronunciar não apenas sobre os processos em que atuavam perante a 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, mas sobre os mais diversos temas da vida nacional, indo de legislação penal a eleição interna do Congresso Nacional; de processo de *impeachment* a eleições presidenciais; de composição de comissões no Parlamento a destinação do dinheiro repatriado na corrupção.<sup>28</sup>

O conceito de força-tarefa nasceu nos Estados Unidos da América (EUA), o denominado “*task force*”, que caracteriza grupos interinstitucionais de trabalho, formados por órgãos de persecução penal e de controle. São considerados pelos norte-americanos como o melhor sistema para o combate a organizações criminosas (MENDRONI, 2007). A ideia por trás desse modelo seria a de que, trabalhando em conjunto, esses diferentes órgãos consigam dismantlar as organizações criminosas, utilizando-se dos mais variados instrumentos de investigação e mecanismos legais. Sendo assim, trata-se de um esforço concentrado, visando um objetivo comum. Em regra, “uma força-tarefa é formada sempre em face de uma situação

---

<sup>28</sup> Verificar em: <https://twitter.com/deltanmd>.

de crise localizada, em decorrência das atividades de uma organização ou grupo criminoso, cujas atividades interferem na ordem pública” (MENDRONI, 2007, p. 21).

As FTs podem se formar em um sentido formal ou informal. No sentido formal, a junção de instituições é formalizada através de uma espécie de contrato escrito, firmado entre os chefes das instituições envolvidas, que deve manter-se em atividade por um prazo determinado ou enquanto as atividades de investigação se prolongarem. Já a força-tarefa informal é aquele em que não há um contrato escrito, mas as instituições coordenam esforços, planejam diretrizes de ação e linhas de atuação, de maneira consensual, a partir da decisão de suas lideranças (MENDRONI, 2007, p. 22).

Esses grupos de trabalho dispõem de recursos humanos, tecnológicos e operacionais adicionais. As instituições que lideram as forças-tarefa são as responsáveis por financiar esses gastos (MENDRONI, 2007). Nesse sentido, as FTs lideradas pelo MPF tiveram a vantagem de contar com instituições do sistema de controle que nas últimas duas décadas tiveram um forte incremento em suas capacidades estatais e sempre foram relativamente bem equipadas quando comparadas com suas congêneres estaduais, como é o caso da Polícia Federal e a Receita Federal (ARANTES; MOREIRA, 2019). Segundo um entrevistado, membro do MPF, “a primeira grande operação da qual se tem notícia no MPF, com certeza foi a do Banestado. Ali nós descobrimos esse novo formato de trabalho e nunca mais paramos de utilizá-lo” (ENTREVISTA, MPF, 2020). Dessa forma, o MPF brasileiro começou a introduzir essa forma de trabalho em grupo, inicialmente apenas com membros da própria instituição, depois incluindo outros órgãos, como a polícia judiciária e a autoridade tributária.

Apesar de se saber que no Banestado houve um trabalho conjunto de instituições, parece haver uma confusão interna com o conceito de FT. Alguns procuradores entendem que o termo só pode ser utilizado se houver mais de uma instituição em trabalho conjunto. Outros entendem a força-tarefa como podendo ser tanto um grupo de trabalho interno, focado em uma investigação complexa contendo diferentes ramificações e processos, quanto a junção de diversas instituições com uma investigação comum. Nesta pesquisa, optou-se por reservar o conceito de força-tarefa para os casos em que há a participação de diferentes instituições ou órgãos governamentais. No caso de investigações, mesmo as mais complexas, envolvendo diversas operações, mas limitadas apenas ao MPF, optou-se por usar o termo “grupo de trabalho”.

No caso do MPF, a formação de grupos de trabalho ou a participação em forças-tarefa dependem de autorização prévia do CSMPF, que determina prazo para o fim do trabalho, podendo este ser renovado indeterminadamente. De acordo com um entrevistado,

“(...) a “regra” é que o pedido para a formação de um grupo de trabalho ou articulação para formação de uma força-tarefa parta do procurador natural do caso que, ao constatar a dimensão do que há de ser investigado, notifica a 5ª Câmara e formaliza o pedido de criação. A partir daí, a Câmara apresenta o pedido ao CSMPF e ao próprio PGR, que decidirão sobre a questão” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

A 5ª Câmara atua como uma espécie de mediadora do processo de criação de forças-tarefa, não detendo o poder final de decisão sobre a questão. Cada caso é analisado individualmente pela Câmara que se manifestará contrária ou favorável à criação da FT e, nesse último caso, levará o pedido ao CSMPF e ao PGR.

Com efeito, não há qualquer previsão legal ou regimental para a organização de forças-tarefa com outras instituições, ou grupos de trabalho no interior do MPF. Não há tampouco determinação legal de competências para sua atuação, para sua duração, quais são seus limites, como devem funcionar e quais devem ser seus resultados e sua avaliação. Assim, o MPF se utiliza do dispositivo geral do art. 57, XIII, da LC 75/93, que atribui ao CSMPF poderes de decidir pela designação de seus membros para determinadas atividades excepcionais. Segundo o dispositivo legal:

“**Art. 57** - Compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal:

(...)

**XIII** - Autorizar a designação, em caráter excepcional, de membros do Ministério Público Federal, para exercício de atribuições processuais perante juízos, tribunais ou ofícios diferentes dos estabelecidos para cada categoria;” (BRASIL, 1993).

Em 2013, foi editada a Resolução nº 146<sup>29</sup> do CSMPF, que dispõe sobre a possibilidade da criação do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), no âmbito do MPF, expandindo ao órgão federal uma possibilidade já existente nos MPs estaduais. A Resolução materializava uma primeira tentativa de disciplinar o que se passou a chamar de força-tarefa, mas não introduziu qualquer regulação específica sobre o funcionamento das forças-tarefa, o que apenas fortalece a percepção de que essas iniciativas assumem um caráter problemático, por aumentar a discricionariedade política do MPF, à medida em que reforça o processo de criminalização da atividade política.

<sup>29</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resolução nº 146**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/csmpf/documentos-e-publicacoes/resolucoes/2013-138-146/Resolucao-n-146-GAECOs-Crime-Organizado.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2020.



Essas forças-tarefa, ao contrário do que é a compreensão usual do processo penal, não partem da perspectiva de que o Ministério Público deve ter uma postura de inércia, esperando que a sociedade ou as forças policiais comuniquem determinados ilícitos, que passam a ser processados pelo órgão. Ao contrário, tais grupos de trabalho perseguem ativamente determinadas atividades criminosas, a partir de uma decisão acerca da conveniência e oportunidade de determinada linha de investigação, o que pode ter consequências extremamente abrangentes em relação ao escopo de suas atividades. O que incluir em determinada investigação e o que deixar excluído? O que deve ser objeto da força-tarefa? Decisões como essas podem ter, afinal, profundos impactos sobre o sistema político, como foi o caso da Lava Jato. À medida em que o Ministério Público passa a tomar decisões desse tipo, de forma totalmente discricionária, ele passou a se expor à crítica crescente de que pode ser usado politicamente por atores interessados em atingir determinadas finalidades políticas.

Talvez, por essa razão, tenham sido propostos em 2019 e 2020 dois anteprojetos de Resolução para apreciação do CSMPF. O primeiro, é o Anteprojeto de Resolução nº 119/19,<sup>30</sup> que tem o objetivo de realizar alterações na Resolução nº 146/2013. A ideia é que seja criada a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNAC), um órgão que centralizaria na sede da PGR, em Brasília/DF, as forças-tarefa que fossem designadas para atuar em combate à corrupção no âmbito do MPF, numa tentativa de exercer um controle maior da PGR sobre essas equipes de trabalho. O segundo, é o Anteprojeto de Resolução n.º 131/2020,<sup>31</sup> cujo objetivo é a dar um entendimento geral no MPF sobre a criação e o funcionamento das forças-tarefa, numa tentativa de equalizar o processo de criação e manutenção das equipes que atuam nesse formato.

Ambas as propostas partiram de procuradores do Ministério Público Federal, numa clara tentativa de sanar as diversas críticas ao formato desregulado de funcionamento das forças-tarefa. É importante salientar que ambos os anteprojetos são convergentes entre si na medida em que buscam manter em Brasília/DF o centro de tomada de decisões sobre os rumos dessas equipes de trabalho, bem como diminuir o poder discricionário dos procuradores de primeira instância, e aumentar os poderes do Procurador-Geral da República e, conseqüentemente, do CSMPF de forma exponencial sobre as operações. Enquanto o primeiro anteprojeto busca criar

---

<sup>30</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Anteprojeto de Resolução nº 119/2019**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/csmpf/documentos-e-publicacoes/anteprojetos-de-resolucao/anteprojeto-de-resolucao-no-119-alteracao-da-resolucao-146-gaeco.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

<sup>31</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Anteprojeto de Resolução nº 131/2020**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/csmpf/documentos-e-publicacoes/anteprojetos-de-resolucao/anteprojeto-no-131-forca-tarefa.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2020.

um órgão específico e permanente para cuidar do combate à corrupção, o segundo visa a definição de um regramento específico para a formação de forças-tarefa.

Apesar dessas tentativas de controle da cúpula da PGR sobre as FTs, não há qualquer previsão de controle externo dessas atividades, o que prejudica a *accountability* que, intencionalmente, o Ministério Público Federal deixa de oferecer à sociedade. Ademais, deixa transparecer um certo incômodo por parte dos subprocuradores-gerais em relação ao destaque que os procuradores da República acabam ganhando dentro e fora da instituição, a partir dessas megaoperações.

Até o presente momento, não há posicionamento legislativo sobre forças-tarefa no Congresso Nacional e nem decisões no Poder Judiciário, no sentido de balizar diretrizes mínimas para essa forma de atuação ministerial. Diante de um cenário de incertezas acerca da criação e funcionamento dessas FTs, resta saber como se tornou possível criar e manter uma operação tão complexa quanto foi a Lava Jato, seja pela sua extensão, seja pela sua estrutura institucional.

## CAPÍTULO 2: A Operação Lava Jato

*“A Lava Jato passou a ser uma grife, uma marca. Passou a projetar o MPF e os colegas no cenário político e na mídia, e fez com que a operação fosse apoiada pela população, pelos políticos e por membros do sistema de Justiça que, em tese, deveriam ser imparciais no cumprimento de seu dever institucional e constitucional”* (ENTREVISTA, MPF, 2020).

O trecho acima, retirado de uma das fontes entrevistadas, com posição privilegiada no MPF, revela a percepção interna da importância da operação para a projeção pública da instituição em razão da Operação Lava Jato. Ademais, ela apoia a percepção de que a operação Lava Jato foi sendo construída intencionalmente ao redor do objetivo de obter apoio popular.

Qualquer pessoa que tenha acompanhado a história brasileira dos últimos 10 anos terá que admitir que o MPF se tornou um dos atores mais centrais para a compreensão da dinâmica de poder no núcleo das instituições políticas. E é impossível negar o papel central que a Lava Jato teve nessa incrível trajetória. Com sua atuação estratégica na Lava Jato, membros do MPF deixaram de ser apenas atores em processos judiciais e passaram a ser atores com voz ativa nas questões relevantes do país. Concediam entrevistas coletivas bombásticas transmitidas ao vivo pelos canais de televisão com maior audiência logo após o cumprimento de mandados de prisão provisória, condução coercitiva e busca e apreensão. Frequentavam *talk shows* noturnos com jornalistas consagrados. Organizavam movimentos de coleta de assinaturas para propositura de legislação por meio de iniciativa popular. Encontravam-se com os atores políticos mais relevantes, a portas fechadas ou em público. Faziam declarações sobre projetos de Lei e Propostas de Emenda Constitucional tramitando no Congresso Nacional. Apoiaram o *impeachment* de uma presidente da República, convocando manifestações de rua por meio de suas contas em redes sociais. Articularam pedidos de *impeachment* contra Ministros do STF e apoiaram candidaturas à presidência do Senado Federal. Rebateram críticas à sua atuação de forma enérgica.

Assim, não havia quase nenhum assunto de relevância pública no qual procuradores, delegados e outros atores da Força-Tarefa da Lava Jato não se pronunciassem. E, assim, conseguiram um imenso poder político. A ponto de que quaisquer críticos da sua atuação eram logo vistos como defensores da corrupção e inimigos dos esforços incontroversos de combate a ilícitos administrativos.

Nesse processo, a Lava Jato deu continuidade a uma longa trajetória que se iniciara no fim da década de 1970, quando da sedimentação do processo de abertura política. Naquele momento, o Ministério Público brasileiro, de uma maneira geral, passou a se posicionar

estrategicamente para fazer avançar a compreensão de que o órgão deveria ser alçado à posição de defensor privilegiado do interesse público em suas mais variadas formas. A instituição foi extremamente bem-sucedida nesse intuito, o que alcançou clara guarida no texto da Constituição de 1988.

A Lava Jato, conforme demonstrado no capítulo anterior, é apenas um dos passos mais recentes nessa longa trajetória. O resultado de uma longa transformação institucional que fez com que o MP fosse acumulando poderes e prerrogativas desde a introdução do seu papel de *custos legis* (fiscal da lei) no Código de Processo Civil de 1973, quando adquiriu uma série de atribuições na esfera cível, sobre as quais tinha grande espaço de discricionariedade. Essa trajetória passou também pela edição da Lei da Ação Civil Pública em 1985 (Lei nº 7.347/85), que institucionalizou a possibilidade do inquérito civil e deu ao MP o papel de verdadeiro substituto processual da sociedade civil na defesa de direitos difusos. Poderes que foram apenas ampliados pela Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/92) e pelas diversas alterações legais que garantiram ao MP o poder de conduzir investigações criminais. Tudo isso parece ter posicionado o MPF de forma privilegiada no sistema político. E ele parecia saber exatamente como avançar ainda mais. Quando, nos anos 2000, o MPF fez do combate à corrupção a sua nova missão institucional, ficava clara a nova estratégia de alavancar a sua imagem pública e a sua importância no sistema constitucional brasileiro.

O combate à corrupção passou a fazer parte da autocompreensão do MPF como organização do sistema de Justiça, mas se tornou crucial quando passou a ser a alavanca que possibilitava ao órgão alçar novos voos institucionais. A instituição se tornou verdadeiramente adorada pela opinião pública, e apoiada com adesivos colados em automóveis, enormes bonecos infláveis e em passeatas e protestos públicos em sua defesa.

Em 2013, no auge das manifestações de rua das chamadas Jornadas de Junho (PINHEIRO-MACHADO, 2019), a defesa do poder de investigação do MP se tornava uma das pautas mais importantes vistas nas ruas. O Ministério Público Federal tentava até mesmo fazer uma ampla reforma do direito penal por meio das “Dez Medidas contra a Corrupção”. Talvez não haja mesmo outra instituição que tenha avançado tanto, sem ser objeto de escrutínio maior e de reação do que o MP desde a Constituição de 1988. E o MPF estava no centro dessa operação de transformação institucional.

Neste capítulo, o objetivo é apresentar a Lava Jato como a força-tarefa mais relevante na história do combate à corrupção no interior do MPF. Serão destacadas as principais fases e

acontecimentos no percurso da operação, tanto no período do inquérito como no período processual na Justiça Federal de primeira instância, nos Tribunais Regionais Federais e nos Tribunais Superiores. Essa exposição é essencial para a compreensão do processo institucional de sua formação e os desafios enfrentados. Isso facilitará a compreensão do processo de emergência institucional da força-tarefa da Lava Jato como resultado de um conjunto de elementos histórico-institucionais que vieram se formando ao longo das últimas décadas no interior do MP brasileiro, mas, mais especificamente como as decisões políticas do MPF, em diversos níveis, tornaram possível um passo tão relevante.

O capítulo oferecerá um panorama cronológico e uma breve incursão em algumas das questões mais controvertidas da operação no contexto do MPF. Nesse sentido, não é possível deixar de abordar de forma direta alguns dos eventos políticos mais controversos dos últimos anos no país, nos quais a Lava Jato teve um papel relevante. Será abordado, então, o período do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e o processo criminal movido pela operação Lava Jato contra o ex-presidente Lula, o qual terminou preso por mais de 500 dias em Curitiba/PR e foi impedido de concorrer à presidência da República em 2018.

As investigações da Lava Jato atingiram, afinal, não apenas o Partido dos Trabalhadores (PT), mas os mais importantes partidos políticos do país. Isso levou a um fracasso de todos os seus candidatos nas eleições presidenciais de 2018. Em virtude disso, o segundo turno foi disputado entre o candidato do PT, Fernando Haddad, e o então deputado Jair Messias Bolsonaro, um político controverso com 27 anos de mandato no Congresso Nacional, que havia conseguido destaque por defender a ditadura militar, a tortura como técnica de investigação e a morte de adversários políticos. Jair Bolsonaro foi eleito em outubro daquele ano com 55% dos votos.

No momento em que se escreve esta dissertação, o Brasil tem mais de 430.000 mortos pela pandemia de Covid-19, deflagrada em março de 2020. O presidente da República defende tratamentos condenados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) por não terem qualquer comprovação científica, posiciona-se contra qualquer medida de isolamento social e estimula aglomerações de pessoas, o que contribui para a difusão do vírus. O seu governo se negou a comprar vacinas no começo do segundo semestre de 2020, negando diversas propostas de diferentes laboratórios por razões até hoje não esclarecidas. Por conta disso, o Brasil tem um ritmo de vacinação precário e poucas perspectivas de conseguir reduzir o número de mortes no médio prazo.

Nada disso pode ser compreendido sem o papel da Lava jato no processo político. Ao sair da inércia a que era relegado no modelo liberal clássico de persecução penal e avançar como um ator institucional capaz de intervir no processo político, o MPF foi crucial para tornar o combate à corrupção o centro do debate político brasileiro. Ao mesmo tempo, suas ações tiveram diversas consequências não esperadas. É chegado o tempo de compreender o processo que levou à Lava Jato. Entender sua formação e os processos internos no contexto do MPF

## 2.1 De Curitiba a Brasília: o caminho da Lava Jato

A Lava Jato reuniu um conjunto extenso de diversos casos de corrupção sob a controversa justificativa de todos que teriam alguma conexão com a Petrobrás. Isso fez da operação a maior estrutura já criada para um caso de combate à corrupção já vista no âmbito do Ministério Público Federal e, talvez, no âmbito de toda a Justiça brasileira. A força-tarefa que foi iniciada em Curitiba/PR e se estendeu posteriormente para São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ e Brasília/DF. Para isso, contou com uma quantidade de recursos orçamentários, tecnológicos e humanos, colocados à disposição das equipes de procuradores que atuaram no caso, sem precedentes na história do órgão.

A imensa concentração de recursos possibilitou que a Lava Jato alcançasse uma dimensão que seria impensável para qualquer outra operação de investigação na história do MP. A seguir, será demonstrado como essa dinâmica se desenrolou em Curitiba/PR e, depois, nas outras jurisdições que incorporaram a “marca e o modelo Lava Jato” de atuação.

### 2.1.1 A Lava Jato em Curitiba

O processo que levou ao desencadeamento da Lava Jato pode ser reconstruído para um ponto no tempo que em muito antecede a operação propriamente dita, mais especificamente o ano de 2009, com investigações da Procuradoria da República no Paraná (PR-PR) que buscavam apurar a conduta do ex-deputado federal José Janene (PP) e dos doleiros Carlos Habid Chater e Alberto Youssef (que já havia sido investigado, processado e condenado no caso do Banestado, ocorrido na década de 1990), em possíveis crimes de lavagem de dinheiro ocorridos no estado do Paraná. Essa investigação ocorreu por força de competência funcional sob a supervisão da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, uma das quatro varas federais especializadas em crimes contra o sistema financeiro a de lavagem de dinheiro no Estado do Paraná.

Após as quebras do sigilo telefônico de alguns dos investigados, em 2013, os investigadores começaram a monitorá-los e identificaram quatro organizações criminosas que atuavam em conjunto. A primeira, era chefiada por Chater (investigado na denominada operação “Lava Jato”); a segunda, chefiada por Nelma Kodama (investigada na denominada operação “*Dolce Vita*”); a terceira, chefiada por Youssef (investigado na denominada operação “Bidone”); e a quarta, chefiada por Raul Srour (investigado na denominada operação “*Casa Blanca*”).

Mais tarde, o termo “Lava Jato”, acabou sendo o nome escolhido para se referir a todos os casos desse grande esquema, em uma referência à investigação conduzida contra Carlos Habib Chater, proprietário de um posto de gasolina na área central de Brasília/DF – o posto da Torre – que era utilizado para lavagem de dinheiro. A loja não dispunha de serviço de lava a jato, mas pelo fato de postos de gasolina frequentemente fornecerem esse serviço, e dos indícios de haver ali um alto nível de lavagem de dinheiro, a única explicação possível era a lavagem de aviões a jato, e não de carros. Desse trocadilho, surgiu o nome “Lava Jato”, cunhado pela delegada da Polícia Federal Erika Marena (CHEMIM, 2018, p. 73).

“Pensei em Lava Jato obviamente por causa do posto de combustível, que era uma lavanderia, e porque tinha plena consciência de que não se tratava de coisa pequena. Não estavam lavando um carro. Se fosse comparar um carro e um jato, lavariam muito mais um jato. Não ficou faltando um “a” no lava a jato, foi uma brincadeira com a palavra” (NETTO, 2016, p. 28).

A Lava Jato avançou depois que o Ministério Público Federal decidiu investigar não apenas aqueles doleiros, mas possíveis esquemas de propina em licitações da Petrobras S. A, que seriam a fonte dos recursos lavados por um deles. Ao longo das investigações o MPF encontrou indícios de que o esquema de pagamento de propinas se ramificava da petrolífera para outras estatais e órgãos públicos brasileiros. Segundo as alegações do *Parquet*, grandes empreiteiras, organizadas em cartel, pagavam propina para executivos da Petrobras e outros agentes públicos, como os diretores da Eletronuclear.

O valor da propina variava entre 1% e 5% sobre o valor total dos contratos firmados. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia cada contrato e qual seria o preço final fixado, como em um jogo de cartas marcadas.<sup>32</sup> O cartel, inclusive, dispunha de um regulamento interno muito semelhante ao que disciplina as regras do futebol brasileiro, que servia para definir como as obras seriam

---

<sup>32</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Lava Jato: Entenda o Caso**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

distribuídas. Segundo o MPF, para disfarçar o crime, o registro escrito da distribuição de obras era feito como se fosse a distribuição de prêmios em um bingo.

Para que as empresas tivessem a garantia de que somente elas participariam do certame, servidores públicos eram aliciados e se omitiam em relação à existência do cartel (do qual tinham conhecimento). Além disso, os recursos das propinas eram entregues a diretores da Petrobrás para que favorecessem essas empresas, restringindo convidados e incluindo a “ganhadora” dentre as participantes do esquema. Segundo apurou o MPF, “eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, entre outras irregularidades”.<sup>33</sup>

Os operadores financeiros não eram responsáveis apenas por distribuírem a propina, mas de repassá-la como dinheiro “limpo” aos beneficiários do esquema. O dinheiro ia das empreiteiras aos operadores, e o repasse era feito em espécie, por movimentações no exterior ou através de contratos empresariais de fachada. Depois disso, o dinheiro ia do operador financeiro até o beneficiário, em espécie, por transferência no exterior ou, ainda, através da compra de bens. O valor desviado era distribuído por meio desses operadores financeiros (os doleiros que foram investigados nas primeiras fases da operação) a diretores da Petrobrás que, por sua vez, repassariam parte dos recursos para os políticos que os haviam indicado.

A justificativa para a criação da força-tarefa da Lava Jato em Curitiba/PR era a complexidade das investigações, quando elas começaram a se desdobrar. Com efeito, o procurador natural do caso solicitou a criação de uma força-tarefa, no que foi atendido pelo CSMPF e pelo PGR Rodrigo Janot. A partir daí, o procurador natural foi alterado na prática e substituído por um conjunto de procuradores designados para conduzir a força-tarefa pelo PGR. Algo que, por si só, poderia ser questionado do ponto de vista jurídico, já que violaria o direito dos réus a um promotor natural. Aqui, pode-se ver uma clara alteração na forma como o sistema judicial lida com a persecução criminal. Ao invés de seguir o modelo liberal que pressupõe certa inércia dos órgãos judiciais estatais, depois de instruídos pelo processo inquisitorial conduzido pela polícia judiciária, aqui, o MPF passava não só a liderar o inquérito, mas a mobilizar recursos e pessoal para conduzir uma operação que, desde o início, deveria ter como objetivo ampliar seu escopo inicial, para “combater a corrupção”.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.



Revelava-se, assim, mais um sinal da mudança paradigmática na autocompreensão do MPF como um órgão de “combate à corrupção”. Um órgão cuja tarefa seria não apenas judicial, mas também de política criminal, e que teria a prerrogativa de tomar decisões de política criminal acerca de quais seriam as suas prioridades. No caso, ela consistia em conduzir uma grande operação de combate à corrupção que, no limite, deveria realizar uma verdadeira “limpeza” de todo o sistema político.

Inicialmente, a força-tarefa contava com nove procuradores (alguns com dedicação exclusiva): Roberson Pozzobon, Carlos Fernando Lima, Athayde Ribeiro Costa, Orlando Martello Jr., Diogo Castor, Januário Paludo, Paulo Roberto Galvão de Carvalho e Antonio Carlos Welter, coordenados por Deltan Dallagnol.<sup>34</sup> Quatro dos nove procuradores da primeira formação da Lava Jato, atuaram também no caso Banestado: Januário Paludo, Carlos Fernando, Orlando Martello Júnior e Deltan Dallagnol. Além disso, o juiz responsável pelo caso era Sergio Fernando Moro, juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR até dezembro de 2018.

A partir do estabelecimento da força-tarefa, o MPF buscou atuar em parceria com outros órgãos com autoridade policial. Entre esses órgãos estavam a Polícia Federal (maior parceria do MPF na Lava Jato), que atuou por meio da solicitação e do cumprimento de diligências no curso das investigações em parceria com o *Parquet* na direção dos diversos inquéritos; a Receita Federal, que atuou na coleta e na análise de dados financeiros e fiscais dos envolvidos, fornecendo aos procuradores mapas de fluxo de propina e de movimentação financeira suspeita; o COAF, que atuou prestando informações financeiras que se mostravam atípicas e suspeitas dos investigados; o CADE e da CGU, que atuaram contribuindo com as investigações sobre os cartéis entre as empresas e sua atuação junto a outros órgãos do governo federal; e o DRCI/MJ, que atuou no encaminhamento e recebimento de pedidos de cooperação internacional.

A Lava Jato de Curitiba/PR foi encerrada em fevereiro de 2021, com 79 fases e 7 anos de duração, período incomum para as operações do Ministério Público Federal, inclusive, se comparada aos casos anteriores. No início, a operação deflagrava fases quase que semanalmente, mas com o passar do tempo essa frequência caiu consideravelmente. De toda forma, algumas fases com importantes desdobramentos políticos, jurídicos e econômicos,

---

<sup>34</sup> FOLHA DE S. PAULO. **Nove procuradores compõem força-tarefa que destrincha a Lava Jato**. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1612392-nove-procuradores-compoem-forca-tarefa-que-destrincha-a-lava-jato.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

envolvendo nomes conhecidos da política brasileira e do mundo empresarial, merecem ser lembradas.

Em março de 2014 foi deflagrada a 1ª fase ostensiva da Lava Jato, com a prisão dos quatro doleiros que vinham sendo investigados desde 2009. Três dias depois, o ex-diretor da Diretoria de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, foi preso por haver indícios de uma intensa ligação entre ele e o doleiro Alberto Youssef. A partir disso, a defesa interpôs o *Habeas Corpus* (HC) 121.918/PR no STF, que se insurgia contra a decisão da Min. Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no HC 291.560/PR, ao qual a magistrada negou provimento por entender que, caso decidisse em sentido contrário, estaria descumprindo o disposto na Súmula 691 do STF.<sup>35</sup>

No Supremo Tribunal Federal, o HC 121.918/PR foi distribuído ao Min. Teori Zavascki, que não conheceu do recurso também com fundamento na Súmula 691 da Corte. A partir daquele momento, Zavascki se tornou o Relator da Lava Jato no STF, afinal, por prevenção,<sup>36</sup> todos os casos correlatos seriam encaminhados diretamente a ele.

Com a denegação do HC, a defesa interpôs a Reclamação (RCL) 17.623/PR, distribuída por prevenção também ao Min. Zavascki, pleiteando a anulação dos atos decisórios exarados pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR no âmbito da Lava Jato, alegando, dentre outras coisas, que devido à conexão com indivíduos que gozavam de foro por prerrogativa de função, o juízo de primeira instância havia invadido a competência do Supremo. Nesse momento, o Min. Teori Zavascki concedeu a ordem, e determinou a suspensão de todos os inquéritos e ações penais decorrentes da Lava Jato na Justiça Federal do Paraná.

Instada a se pronunciar, a PGR manifestou-se pela improcedência da Reclamação, sustentando a validade das decisões do juízo de primeiro grau, além de se pronunciar pelo

---

<sup>35</sup> A Súmula 691 dispõe o seguinte: “Não compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer de *habeas corpus* impetrado contra decisão do relator que, em *habeas corpus* requerido a tribunal superior, indefere a liminar”. O objetivo da Súmula 691 é impedir que jurisdicionados recorram ao STF, em sede de HC, quando o relator do feito em um determinado tribunal superior tenha indeferido o pedido de urgência, ou seja, a liminar. Isso impede a chamada “supressão de instância”. As Súmulas formuladas pelo colegiado do Supremo costumam ser seguidas pelos membros do tribunal, no entanto, sempre dependerá da interpretação do relator do caso na Corte. Isso significa que, a depender da interpretação do Ministro-Relator, a Súmula pode vir a ser superada. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 691.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1480>>. Acessado em: 15 jul. 2020.

<sup>36</sup> A distribuição por prevenção ocorre quando um caso é correlato a outro, ou seja, especificamente neste caso, como o Min. Teori Zavascki já havia julgado um recurso da operação, qualquer outro que chegasse à Corte também seria por ele julgado, considerando que os casos possuem relação entre si. A regra também está disposta entre os arts. 58 e 61 do Código de Processo Civil brasileiro.

desmembramento do processo, mantendo na Corte apenas os casos ligados à indivíduos que gozassem de foro por prerrogativa de função. Ao julgar Questão de Ordem (QO) no âmbito das Ações Penais 871 e 878, a 2ª Turma do STF, por unanimidade, acompanhou o Min. Zavascki, decidindo não decretar a nulidade das decisões da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, e manteve na Corte apenas os casos envolvendo parlamentares federais.<sup>37</sup> Havendo indícios de participação de indivíduos com foro, estava-se diante do primeiro caso concreto da Lava Jato no Supremo.<sup>38</sup>

Menos de um mês após ter sido solto pela decisão do Min. Zavascki, Paulo Roberto Costa voltou a ser preso pela Lava Jato. O MPF considerou haver um alto risco de fuga com sua soltura, considerando as quantias encontradas em seu nome em contas de bancos suíços. Após essa nova prisão, Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef assinaram acordos de colaboração premiada com o MPF.<sup>39</sup> Em seguida, os executivos da Toyo Setal (uma das empresas investigadas na operação) também firmaram acordos de colaboração, e a empresa se tornou a primeira a firmar um acordo de leniência no âmbito da Lava Jato.<sup>40, 41</sup>

Percebendo a movimentação de indivíduos que eram considerados peças-chave do esquema montado na petrolífera, outros investigados começaram a colaborar com a Justiça, através dos acordos de colaboração premiada. Na visão de um entrevistado,

“(...) naquele momento, parecia que todo mundoalaria o que tinha acontecido e nós resolveríamos o caso o mais rápido o possível, quando na realidade, o problema era muito maior do que se pensava. Quando ouvíamos o depoimento de uma pessoa, ela entregava mais dez e, como se não bastasse isso, as histórias também mudavam de um investigado para outro. Havia mudança até mesmo nas versões apresentadas de um mesmo fato, por um mesmo investigado” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Foi através da colaboração premiada que Pedro Barusco, ex-gerente da Gerência de Serviços da Petrobras, além de ter firmado o acordo, se comprometeu a devolver cerca de R\$

<sup>37</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Linha do Tempo Lava Jato**. Verificar em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>>. Acesso em 10 jul. 2020.

<sup>38</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Aspectos de percurso da denominada “Operação Lava Jato” no Supremo Tribunal Federal**. <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Anexo2PercursoLJ31maio.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

<sup>39</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Linha do Tempo da Lava Jato**. Verificar em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>>. Acesso em 10 jul. 2020.

<sup>40</sup> O acordo de leniência é a versão corporativa do acordo de colaboração premiada, ou seja, é o acordo de colaboração firmado entre o Ministério Público (ou outras entidades legitimadas para esse fim) e uma organização envolvida em desvios de conduta. No Brasil, os acordos se dão em três tipos: *i*) leniência no âmbito concorrencial, previsto na Lei 12.529/2011; *ii*) leniência anticorrupção, prevista na Lei 12.846/2013; e *iii*) leniência nas infrações de licitações, também prevista na Lei 12.846/2013.

<sup>41</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Linha do Tempo da Lava Jato**. Verificar em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>>. Acesso em 10 jul. 2020.

182.000.000 (cento e oitenta e dois milhões de reais) aos cofres públicos. Segundo informações do MPF, é o maior valor já repatriado ao Brasil em um caso envolvendo corrupção.<sup>42</sup> O último grande ato da Lava Jato em seu primeiro ano de fases ostensivas, foi o oferecimento de denúncia contra Nestor Cerveró, ex-diretor da Diretoria Internacional da Petrobras que, segundo apontavam as investigações, era um outro importante personagem no esquema montado na estatal.

Em janeiro de 2015, o MPF pediu e o juiz Sergio Moro decretou a prisão de Cerveró, após terem sido constatadas grandes movimentações financeiras em suas contas, o que foi entendido pelos investigadores como uma tentativa de liquidação de patrimônio. Alguns meses após a prisão de Cerveró, seu antecessor, Jorge Zelada, e o ex-diretor da Diretoria de Serviços da Petrobras, Renato Duque, também se tornaram alvos de mandado de prisão na Lava Jato. Assim, importantes nomes da estatal se consolidavam na lista de réus na operação.

Com nomes importantes da cúpula da Petrobras respondendo penalmente por supostos crimes cometidos na estatal, o volume de recursos que começou a chegar ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), oriundos da 1ª instância da Justiça Federal no Paraná, aumentou consideravelmente, principalmente, a partir da 7ª fase da operação, batizada como “Juízo Final”, sendo necessária a formação de uma outra força-tarefa no MPF, um braço daquela já existente, agora composta por seis Procuradores Regionais da República da 4ª Região (PRR4) que representavam o MPF perante o TRF4. Esse aumento do número de casos chegando àquela Corte resultava, sobretudo, das diversas prisões preventivas decretadas contra investigados na operação, contestadas por meio de HCs e outros recursos, assim como ao surgimento de Apelações, graças às condenações em primeira instância, que já começavam a se acumular, diante da rapidez com que os processos eram julgados pelo juiz Moro.

Segundo narra o MPF, o esquema que havia sido descoberto na Petrobras havia se ramificado entre outros órgãos da Administração Pública como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Ministério da Saúde, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Eletronuclear,<sup>43</sup> o que motivava uma expansão desmedida nos limites da investigação, ampliando de forma irregular a jurisdição investigativa dos membros da Procuradoria da

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> A Eletronuclear foi criada em 1997 com a finalidade de operar e construir usinas termoeletricas no Brasil. Subsidiária da Eletrobras, é uma empresa de economia mista e responde pela geração de aproximadamente 3% da energia elétrica consumida no Brasil. ELETRONUCLEAR. **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.eletronuclear.gov.br/Quem-Somos/Paginas/A-Eletronuclear-Eletronuclear.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

República no Paraná. Na realidade, essa foi a forma encontrada pelos procuradores para investigarem todo e qualquer caso de corrupção no país, desrespeitando, por diversas vezes, o princípio do promotor natural, além das regras processuais penais que tratam sobre jurisdição e competência. Por consequência, essa manobra também ampliou a jurisdição da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, causando a quebra do princípio do juiz natural (RODRIGUES, 2019; 2020).

Embora a Lava Jato tenha atingido políticos de pelo menos 14 partidos,<sup>44</sup> seu efeito mais devastador foi sobre o PT. Em seus primeiros quatro anos de duração, a operação chegou a pedir a prisão de João Vaccari Neto (ex-tesoureiro do PT), José Dirceu (ex-Ministro da Casa Civil do governo Lula), João Santana e Mônica Moura (marketeiros das campanhas presidenciais do PT), Guido Mântega (ex-Ministro da Fazenda dos governos Lula e Dilma), Antonio Palocci (ex-Ministro da Fazenda e da Casa Civil nos governos Lula e Dilma). Além disso, a operação investigou e processou Lula e Dilma Rousseff, ex-presidentes da República.

Com a exceção de Dilma Rousseff, que foi absolvida pela suposta prática de obstrução de justiça (art. 329-A do Código Penal), todos os demais investigados foram efetivamente presos em algum momento. Esse processo contribuiu para a crise política que desestabilizou o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, do PT, sobretudo a partir de 2015. Em dezembro daquele ano, depois do PT se negar a votar pelo arquivamento do processo de cassação do deputado federal Eduardo Cunha (PMDB/RJ), presidente da Câmara dos Deputados, no Conselho de Ética, ele decidiu abrir um processo de *impeachment* que recebeu forte impulso político a partir de ações da Lava Jato nos meses de março e abril de 2016 (ARANTES, 2002; CHEMIM, 2018; DUARTE, 2020).

A Lava Jato foi acusada por juristas (alguns do próprio MPF), políticos e cientistas sociais de ter um caráter político, visando à retirada do PT do governo federal (ARANTES, 2002; CHEMIM, 2018; DUARTE, 2020). Essa é uma versão controversa difícil de ser comprovada. A rigor, seria inevitável que qualquer partido que ocupasse a Presidência da República durante uma ação daquelas proporções resistisse ileso, sem nenhum desgaste. A crise política deflagrada pela operação apenas se acumulou com o desgaste do governo por conta da crise econômica que se acentuou durante o ano de 2015. Seria normal que o PT fosse o partido

---

<sup>44</sup> O GLOBO. **Em quatro anos, Lava-Jato já alcançou 14 partidos**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-quatro-anos-lava-jato-ja-alcancou-14-partidos-22569538>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

mais desgastado, embora outros partidos, como o PP,<sup>45</sup> tivessem muito mais envolvimento na operação. Afinal, o partido era o líder da coalizão governamental, além de ter maior capital eleitoral. Mas, é difícil pensar que as elites políticas e judiciais teriam sido tão tolerantes com o avanço implacável das operações, se não estivessem de acordo com o desgaste do partido do governo.

Nesse sentido, o cálculo político do MPF poderia ser muito mais um cálculo de oportunidade de avanço de uma agenda “partidária” ou antipetista. Avançar sobre o PT, que naquele momento estava isolado politicamente e sofria fogo cerrado por parte de uma crescente oposição parlamentar e de rua, era uma forma de angariar apoio também entre a elite política, fazendo possível o avanço de sua própria agenda institucional. Em razão disso, pode-se dizer que o caráter político da operação Lava Jato consistia numa instrumentalização da atuação judicial com fins a um objetivo político, qual seja, o combate à corrupção, custe o que custar (ARANTES, 2002; RODRIGUES, 2019; 2020). O PT era, naquele momento, a presa mais vulnerável e, também, o caminho mais viável para o avanço daquela que havia se tornado a agenda mais importante do Ministério Público Federal.

De fato, desde o princípio os procuradores da Lava Jato em Curitiba/PR perceberam que o avanço de sua atuação dependia de uma forte mobilização de atenção midiática e apoio de jornalistas. Isso era conseguido por meio de uma estratégia de espetacularização do processo penal e promoção das figuras pessoais dos líderes da operação (SCHREIBER, 2008). Tornaram-se rotina, nos anos de 2015 e 2016, as operações para cumprimento de mandados de prisão cautelar e busca e apreensão nas primeiras horas do dia, acompanhadas por jornalistas ao redor do país, depois das quais havia entrevistas coletivas dos procuradores da Lava Jato para explicar cada passo das investigações e promover procuradores como Deltan Dallagnol e Carlos Fernando Lima.

Os procuradores também frequentavam programas de entrevista, em que sempre procuravam expor sua atuação como pautada por um combate à corrupção sistêmica. O objetivo da Lava Jato, diziam, era finalmente acabar com a impunidade, punindo a elite política por conta da corrupção generalizada de todo o sistema político. O combate contra a corrupção era exposto como uma guerra em que os heróis (os procuradores da Lava Jato) finalmente iriam punir os vilões (os políticos profissionais), que corromperiam o estado brasileiro.

---

<sup>45</sup> EL PAIS. **PP, o mais investigado na Lava Jato, só vê seu poder crescer no Brasil. Por quê?** Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/24/politica/1524605415\\_828915.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/24/politica/1524605415_828915.html)>. Acesso em: 02 abr. 2021.

A Lava Jato não teria sido possível sem os instrumentos oferecidos pela Lei nº 12.850/13, a Lei das Organizações Criminosas, elaborada como resposta aos protestos de junho de 2013. Além de criar o tipo penal de “organização criminosa”, amplamente utilizado pela Lava Jato para enquadrar os esquemas de corrupção encontrado na Petrobrás, o dispositivo finalmente regulamentava de forma mais clara a possibilidade de que investigados firmassem acordos de colaboração premiada com o Ministério Público que, em troca, ofereceria penas mais brandas aos investigados que colaborassem. Apesar de o dispositivo existir na legislação desde a década de 1990, apenas em 2013 ele foi regulado de forma objetiva. No entanto, ainda restaram algumas lacunas deixadas pelo legislador que, na visão de Rodrigues (2019; 2020) foram preenchidas pelo próprio Ministério Público Federal, e chanceladas quase que sem alterações pelo juiz Sergio Moro, enquanto responsável pelas homologações desses acordos.

Segundo Rodrigues (2019), “o núcleo da Lava Jato Curitiba supriu com êxito o vácuo deixado pelos parlamentares, ao fazer uso de intensa atividade criativa na definição das cláusulas dos acordos” (p. 179). Um bom exemplo dessa criatividade seria a previsão de cumprimento de regimes “diferenciados” de pena, que nada mais seriam do que o cumprimento total da pena em domicílio, com monitoramento por tornozeleira eletrônica, algo sem previsão na lei penal. Como aponta um entrevistado, membro da cúpula do MPF,

“(...) a Lava Jato, em algum momento, se sentiu com tanto poder (que vinha de vários lugares: da PGR, do Supremo, do juiz, da sociedade, da mídia), que ela realmente achou que estava tudo normal quando, visivelmente, não estava. Muitos acordos foram feitos com cláusulas absurdas, sem previsão legal” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Segundo Rodrigues (2019), os maiores problemas processuais das colaborações premiadas no âmbito da Lava Jato são três: *i*) os acordos restringiam as possibilidades de recursos dos réus, fazendo com que não houvesse correção de ilegalidades por instâncias superiores; *ii*) a deferência à vontade do MPF, por parte do magistrado que homologou os acordos, que deixava uma enorme margem de discricionariedade para os procuradores; *iii*) a busca por rapidez na obtenção de resultados fez com que o modelo fosse copiado e replicado em todos os braços da Lava Jato no Brasil, e até mesmo no STF, sem uma avaliação de seus efeitos e implicações.

Uma outra crítica feita ao MPF no Paraná foi a forma como se deu sua cooperação com os parceiros de operação, sobretudo a Polícia Federal e a Receita Federal. A proximidade entre os agentes dessas agências levou a suspeitas de que servidores da Receita passaram informações sem a devida autorização judicial, além de suspeitas de que houve uma verdadeira devassa

ilegal por parte dos procuradores da Lava Jato das contas de alguns ministros de Tribunais Superiores.<sup>46,47</sup> Em outro caso, houve inclusive a prisão de um auditor da Receita Federal que participava da Lava Jato do Rio de Janeiro, que violou o sigilo de familiares de Ministros do STF. O auditor da Receita foi preso por ser suspeito de ter extorquido dinheiro de alvos da operação, tendo sido encontrados mais de R\$ 1 milhão de reais em espécie em sua residência.

### 2.1.2 A Lava Jato em São Paulo

A Lava Jato de São Paulo nasceu a partir de uma Questão de Ordem no Inquérito nº 4.130,<sup>48</sup> julgada em setembro de 2015 pelo STF, ainda no bojo das investigações da operação Lava Jato no Paraná, em que se discutia a conexão dos fatos ali investigados com supostos desdobramentos no MPOG, inclusive, com indícios de participação de Gleisi Hoffmann, à época senadora da República.

O relator do feito era o Min. Dias Toffoli, mas por entenderem que o inquérito deveria ser relatado pelo Min. Teori Zavascki, por um critério de prevenção, surgiu uma questão preliminar que deveria ser enfrentada pela Corte: quem, de fato, deveria ser o relator? O Min. Zavascki, que já vinha cuidando dos casos relativos à Lava Jato, ou o Min. Toffoli, que havia sido sorteado relator do inquérito pelo sistema interno do STF? Respondendo à preliminar, o Supremo, por maioria, entendeu que, de fato, o relator deveria ser o Min. Toffoli, vencidos os ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, que entendiam que a relatoria deveria ser distribuída por prevenção ao Min. Zavascki.

Quando passou a analisar o mérito do caso, o Supremo, por unanimidade, entendeu que não havia conexão entre os fatos ocorridos no MPOG com os que eram investigados na Petrobras, determinando que apenas o caso da então senadora permanecesse na Corte, e o restante fosse encaminhado à primeira instância da Justiça Federal em São Paulo.<sup>49</sup> Ali se concretizou o primeiro desmembramento da Lava Jato curitibana e, conseqüentemente, sua

<sup>46</sup> EL PAÍS. **Lava Jato planejou buscar na Suíça provas contra Gilmar Mendes**. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/05/politica/1565040839\\_880977.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/05/politica/1565040839_880977.html)>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>47</sup> CONSULTOR JURÍDICO. **"Lava jato" em Curitiba queria prender Gilmar e Toffoli, diz hacker à CNN**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-20/lava-jato-curitiba-prender-gilmar-toffoli-hacker>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>48</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Questão de Ordem no Inquérito nº 4.130 (Acórdão)**. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10190406>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

<sup>49</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Aspectos de percurso da denominada "Operação Lava Jato" no Supremo Tribunal Federal**. <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Anexo2PercursoLJ31maio.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.



primeira grande derrota nos tribunais recursais. Para os procuradores, o reconhecimento da incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR significava o enfraquecimento da instituição “Lava Jato” e a abertura de um precedente que poderia vir a retirar sua jurisdição sobre outros casos de personalidades políticas de grande influência (o alvo da Lava Jato).

A partir dessa decisão, a Procuradoria da República em São Paulo (PR-SP) criou uma força-tarefa interna para atuar na investigação dos casos. A força-tarefa sofreu diversas modificações em sua composição e em sua coordenação, mas a última composição oficialmente informada pela PR-SP contava com 7 procuradores da República: Guilherme Göpfert, Lúcio Curado, Marília Ferreira, Paloma Ramos, Paulo Sérgio Ferreira Filho, Thiago Nobre, Yuri da Luz, sob coordenação de Janice Ascari, Procuradora Regional da República.<sup>50</sup>

As investigações da Lava Jato de São Paulo se direcionaram para um esquema bem ramificado para fraudar licitações em obras públicas que tinham recursos federais como parte dos investimentos no âmbito do MPOG, da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário, da Empresa Municipal de Obras e Urbanização do Município de São Paulo (EMURB), e da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras do município de São Paulo. O esquema era muito semelhante ao esquema montado na Petrobras, mas, segundo o STF, não havia conexão entre os casos, apenas uma repetição de *modus operandi*.

Apesar de tímida, a Lava Jato em São Paulo teve quatro momentos bastante importantes para Lava Jato e para o cenário político brasileiro: duas denúncias contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva: *i*) por suposto cometimento de lavagem de dinheiro de valores doados pelo grupo ARG, como pagamento por Lula ter usado de sua influência política para beneficiar obras da empresa em Guiné Equatorial, que foi dissimulado através de doações ao Instituto Lula; *ii*) pelo suposto recebimento de mesada da Odebrecht; *iii*) denúncia contra o ex-presidente Michel Temer por suposto cometimento de lavagem de dinheiro, por ter supostamente reformado a casa de sua filha, Maristela Temer, em São Paulo, com dinheiro que era fruto de corrupção perpetrada na Eletronuclear, através da construção da usina de Angra 3; e *iv*) denúncia contra o ex-Prefeito, ex-Governador e ex-Senador por São Paulo, José Serra (PSDB/SP), pelo suposto cometimento de lavagem de dinheiro transnacional de valores recebidos da Odebrecht.

---

<sup>50</sup> A força-tarefa da Lava Jato em São Paulo sofreu diversas modificações tanto em sua composição quanto em sua chefia, no entanto, nos sítios eletrônicos oficiais do MPF, consta apenas essa formação, que é a última da qual se tem notícia naquele Estado.

Os trabalhos do núcleo paulistano da Lava Jato foram muito tímidos se comparados aos realizados em Curitiba/PR. Atribui-se o suposto mau desempenho<sup>51</sup> a fatores internos como a constante troca de membros e coordenadores da força-tarefa; e a fatores externos, como o fato de os processos não tramitarem em mesma vara, como em Curitiba/PR, estando divididos entre a 5ª, 6ª e 7ª Vara Federal de São Paulo, além de uma troca constante de magistrados na titularidade dos casos. Segundo um entrevistado, membro da Força-Tarefa na PGR, São Paulo teria sido “uma grande bagunça que, em sentidos práticos, não surtiu qualquer resultado relevante. As constantes trocas, principalmente na chefia da operação, causaram isso. Não havia ali uma continuidade de trabalho” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Além de um número bem reduzido de operações ostensivas, se comparada ao núcleo de Curitiba/PR, a Lava Jato de São Paulo sempre agiu de forma mais reservada, sem utilizar de forma tão explícita e histriônica a imprensa como forma de amplificar o apoio a sua atuação. Seus membros também falavam menos aos meios de comunicação, adotando uma postura de maior distância dos repórteres, o que já demonstra uma grande diferença em relação à Lava Jato curitibana.

### **2.1.3 A Lava Jato no Rio de Janeiro**

Ainda no contexto de uma suposta expansão do esquema montado na Petrobras para outras instituições públicas, o núcleo curitibano da Lava Jato, em sua 16ª fase, batizada de “Radioatividade” e ocorrida em julho de 2015, cumpriu diligências para apurar crimes ligados à Eletronuclear e a membros do Partido do Movimento Democrático Brasileira (PMDB)<sup>52</sup> no Estado do Rio de Janeiro. Nessa fase, Flávio Barra, presidente da AG Energia, uma das empresas controladas pela Andrade Gutierrez no Brasil, foi preso, e logo ingressou com HC no Supremo Tribunal Federal.

Após analisar o pedido, o Min. Teori Zavascki manteve a prisão preventiva, mas suspendeu a investigação e a tramitação de ações ligadas à Eletronuclear pela 13ª Vara Federal de Curitiba/PR por duas razões: *i*) o suposto envolvimento do então senador da República Edson Lobão (PMDB-MA), o que invadiria automaticamente a competência do Supremo; *ii*) a ausência de competência da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR por ausência de conexão do caso com a Petrobrás, já que a denúncia se relacionava a estatal cuja sede se localizava no Estado do

<sup>51</sup> A Força-Tarefa da Lava Jato em São Paulo foi avaliada com mau desempenho por 45 dos 50 entrevistados.

<sup>52</sup> O PMDB alterou sua sigla para MDB, em uma tentativa de desvincular sua imagem do escândalo da Lava Jato e de problemas envolvendo, principalmente, a cúpula nacional do partido. O movimento é chamado de *rebranding*, e busca uma mudança de nome para tentar assumir, aos olhos do público, uma nova identidade.

Rio de Janeiro. Em outubro de 2015, quando julgou a Reclamação 21.802 e a Ação Penal 963, o Min. Zavascki determinou, então, o deslocamento das respectivas investigações para a Justiça Federal fluminense,<sup>53</sup> desmembrando a Lava Jato curitibana mais uma vez. Assim, o caso passou a tramitar na 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, que tinha como titular o juiz federal Marcelo Bretas, e as investigações ficaram à cargo do Procuradoria da República no Rio de Janeiro (PR-RJ).

Através da análise do material apreendido na Radioatividade, a PR-RJ entendeu que se tratava de uma organização criminosa que atuava na Eletronuclear (subsidiária da Eletrobras), com pagamento de propina ao seu ex-presidente Othon Silva, quando da construção da usina nuclear Angra 3. O esquema consistia na cobrança de 1% nos contratos firmados com as empreiteiras Andrade Gutierrez e Engevix. Durante as investigações, os procuradores do Rio de Janeiro alegaram que haveria uma estrutura de corrupção muito maior do que a que aparentemente existia na estatal, e que se expandia por diversos órgãos no Estado do Rio de Janeiro.

Assim, em junho de 2016 foi instituída a Força-Tarefa da Lava Jato no Rio de Janeiro, com o objetivo de aprofundar investigações sobre supostos crimes de corrupção, desvio de verbas e fraudes em licitações e contratos da Eletronuclear e em diversas instituições públicas do Estado. A força-tarefa do RJ teve como última formação oficialmente informada pelo MPF os procuradores da República Fabiana Schneider, Felipe Leite, José Augusto Vagos, Leonardo de Freitas, Marisa Ferrari, Rafael Antonio dos Santos, Rodrigo da Costa, Sérgio Pinel Dias, Stanley da Silva, Gabriela Anderson e Maciel Câmara, coordenados por Eduardo El Hage.

Os procuradores chegaram à conclusão de que o esquema montado na Eletronuclear não tinha apenas o seu ex-presidente compondo o chamado “núcleo administrativo”, e que a Andrade Gutierrez não era a única corporação envolvida. Segundo suas alegações, o esquema se utilizava de empresas de fachada, controladas por grandes corporações, para pagar propina a funcionários de alto escalão da Eletronuclear. A Lava Jato do Rio de Janeiro avançou, principalmente, devido às colaborações premiadas de executivos das empreiteiras Andrade Gutierrez e Carioca Engenharia.

---

<sup>53</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Aspectos de percurso da denominada “Operação Lava Jato” no Supremo Tribunal Federal. <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Anexo2PercursoLJ31maio.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

Além das irregularidades ocorridas na Eletronuclear, descobriram-se vários outros esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro no Governo do Estado do Rio de Janeiro. Um dos grandes beneficiários desses esquemas era o do ex-governador Sérgio Cabral (PMDB/RJ), que recebia vantagens indevidas por meio de diversos mecanismos, desde obras no Estado, como as da reforma do estádio do Maracanã para a Copa do Mundo FIFA 2014, como obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Favelas) e do Arco Metropolitano, financiadas com recursos federais.

A partir da 4ª fase da Lava Jato no Rio de Janeiro, batizada de “Eficiência”, as investigações começaram a ter Cabral e o núcleo de pessoas próximas a ele na administração do Rio de Janeiro (principalmente, aqueles ligados ao PMDB e aos partidos políticos da base-aliada) como alvo. Descobriram-se novos esquemas de corrupção em outros órgãos como a Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro (Fetranspor), o Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (DETRO), o Sistema Fecomércio do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), para o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO) e a Secretaria Municipal de Obras da cidade do Rio de Janeiro.

É importante ressaltar que, na visão da Lava Jato do Rio de Janeiro, o esquema descoberto na Eletronuclear havia se espalhado para a Administração Pública fluminense,<sup>54</sup> algo muito semelhante ao que a Lava Jato em Curitiba/PR já havia tentado sustentar em relação à Petrobras para garantir a expansão de sua jurisdição investigativa. Essa foi a forma encontrada pelos procuradores para tomarem para si todos os casos de corrupção ocorridos no Estado do Rio de Janeiro. Assim, tudo leva a crer que a operação no RJ optou por seguir os passos de sua homóloga curitibana, expandindo a jurisdição do MPF e, conseqüentemente, da 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, em desrespeito aos princípios do promotor e do juiz natural. O fato de haver casos de corrupção em diversos órgãos do Estado do Rio de Janeiro, por si só, não configura uma forte conexão entre os casos, como insistiram em defender os procuradores do Rio de Janeiro, para criarem também naquele Estado uma jurisdição universal sobre uma alta quantidade de casos que detém mais diferenças que semelhanças entre si.

As investigações apontaram também para a existência de um esquema criado para comprar o voto de Lamine Diack, presidente da Federação Internacional de Atletismo, para que a cidade do Rio de Janeiro fosse escolhida como sede das Olimpíadas de 2016, bem como de

membros do continente africano junto ao Comitê Olímpico Internacional (COI). O grande intermediário dessa compra de votos teria sido Carlos Nuzman, ex-presidente do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), que tinha trânsito entre os membros do COI, e negociou os valores a mando de Sérgio Cabral.

A narrativa do MPF mais uma vez se apoiava numa simplificação do fenômeno da corrupção para garantir apoio político da opinião pública. Assim como em Curitiba/PR, procuradores falavam em um “grande esquema criminoso”, organizado como uma grande organização criminosa. Com efeito, esquemas de corrupção são pervasivos no Estado brasileiro, como se sabe graças a existência cíclica de escândalos de corrupção no país. Contudo, esquemas de corrupção consistem normalmente do estabelecimento de esquemas localizados por meio dos quais agentes estatais cobram vantagens de atores privados para entregarem algum tipo de benefício. Certamente há casos em que há coordenação dessas estruturas para beneficiar algum político ou partido. Mas isso não faz com que todos os esquemas num determinado Estado da federação ou em todo o governo federal seja parte do “mesmo esquema criminoso”.

No caso de Curitiba/PR, a narrativa do MPF foi a de que todos os casos de corrupção praticados durante os governos do PT faziam parte de um grande esquema criminoso para manter apoio no parlamento. Essa era a única premissa que justificaria a manutenção de tantos casos sob a jurisdição da 13ª Vara Federal, sobretudo os casos do ex-presidente Lula, identificado então como “o chefe da grande organização criminosa”. Na denúncia contra o ex-presidente, os procuradores da Lava Jato chegaram a usar a teoria do presidencialismo de coalizão para argumentar que seria impossível o PT ter alianças tão amplas no Congresso Nacional sem a existência de uma enorme organização criminosa.

No caso do Rio de Janeiro, a corrupção sistêmica no âmbito daquele Estado era apresentada como uma grande organização criminosa, chefiada pelo ex-governador Sérgio Cabral, como uma grande empresa do crime. Mas corrupção sistêmica não necessariamente implica a existência de uma coordenação total e centralizada. E mesmo alguns procuradores admitem que esses esquemas já existiam antes de Sérgio Cabral chegar ao poder estadual. Para um dos procuradores,

“(…) havia um grande esquema de corrupção generalizada no Estado do Rio de Janeiro, que não começou no governo Cabral. É importante que se diga. Se retiravam vantagens de obras, de merenda escolar, de refeições para internos do sistema prisional, de manutenções em serviços já existentes, na realização das Olimpíadas na cidade do Rio, e conforme vamos investigando, vamos descobrindo mais coisas” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Essa narrativa é comum na Lava Jato e, embora seja frágil do ponto de vista jurídico e mesmo fático (já que não há elementos para que se apoie a ideia de uma coordenação total de esforços que interligue todos esses esquemas de corrupção) é extremamente atraente para a opinião pública. Afinal, ao caracterizar fenômenos complexos como a corrupção sistêmica a partir de estereótipos conhecidos, essa narrativa facilita a compreensão do público. Torna-se mais fácil combater a corrupção, quando ela resulta da prática criminosa perpetrada por inimigo claro e definido: um sujeito ou partido que é o responsável pelos atos de corrupção.

Dessa forma, o combate à corrupção se torna uma tarefa mais simples. Afinal, não há que se falar em problemas estruturais, mas apenas no combate a um único inimigo: o sujeito criminoso e sua “organização criminosa”. Essa narrativa também tornava atraentes os esforços da Lava Jato para atores políticos interessados em desalojar o PMDB do governo estadual e o PT do governo federal. Afinal, o MPF se apresentava tanto em Curitiba/PR quanto no Rio de Janeiro, como o herói que combatia a corrupção perpetrada por sujeitos claros, os responsáveis por grandes organizações criminosas que praticariam todos os atos de corrupção existentes em cada esfera de governo.

No Rio de Janeiro, assim como em Curitiba/PR, a narrativa se manteve na direção de simplificar o problema da corrupção sistêmica. O MPF apontava, então, a existência de uma grande organização criminosa que atuava no Brasil há mais de duas décadas e era responsável pela movimentação aproximada de R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais), fruto de corrupção em diversas instituições de Estado, sendo uma dessas a Eletronuclear. Assim, a Lava Jato do Rio denunciou o ex-presidente Michel Temer (PMDB) como sendo o chefe dessa organização criminosa, e o ex-governador do Estado do Rio de Janeiro e ex-Ministro de Minas e Energia do governo Temer, Moreira Franco (PMDB/RJ), como seu imediato interlocutor no esquema.

O *modus operandi* da Lava Jato do Rio de Janeiro não diferiu muito de sua homônima curitibana, incluindo em sua força-tarefa órgãos como Receita Federal e Polícia Federal, não apenas para cumprir o papel de polícia judiciária, mas como parte integrante de todo o processo penal. É, ainda, possível verificar duas grandes diferenças entre os núcleos carioca e o curitibano da operação. A primeira seria a participação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) em fases da investigação e, o segundo, o relacionamento desenvolvido entre os procuradores do Rio e a mídia, aspecto no qual se assemelharam mais aos colegas de São Paulo, principalmente, quando afirmavam que “no Rio, nós escolhemos trabalhar mais

silenciosamente, sem um contato tão íntimo com a mídia. Nós fizemos isso em momentos pontuais, em que entendíamos ser importante” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Apesar dessas diferenças de caráter meramente comportamental, é importante reforçar aqui que o núcleo carioca da Lava Jato optou por seguir à risca o modo de trabalho dos procuradores de Curitiba/PR, através de uma imensa aproximação com Receita Federal e a Polícia Federal, com a adoção de um uso estratégico da legislação penal e processual penal, principalmente no âmbito dos acordos de colaboração premiada, utilizados como meio de conferir celeridade aos casos investigados.

#### **2.1.4 Desdobramentos da Lava Jato em Brasília**

Após decisões do Supremo Tribunal Federal que desmembraram inquéritos ou denúncias relativas a pessoas sem prerrogativa de foro por função, ou em casos em que o relator, o Min. Teori Zavascki, não entendia haver conexão com os delitos sob investigação na Petrobras, a primeira instância do Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF-DF) passou a ter competência sobre alguns casos. No caso brasiliense, não houve constituição de uma força-tarefa para tratar dos casos, mas eles foram distribuídos entre os procuradores lotados no Núcleo de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal (PR-DF).

Esses desmembramentos para Brasília, começaram a ocorrer em novembro de 2015, quando o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, requereu a prisão do então senador da República, Delcídio do Amaral (PT/MS), juntamente com seu chefe de gabinete, Diogo Ferreira, o advogado Edson Ribeiro e o empresário André Esteves (do BTG Pactual). O pedido foi atendido pelo Min. Teori Zavascki, referendado pela 2ª Turma do STF e, posteriormente, pelo Plenário da Corte. Segundo o MPF, os quatro teriam tentado impedir ou retardar as negociações que levaram à colaboração premiada do ex-diretor da Diretoria Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró. Essa era uma alegação é problemática, pois, quando os fatos denunciados ocorreram, o ex-diretor da Petrobrás já havia assinado termo de colaboração premiada com a Lava Jato de Curitiba/PR, o que tornaria o alegado crime cometido pelo senador um crime quase impossível.

No entanto, o caso envolvendo o senador Delcídio do Amaral foi um dos mais importantes de toda a Lava Jato, por ter se dado durante a crise política que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, algumas semanas depois da abertura do processo pelo então deputado federal Eduardo Cunha. Com efeito, esse foi o primeiro caso de prisão de um senador em pleno exercício do mandato na vigência da Constituição de 1988. Segundo a

Constituição, parlamentares federais são invioláveis civil e penalmente por suas opiniões, palavras ou votos, além de não poderem ser presos, salvo em caso de flagrante delito de crime inafiançável (art. 53, § 2º) ou por força de sentença condenatória transitada em julgado. Isso significa que não basta haver apenas o flagrante ou o crime inafiançável para a prisão cautelar de um parlamentar, mas tem que haver os dois ao mesmo tempo.

A prisão do senador foi requerida tendo como base o art. 2º da Lei nº 12.850/13 e os arts. 302 e 303 do CPP, pois, a PGR entendia naquele momento que o senador integrava uma suposta organização criminosa, fator que tornava o crime permanente, configurando, assim, de uma única vez, o flagrante (permanência) de um crime inafiançável (pertencer à organização criminosa).

Essa interpretação da PGR, que foi inicialmente encampada pelo STF, sofreu diversas críticas, porque na visão de certa corrente doutrinária, nem a Constituição e nem as leis permitem que se interprete o crime de participação em organização criminosa como crime continuado, muito menos como inafiançável. Esses mesmos criminalistas vão além ao afirmarem que a Constituição, no § 2º do art. 53, veda por completo a possibilidade de prisões processuais contra parlamentares federais, que só podem vir a ser presos mediante flagrante de crime inafiançável ou condenação transitada em julgado (BADARÓ, 2016).

Após toda a controvérsia jurídica e os efeitos políticos da decisão, em dezembro de 2015, o PGR ofereceu denúncia contra Amaral e os outros três envolvidos na suposta obstrução de justiça. Quatro meses depois, a PGR solicitou a suspensão da tramitação do processo para que fossem realizadas novas diligências, considerando as informações prestadas pelo próprio Delcídio do Amaral em acordo de colaboração premiada firmado com o Ministério Público Federal. Reportagem da Revista Piauí de junho de 2016<sup>55</sup> trazia a informação de que Delcídio foi mantido em uma cela sem janelas, que recebia ar do estacionamento onde eram mantidos automóveis utilitários da polícia. Ele teria sido também submetido a diversos tipos de pressão, como a disponibilização de reportagens sobre declarações de políticos sobre sua situação. Tudo no sentido de forçar uma delação premiada, que aconteceu em março de 2016.

A delação do senador, que viria a ser cassado em maio de 2016, envolveu diferentes personalidades políticas, entre elas o ex-presidente Lula, a então presidenta Dilma Rousseff, os

---

<sup>55</sup> REVISTA PIAUÍ. **Delcídio do Amaral, o Delator**. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/delcidio-do-amaral-o-delator/>>. Acesso em: 24 abr. 2021



ex-ministros Antonio Palocci, Erenice Guerra, Edison Lobão, Eunício Oliveira e Humberto Costa, além de diversos senadores, e até mesmo alguns ministros de Tribunais Superiores.

A cassação do senador gerou a perda do foro por prerrogativa de função, o que fez com que o Min. Teori Zavascki, enviasse o processo à primeira instância de Brasília. Esse foi o primeiro desdobramento da Lava Jato no Distrito Federal, que corre na 10ª Vara Federal de Brasília, sob titularidade do juiz federal Ricardo Leite.<sup>56</sup> Em setembro de 2017, o procurador responsável pelo caso pediu a absolvição de quase todos os envolvidos no processo, incluindo o ex-presidente Lula e a agora ex-presidenta Dilma Rousseff, além de ter considerado que o ex-senador Amaral havia mentido em sua delação, o que o fez pedir a anulação do acordo de colaboração premiada homologado, à época, pelo Min. Teori Zavascki.

O segundo desdobramento da Lava Jato no Distrito Federal é a operação Sépsis, cuja denúncia foi apresentada pela PGR ao Supremo Tribunal Federal em 9 de junho de 2016 e envolvia os ex-presidentes da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ) e Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), bem como os doleiros Lúcio Funaro, Alexandre Margotto e Fábio Cleto. O processo foi remetido à primeira instância, em setembro de 2016, após a cassação de Eduardo Cunha pelo Plenário da Câmara, no dia 13 do mesmo mês.

De acordo com a denúncia, entre os anos de 2011 e 2015, Cunha teria tido uma atuação de destaque na implantação e no funcionamento de um esquema de corrupção na CEF e no FI-FGTS. O caso passou, posteriormente, a ser investigado por uma nova força-tarefa, a operação *Greenfield* da Procuradoria da República no Distrito Federal, criada para investigar casos de corrupção em fundos de pensão (Postalis, Petros, Previ e Funcef, por exemplo). No mesmo mês, a denúncia foi ratificada pelo procurador da República Anselmo Lopes e recebida pelo juiz federal Vallisney de Oliveira, titular da 10ª Vara Federal de Brasília.

O terceiro e último desdobramento da Lava Jato no Distrito Federal é a operação Panatenaico, deflagrada em meio de 2017, para apurar supostas irregularidades ocorridas durante a reforma do Estádio Nacional de Brasília (Mané Garrincha) e a construção do BRT-Sul de Brasília.<sup>57</sup> O alvo da investigação era um suposto cartel formado por várias empreiteiras para burlar e fraudar a licitação, com vistas a garantir que as obras ficassem a cargo da Andrade Gutierrez e da Via Engenharia. Em contrapartida, as empresas pagaram propina a determinados agentes públicos.

---

<sup>56</sup> Processo Penal nº 0042543-76.2016.4.01.3400.

<sup>57</sup> Sistema de transporte público predominante da região Sul do Distrito Federal.

Há dois fatores que se mostram importantes na condução dos casos em Brasília: *i*) o modelo de trabalho, e *ii*) o aprendizado institucional. Quanto ao modelo de trabalho, o fato de não ter havido a criação de uma sucursal da força-tarefa da Lava Jato em Brasília não significou que os procuradores não tenham cooperado com outras instituições. Mas é possível dizer que a PR-DF optou por manter certa diferenciação institucional, garantindo diferenças nas atribuições de cada órgão de investigação, sem levar à problemática (e muitas vezes promíscua) confusão entre procuradores, auditores da Receita, e policiais, algo que hoje tem despertado fortes suspeitas de cometimento de crimes e abusos como, por exemplo, a violação ilegal sistemática de sigilo fiscal e bancário de investigados e, inclusive, não investigados. Segundo um entrevistado, “nesses grandes casos, é bem comum que a vaidade institucional fale mais alto, mas em Brasília nós não quisemos nos indispor com a Polícia Federal, e preferimos deixar que cada um cumprisse com o seu papel constitucional” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

O aprendizado institucional se caracterizou pelo fato de alguns procuradores de Brasília terem integrado as forças-tarefa do Mensalão, e da Lava Jato em Curitiba/PR e na PGR, atuando diretamente com os Procuradores-Gerais Roberto Gurgel e Rodrigo Janot, respectivamente. Esse fator, possivelmente, favoreceu a assimilação de um modelo estratégico de trabalho, incorporado no âmbito do Ministério Público Federal desde o caso do Mensalão e reforçado nos diversos núcleos da Lava Jato.

### **2.1.5 A Lava Jato na Segunda Instância**

A partir da interposição de recursos contra decisões dos juízes de primeiro grau, impetrados tanto pelo MPF quanto pelas defesas dos investigados e réus da operação Lava Jato, os tribunais começaram a receber demandas da operação. Os primeiros casos da Lava Jato curitibana chegaram à segunda instância da Justiça Federal ainda em fevereiro de 2014. A Corte responsável pelos casos é o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), e o relator é o Des. Fed. João Pedro Gebran Neto, da 8ª Turma do tribunal. Dentre os casos mais famosos revisados pela Turma, estão os do ex-presidente Lula. A rigor todos os processos da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR revisados pelo Tribunal foram para a 8ª Turma, em que os desembargadores de Porto Alegre se mostraram bastante envolvidos com a operação, mantendo grande parte das

decisões (quando não aumentava as condenações), e apoiando-a publicamente por meio da imprensa.<sup>58</sup>

Já o núcleo fluminense da operação Lava Jato é conduzido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), sob relatoria do Des. Fed. Abel Gomes, da 1ª Turma do tribunal. Os desdobramentos mais importantes da operação na segunda instância se deram em 2017, através das fases Cadeia Velha<sup>59</sup> e Furna da Onça,<sup>60</sup> que foram autorizadas diretamente pela Corte.

No caso da Lava Jato em São Paulo, a segunda instância é o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), e os casos correm sob relatoria do Des. Fed. Paulo Fontes, da 5ª Turma do tribunal. O único caso julgado até agora pelo TRF3 no âmbito da Lava Jato de São Paulo foi um recurso interposto pelo MPF-SP,<sup>61</sup> cujo objetivo era reformar a decisão do juiz federal Ali Mazloun, da 7ª Vara Criminal Federal de São Paulo, que rejeitou denúncia contra o ex-presidente Lula, seu irmão, Frei Chico, e alguns executivos da Odebrecht, pelo suposto recebimento de uma mesada paga pela empreiteira. A Turma entendeu que não poderia reformar a decisão, pela ausência de indícios suficientemente fortes de materialidade e autoria para a abertura de ação penal.

Comparativamente, os tribunais mais provocados a se manifestarem por questões relativas à Lava Jato foram o TRF2 e o TRF4. No caso do TRF2, a Corte sempre manteve uma postura mais cautelosa em relação à operação, o que não a impediu de determinar que fossem realizadas diligências importantes do ponto de vista jurídico e político no Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>58</sup> CONSULTOR JURÍDICO. **TRF-4 reformou sentenças de 21 dos 40 réus da "lava jato" de que julgou recursos**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-13/trf-reverteu-decisoes-moro-relacao-reus-lava-jato>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>59</sup> A operação Cadeia Velha, deflagrada em novembro de 2017, tinha o objetivo de investigar os deputados estaduais do Rio de Janeiro Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertasse (todos do PMDB/RJ) por crimes cometidos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Os indícios apontavam para o uso de cargos estratégicos do Poder Legislativo estadual para o cometimento de crimes de corrupção e organização criminosa, envolvendo a Odebrecht e a Fetranpor.

<sup>60</sup> Um ano depois, em novembro de 2018, foi deflagrada a operação Furna da Onça, que ampliou a investigação na ALERJ, com a prisão de 10 deputados estaduais (Jorge Picciani (PMDB/RJ), Paulo Melo (PMDB/RJ), Edson Albertasse (PMDB/RJ), André Correa (DEM/RJ), Chiquinho da Mangueira (PSC/RJ), Coronel Jairo (SD/RJ), Luiz Martins (PDT/RJ), Marcelo Simão (PP/RJ), Marcos Abrahão (Avante/RJ) e Marcus Vinicius 'Neskau' (PTB/RJ). Outro alvo da operação foi o deputado federal recém-eleito Vinicius Farah (MDB/RJ), ex-secretários de Estado do Rio de Janeiro, e atuais e ex-assessores parlamentares da Assembleia fluminense. A operação foi deflagrada para apurar a participação dos deputados em um esquema de corrupção, lavagem de dinheiro, loteamento de cargos públicos e de mão de obra terceirizada no DETRAN/RJ e em outros órgãos estaduais.

<sup>61</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Recurso em Sentido Estrito 0008455-20.2017.4.03.6181**. Relator: Des. Fed. Paulo Fontes. Julgado em: 19/05/2020. Disponível em: <<https://web3.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/132549848>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

Já o TRF4 foi extremamente demandado por recursos contra decisões do juiz Sergio Moro e, desde o começo, adotou uma postura bastante ativa na operação, manifestando um comportamento diferente do TRF2, especialmente, em relação a alguns réus. Em rápida busca no canal do tribunal junto à plataforma YouTube,<sup>62</sup> é possível perceber que não há muitos vídeos de sessões disponíveis, a não ser por três exceções (com mais de 7 horas de duração cada um) todos relativas ao mesmo réu: o ex-presidente Lula. Isso significa que não faz parte da dinâmica daquele tribunal a transmissão de sessões de julgamento, mas optou-se por transmitir as seções em que Lula foi julgado, sob a justificativa de dar publicidade aos atos processuais quando, na verdade, a intenção, ao que tudo indica, era expor ainda mais um jurisdicionado que, inclusive, se apresentava como pré-candidato presidencial às eleições de outubro de 2018 durante o julgamento.

Apesar dos casos de Lula serem abordados de forma mais específica na última parte deste capítulo, é importante ressaltar que Lula foi condenado por aquele tribunal, em sessões transmitidas ao vivo na internet e na televisão, perdendo seus direitos políticos e tendo sua pena aumentada pela 8ª Turma do TRF4. É possível afirmar que os membros da Turma tenham adotado uma postura deferente para com o Ministério Público Federal e o juiz Sergio Moro, em uma clara demonstração de apoio ao trabalho dos procuradores e do juiz da Lava Jato curitibana. No último dia 15 de abril de 2021, todos os processos envolvendo Lula na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR e no TRF4 foram anulados pelo STF, graças a decisão do relator, pelo fato de que o juízo da 13ª Vara seria incompetente para julgar os processos envolvendo o ex-presidente.<sup>63</sup>

#### **2.1.6 A Lava Jato no STJ**

Com a chegada de processos da operação Lava Jato ao STJ, em dezembro de 2015, o CSMPF acolheu uma proposta da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (combate à corrupção) e autorizou a formação de uma força-tarefa para atuar nos casos da Lava Jato perante a Corte, sob a justificativa de conferir maior qualidade e celeridade aos trabalhos, considerando o volume de documentos que deveriam ser analisados.

Considerando que os representantes do MPF no STJ são procuradores no último grau da carreira, os subprocuradores-gerais da República escolhidos para officiar nesses casos na esfera penal foram Aurea Pierre (procuradora natural dos casos), Francisco Sanseverino, José

<sup>62</sup> Verificar em: [https://www.youtube.com/channel/UCB-9\\_L5ikEMFwfVKmS3qEkg](https://www.youtube.com/channel/UCB-9_L5ikEMFwfVKmS3qEkg).

<sup>63</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

Adonis Callou de Araújo Sá, Marcelo Muscogliati, Nicolau Dino, Nívio Silva Filho. Já na esfera cível os escolhidos foram Antônio Carlos da Silva e Maria Caetana Santos.

Até então, o STJ vinha julgando questões pontuais sobre a Lava Jato, geralmente, recursos impetrados pelas defesas dos investigados contra decisões da primeira instância. Mas, em março de 2016, a Terceira Seção do tribunal, que engloba a 5ª e 6ª Turmas (especializadas em direito penal), decidiu, por unanimidade, que o Min. Felix Fisher passaria a ser o relator de todos os processos criminais conexos à operação em trâmite Corte. Essa decisão ocorreu devido a um declínio de competência do Min. Ribeiro Dantas, que havia sido citado na colaboração premiada firmada por Bernardo Cerveró, filho de Nestor Cerveró, ex-diretor da Petrobras. Para evitar quaisquer questionamentos acerca de sua imparcialidade sobre o caso, Dantas preferiu renunciar à relatoria da Lava Jato no tribunal.<sup>64</sup>

Um dos fatos mais importantes que ocorreram no âmbito do STJ foi a manutenção da validade do acordo de cooperação técnica firmado entre o MPF e seu homólogo suíço. Nesse caso, o MPF teve acesso a dados bancários de uma conta mantida na Suíça, sem endereçar àquele país um pedido formal de cooperação. O Ministério Público suíço encaminhou os dados de forma dissimulada, através de um pedido de cooperação técnica às autoridades brasileiras, para que pessoas residentes no Brasil fossem ouvidas em depoimento em uma investigação da Lava Jato na Suíça. Assim, os procuradores brasileiros se aproveitaram da documentação para comprovar o pagamento de propina ao titular da conta. O Judiciário suíço classificou o episódio como um “auxílio judicial selvagem” (RODRIGUES, 2019, p. 160). Mas o STF manteve a validade das provas.

Outro episódio de grande repercussão ocorreu em abril de 2017, quando a PGR apresentou ao STF requerimentos de abertura de investigação em desfavor dos então governadores de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT/MG) e do Tocantins, Marcelo Miranda (PMDB/TO). As investigações tiveram seu sigilo levantado ainda no STF e, logo em seguida, o Min. Edson Fachin encaminhou as duas petições ao STJ, que detém a competência para processar e julgar governadores de Estado, para que avaliasse os pedidos. Esses foram os primeiros governadores a serem investigados no âmbito da operação Lava Jato.

---

<sup>64</sup> CONSULTOR JURÍDICO. **Ministro Ribeiro Dantas deixa relatoria da "lava jato" no STJ**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-17/ministro-ribeiro-dantas-deixa-relatoria-lava-jato-stj>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

Em fevereiro de 2018, a Corte Especial do STJ (colegiado que reúne os 15 ministros mais antigos do tribunal), aceitou denúncia contra Mário Negromonte, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), e determinou seu afastamento do cargo. Essa foi a primeira denúncia aceita pelo STJ no âmbito da Lava Jato, e Negromonte passou a ser réu pelo crime de corrupção passiva, pelo suposto recebimento de propina.

Mas, com certeza, o episódio que mais chamou a atenção no STJ, assim como no TRF4, foi o julgamento do ex-presidente Lula. O tribunal não tem como conduta institucional a transmissão de suas sessões nem em seu canal no Youtube<sup>65</sup> e nem na TV Justiça, mas decidiu fazer a transmissão do julgamento, também sob a justificativa da publicidade dos atos processuais, que só se aplicaram naqueles moldes àquele réu em específico. Isso demonstra que, também no STJ, houve uma certa deferência para com os trabalhos conduzidos no Paraná, pode-se até mesmo chamar de concordância com o que havia se estabelecido ali como objetivo, e um receio institucional de impor limites à operação que, àquela altura já demonstrava adotar práticas não tão ortodoxas, mas contava com grande apoio da sociedade.

Esse receio institucional se caracterizou quando, mesmo em meio a irregularidades, como no caso do descumprimento do acordo de cooperação técnica entre o Brasil e a Suíça, a Corte preferiu não interferir e decidiu em favor da operação, ratificando sua validade. Isso é ainda mais estranho quando se trata de uma Corte conhecida por ter um perfil garantista e conservador na defesa de direitos individuais em matéria penal e que, justamente por essa razão, em situações semelhantes, invalidou operações como a Castelo de Areia, Satiagraha, a Boi Barrica e Operação França nos anos anteriores.<sup>66</sup> Em síntese, as operações foram derrubadas porque o tribunal entendeu ter havido fases em que houve descumprimento de preceitos constitucionais e de regras processuais, a utilização de escutas com base em denúncia anônima e a participação sem autorização judicial de agentes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) em investigações da PF e do MPF, práticas consideradas ilegais pelo STJ.

Mesmo em meio ao contexto de controvérsias envolvidas na Lava Jato, incluindo as discussões sobre a competência quase que absoluta tanto da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR quanto da 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, as escutas telefônicas autorizadas em escritórios de advocacia (o que permitiu aos procuradores conhecer táticas das defesas de forma

---

<sup>65</sup> Verificar em: <https://www.youtube.com/user/stjnoticias>.

<sup>66</sup> O ESTADO DE S. PAULO. **STJ consolida fama de ‘cemitério de operações’**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,stj-consolida-fama-de-cemiterio-de-operacoes,70003638641>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

antecipada),<sup>67</sup> o descumprimento de acordos de cooperação técnica e os constantes vazamentos seletivos de informações sob sigilo de justiça (RODRIGUES, 2019), o STJ parece ter, evidentemente, apoiado a ideia de que o combate à corrupção tinha como custo o cumprimento da legislação penal e algumas garantias fundamentais, escolhendo conscientemente por alterar sua tradicional compreensão e apoiar, ou ao menos consentir, com as práticas e formas de agir da operação Lava Jato.

### 2.1.7 A Lava Jato no STF

Em março de 2015, o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, apresentou ao STF diversos pedidos de abertura de inquéritos criminais destinados a investigar a conduta de pessoas que eram titulares ou ligadas a pessoas detentoras da prerrogativa de foro por função. Eram agentes políticos de diversos partidos, responsáveis pelas indicações nas diretorias da Petrobras. Esses investigados foram citados em colaborações premiadas realizadas com o MPF e homologadas pela 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

Em seguida, por determinação do Procurador-Geral da República, foi criada força-tarefa da Lava Jato no âmbito da própria PGR, com atribuição para investigar os casos da Lava Jato junto ao STF. O fluxo investigativo seguiu o modelo adotado em Curitiba/PR, com a participação ativa da PF e da Receita Federal, além de órgãos como o COAF, o CADE, a CGU, o DRCI/MJ e a própria Petrobras atuaram fornecendo apoio operacional e informacional ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal.

O relator da operação Lava Jato na Corte até janeiro de 2017 era o Min. Teori Zavascki, mas após um acidente aéreo que ocasionou sua morte, no interior do Estado do Rio de Janeiro, Zavascki foi substituído na relatoria dos casos pelo Min. Edson Fachin. Para os membros do MPF, a morte de Zavascki foi um momento de grande tensão e imprevisibilidade. Para um entrevistado, o fato

“(...) assustou o Ministério Público, porque ninguém sabia como seria a condução dos trabalhos a partir dali. Fachin era temido pela imprevisibilidade do que poderia ser feito. Quando as primeiras decisões foram divulgadas, a instituição comemorou porque percebeu que teria um aliado no combate à corrupção” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Inicialmente, eram 55 pessoas investigadas na Corte, mas, após a criação da força-tarefa na PGR, esse número subiu para 364. De acordo com um relatório da Lava Jato criado pelo

---

<sup>67</sup> CONSULTOR JURÍDICO. **Procuradores sabiam que estavam grampeando advogados de Lula, mostra diálogo.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-fev-17/procuradores-sabiam-estavam-grampeando-advogados-lula>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

gabinete do Min. Edson Fachin, divulgado em fevereiro de 2021, foram denunciadas 102 pessoas junto ao STF, distribuídas em 29 denúncias apresentadas pela PGR. Dessas, apenas 9 se converteram em ações penais, 8 foram rejeitadas, 1 teve sua punibilidade declarada extinta, 1 passou a tramitar em instância inferior, e outras 10 ainda estão em fase instrutória.<sup>68</sup>

O tribunal foi bastante demandado para a resolução de conflitos constitucionais, principalmente, nos casos da Lava Jato em Curitiba/PR e no Rio de Janeiro. No entanto, os casos mais importantes julgados pela Corte ao longo dos 7 anos da operação foram os desmembramentos da Lava Jato em Curitiba/PR e a discussão sobre a constitucionalidade da prisão em segunda instância<sup>69</sup> e da condução coercitiva de investigados.<sup>70, 71</sup> Essas três questões discutidas pelo STF em diferentes casos se configuraram como derrotas da Lava Jato ao longo dos anos. Primeiro, porque o STF retirou parte das competências atribuídas ao juízo universal de Curitiba/PR, que viu alguns casos migrarem para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Além disso, a constitucionalidade da prisão em segunda instância foi reanalisada em outubro de 2019 pelo STF e o entendimento do Plenário mudou, passando a seguir o texto da Constituição de 1988, que estabelecia que a culpa só poderia ser determinada de forma irreversível depois do trânsito em julgado de sentença condenatória (art. 5º, LVII). Em terceiro lugar, a Corte entendeu ser inconstitucional a condução coercitiva de investigados ou réus para interrogatório sem que o réu houvesse se negado a comparecer, prática bastante utilizada pela Lava Jato em Curitiba/PR e no Rio de Janeiro, no que foi criticada por ser uma coação injustificada, imposta apenas para dar ares sensacionalistas às ações policiais e atrair atenção da mídia.

<sup>68</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relatório de Dados (LJ) – Min. Edson Fachin**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RelatrioLavaJato050221.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>69</sup> O STF entendia ser constitucional a prisão em segunda instância, cumprido o requisito do duplo grau de jurisdição e a análise de provas no processo penal. Em 2009, através do HC 84.078, precedente de Minas Gerais, o Supremo mudou seu entendimento, e definiu ser inconstitucional a prisão em segunda instância, afinal, o trânsito em julgado só se dava com o esgotamento de todos os recursos aos tribunais. Em 2016, através do HC 126.292, o Supremo retornou ao seu antigo entendimento, mas como se deu em HC, só valeria para aquele caso. Após essa decisão, diversos tribunais do país começaram a aplicar o precedente, desconsiderando o fato de não ter havido decisão em sede de controle concentrado. A situação começou a gerar grande insegurança jurídica, inclusive, dentro do próprio STF, já que seus ministros aplicavam entendimentos diferentes. Em 2019, no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) 43, 44 e 54, ajuizadas pelo PEN, pelo CFOAB e pelo PCdoB, respectivamente, o Supremo decidiu que era inconstitucional a prisão em segunda instância.

<sup>70</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 395**. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJE nº 119, divulgado em 14/06/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4962368>>. Acesso em: 31 out. 2020.

<sup>71</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 444**. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJE nº 119, divulgado em 14/06/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149497>>. Acesso em: 31 out. 2020.



Ao longo de 2020, o STF ainda passou a questionar de forma ainda mais firme a competência da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, retirando mais processos que não tinham conexão clara com a Petrobras. Em 8 de março de 2021, o Min. Edson Fachin finalmente decidiu pela incompetência da Lava Jato em relação a todos os processos do ex-presidente Lula, anulando as condenações e enviando todos os casos para Brasília, por faltar qualquer conexão com a Petrobras.<sup>72</sup>

Mesmo nesse cenário de importantes derrotas impostas à Lava Jato, é importante ressaltar que o tribunal referendou, com manifestação da PGR, muitas decisões tomadas na primeira instância, que beneficiaram a operação em todos os seus núcleos. Esse cenário criou um ambiente muito confortável aos procuradores que, a partir da omissão ou da deferência do Supremo em momentos cruciais, interferiram sobre a competência da investigação, cooperaram para o acirramento de ânimos na sociedade em questões ligadas à vida política do país, bem como sobre a governabilidade da nação.

## 2.2 A Lava Jato para além dos processos judiciais: questões e problemas

A operação Lava Jato em São Paulo foi encerrada em 29 de setembro de 2020. A Lava Jato no Rio de Janeiro foi encerrada em 31 de março de 2021. E a poderosa força-tarefa da Lava Jato em Curitiba/PR foi encerrada por decisão do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, em 03 de fevereiro de 2021, após mais de 7 anos de trabalhos. A operação terminou sem a mesma força e apoio popular que ganhou em seu início, principalmente, devido às polêmicas envolvendo a operação, descobertas em mensagens trocadas entre os procuradores do caso, que foram hackeadas e, posteriormente, entregues aos *The Intercept* Brasil, que as divulgou. As críticas que antes eram feitas por advogados de defesa e poucos integrantes do sistema de justiça, começaram a ganhar coro entre os colegas de MPF e magistrados dos mais diversos tribunais, inclusive, da própria Suprema Corte. As críticas são inúmeras, mas o foco aqui se dará sobre três aspectos considerados principais: *i*) a jurisdição de Curitiba; *ii*) o papel da operação no *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff; *iii*) o caso do ex-presidente Lula.

### 2.2.1 O “foro universal” de Curitiba/PR

A competência da Justiça Federal é definida no art. 109 da Constituição de 1988 e se dá em razão da conexão de ações cíveis ou penais com a União. Em matéria penal, a competência

---

<sup>72</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Fachin anula condenações de Lula e manda ações penais para Justiça Federal do DF.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461870&ori=1>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

da Justiça federal é definida se o crime envolver bens ou interesses da União. A Justiça Federal (JF) brasileira é organizada em cinco regiões, as quais são compostas por seções estaduais delimitadas territorialmente de acordo com os Estados da federação. Depois de determinada a competência funcional de um caso, ou seja, se cabe à JF ou à Justiça estadual julgar determinado delito, deve-se determinar a qual seção judiciária cabe o julgamento. Para aprofundar essa análise, é necessário se apegar a dois conceitos jurídicos: jurisdição e competência.

Por jurisdição, entende-se ser a função do Estado em aplicar normas que integram a ordem jurídica a um determinado caso concreto, ou seja, é o poder sancionador do Estado, que é exercido pelo Poder Judiciário (CARNEIRO, 1999; CAPEZ, 2003; DINAMARCO, 2003;). Competência é a medida da jurisdição, ou seja, é o limite em que o poder jurisdicional pode e deve ser aplicado pelo Poder Judiciário (CARNEIRO, 1999).

Uma das críticas à Lava Jato se deu em relação à competência do Ministério Público Federal no Paraná para investigar tantos casos diversos, ocorridos ao redor do país, e à do juiz Sergio Moro para julgá-los. Para que se compreenda melhor essas críticas, é necessário que se entenda também que há regras dispostas no direito penal e processual penal brasileiro sobre competência criminal, que é o que determinará, inclusive, a seara e o grau de jurisdição de um determinado feito. Rodrigues (2019), desenvolveu uma interessante linha de raciocínio sobre isso, dividida em três aspectos: *i*) a existência de crimes federais no âmbito das investigações da Lava Jato; *ii*) as circunstâncias às quais a Justiça Federal deve julgar delitos que não estão no rol de crimes federais; e *iii*) a definição do juízo federal competente para julgar um caso complexo.

Apesar de os crimes de corrupção e fraude em licitação, por exemplo, cometidos no âmbito da Petrobras, não serem crimes federais, tendo em vista tratar-se de uma empresa de economia mista cuja controladora é a União, a competência é atribuída à Justiça Federal de acordo com a Constituição de 1988. O mesmo ocorre no caso de crimes contra o sistema financeiro, apurados na operação. Isso significa que, a despeito de outros fatores, havia indícios de crimes federais. Logo, a competência para processar e julgar os feitos, de fato, pertencia à Justiça Federal.

Quanto às circunstâncias em que a Justiça Federal pode apreciar casos que estejam fora de sua linha de atuação, Rodrigues (2019) afirma que há uma cláusula legal que autoriza que um mesmo juiz julgue dois ou mais casos, desde que as provas obtidas a partir de um

determinado caso possam influenciar um outro. O problema dessa questão é a sua subjetividade, o que faz com que surjam diversos argumentos para justificar a existência de uma suposta “conexão probatória” (p. 187).

Assim, ao que tudo indica, o Ministério Público e a Justiça Federal no Paraná, por meio do juiz Sergio Moro, entenderam que havia uma ligação entre os casos envolvendo a Petrobras por força da sua conexão probatória. Essa decisão, mais tarde, foi ratificada pelo TRF4, pelo STJ e pelo próprio STF, garantindo uma espécie de jurisdição universal para casos distintos, conectados pela mesma cadeia probatória, ou seja, pelas investigações realizadas pela força-tarefa da Lava Jato. Esse argumento era fortalecido pela ideia de que se tratava de uma mesma grande organização criminosa, estruturada para cometer crimes em vários níveis e estruturas da Petrobras. Aqui, unia-se a estratégia político-jurídica da Lava Jato com a estratégia judicial de atração de casos bastante diversos e territorialmente dispersos pelo país para a competência especializada da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

A primeira estratégia consistia em caracterizar as investigações como o combate do bem contra o mal, em que, de um lado, havia uma nova geração de procuradores e juízes, imbuídos de uma vocação pública e uma determinação implacável de combate à corrupção, e, de outro lado, um grande inimigo articulado numa organização criminosa nacional liderada em última análise pelo ex-presidente Lula, o que angariava forte apoio da oposição ao governo do PT e a setores sociais insatisfeitos com o partido. Para Rodrigues (2019), houve, assim, um uso estratégico do tipo penal de organização criminosa (Lei nº 12.850/13) para que esse entendimento acerca da competência universal de Curitiba/PR fosse ratificado por instâncias superiores.

A Lava Jato recebia, além disso, importantes apoios. Eles vinham dos editoriais dos maiores jornais do país e de seus colunistas mais importantes, comentaristas nos mais vistos canais de televisão e de políticos de oposição ao governo federal. Vinham também de associações de classe como a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), bem como do relator da ação no TRF4, o Des. Fed. João Pedro Gebran Neto. Tudo isso num movimento que se acumulava desde 2015 e que era combinado, nos anos de 2016 a 2018, com a crise econômica e política enfrentada pelo governo do PT e pelo governo Michel Temer. Tudo isso tornou muito difícil para o STF contestar a competência universal de Curitiba. Algo que só passou a ser feito a partir de 2019,

aprofundando-se em 2020 e chegando a um momento crucial em março e abril de 2021, com anulações de sentença e o reconhecimento da parcialidade do juiz Moro.<sup>73</sup>

Quanto à definição do juízo competente para processar e julgar os fatos, há um importante precedente da relatoria do Min. Dias Toffoli, o Inquérito nº 4.130,<sup>74</sup> em que o relator sistematizou de forma muito específica como se daria a definição do juízo dos casos conexos à Lava Jato. Nas palavras de Rodrigues (2019),

“havendo vários crimes cometidos em várias cidades, o primeiro critério será o local do crime mais grave. Se houver vários crimes de mesma gravidade, então a definição se dá pelo lugar onde foi praticado o maior número de crimes. Apenas se essas duas regras não forem suficientes para solucionar o caso, ou seja, se houve a mesma quantidade de crimes igualmente graves praticados em cada cidade, o juiz competente será aquele que primeiro praticar algum ato no processo” (RODRIGUES, 2019, p. 188).

Isso significa que, a partir daquele momento, a 13ª Vara Federal de Curitiba/PR não era o foro competente para julgar os casos que não fossem relacionados à Petrobras. Os tribunais só conseguem realizar um efetivo controle das atividades do juiz de primeiro grau, se o mesmo, em suas decisões, narrar todos os fatos com exatidão e riqueza de detalhes, já que a quantidade de crimes cometidos é a “principal variável para definir a competência em casos complexos como a Lava Jato” (RODRIGUES, 2019, p. 189). Faz-se necessário salientar que o juiz deve deixar clara a linha de raciocínio utilizada para configurar um local de crime.

A partir da leitura de diversas decisões exaradas pelo juiz Sergio Moro, é possível concluir que o magistrado não apontava nos despachos todos os eventos praticados pelos réus da operação, com os respectivos locais de consumação, apontando apenas aqueles que ocorreram em cidades do Estado do Paraná (RODRIGUES, 2019). Como apontado pelo Min. Alexandre de Moraes no julgamento do HC 193.726/PR, em 15 de abril de 2021, o MPF e o juiz Sérgio Moro também pareciam incluir a Petrobras de maneira aleatória em qualquer caso de corrupção, para justificar a conexão de crimes cometidos em contextos os mais diversos com as investigações levadas a cabo em Curitiba/PR. Isso impedia que houvesse um efetivo controle dos feitos em andamento na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR pelos Tribunais Superiores, que receberam muitas vezes informações incompletas para julgar a competência.

---

<sup>73</sup> MIGALHAS. **Maioria dos ministros confirma decisão da 2ª turma: Moro foi parcial**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/344180/majoria-dos-ministros-confirma-decisao-da-2-turma-moro-foi-parcial>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>74</sup> Inquérito em que restou decidida a ida das investigações que apuravam ilícitos no MPOG para a Justiça Federal em São Paulo, após o Min. Dias Toffoli avaliar que a maioria dos supostos crimes foram cometidos no Estado de São Paulo.

Nesse contexto, é necessário lembrar que os tribunais brasileiros possuem altíssimo volume de trabalho, e que julgam em um ritmo diferente dos juízes de primeira instância. O juiz Moro julgava de forma célere porque havia sido autorizado pelo TRF4 a trabalhar exclusivamente nos processos da Lava Jato. De acordo com informações levantadas por Rodrigues (2019), enquanto o TRF4 julgava a primeira Apelação Criminal no âmbito da operação, Moro já havia julgado 10 ações; quando o primeiro Recurso Especial (REsp) chegou ao STJ, Moro já havia julgado 21 ações.

Ao que tudo indica, os membros da Lava Jato em Curitiba/PR (MP e Judiciário) contaram com uma espécie de tripé de fatores para manipular o controle que poderia ser exercido, sobretudo, pelo STJ e pelo STF sobre suas ações. Eles *i)* prestavam informações manipuladas, registrando apenas aquilo que faria com que os casos permanecessem no Estado do Paraná, algo que foi inclusive constatado pelo STF depois de 2019; *ii)* aproveitavam-se da lentidão processual das instâncias superiores para dar continuidade a diversas investigações fora de sua competência, fazendo uso da imprensa por meio de ações espetaculares e promovendo fatos consumados que tornavam difícil que as instâncias superiores reverter ações que haviam tido ampla repercussão pública; finalmente, procuradores e juiz, *iii)* dividiam as acusações em blocos muito extensos, dificultando a mensuração da quantidade de crimes cometidos por cada réu e tornando difícil o desmembramento individualizado de cada caso de acordo com a sua conexão efetiva com a Petrobras.

Dessa forma, a operação Lava Jato em Curitiba/PR conseguiu manter para si a investigação, processamento e julgamento de diversas ações que nem ao menos tinham conexão com os crimes cometidos na Petrobras. Tratou-se, então, de uma ação pensada de forma estratégica, muito bem definida entre Ministério Público Federal e Justiça Federal no Paraná para manter consigo a jurisdição dos casos. Algo que se articulava na sua estratégia mais ampla de usar a Lava Jato como uma grande operação de combate à corrupção que realizaria uma transformação do sistema político brasileiro.

### **2.2.2 O papel da Lava Jato no *impeachment* de Dilma Rousseff**

Desde 2013 havia segmentos que defendiam o *impeachment* da presidenta Dilma, mas de forma ainda tímida, situação que foi mudando meses depois. Mesmo nesse cenário caótico, Rousseff conseguiu se reeleger em 2014 para o seu segundo mandato (2015-2018) 51% dos

votos, e tendo uma taxa de apoio popular em 52%.<sup>75</sup> No dia seguinte à vitória de Dilma nas urnas, o candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB), ingressou com ações na Justiça Eleitoral, em que pedia auditoria da contagem dos votos, questionava o resultado das urnas e colocava em xeque o resultado das eleições presidenciais e a confiabilidade no sistema eleitoral e a própria democracia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Algumas semanas depois da eleição, havia manifestações convocadas por grupos de extrema-direita, nascidos durante as grandes manifestações de junho de 2013, para pedir o *impeachment* da Presidenta eleita. O segundo mandato de Rousseff se iniciou em 1 de janeiro de 2015 já sob forte pressão devido a medidas econômicas impopulares tomadas logo após a eleição, em contradição às suas promessas de campanha. Entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015 sua aprovação caiu de 52% para 23%. Havia um claro descontentamento da base aliada no Congresso Nacional e fissuras na relação entre Rousseff e Michel Temer, seu vice-presidente, e seu partido, o PMDB. E havia crescente insatisfação da população com a alta da inflação, além de uma insatisfação das elites financeiras com a política econômica em curso (SOUZA, 2016).

Em fevereiro de 2015, Eduardo Cunha (PMDB/RJ) havia sido eleito presidente da Câmara dos Deputados,<sup>76</sup> mesmo já sendo investigado pela Lava Jato. Em 15 de outubro de 2015, a Rede Sustentabilidade (REDE) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) fizeram pedido de cassação de seu mandato ao Conselho de Ética da Câmara com a acusação de que Cunha havia mentido em depoimento à CPI da Petrobras, quando afirmou categoricamente não possuir nenhuma conta no exterior, informação posteriormente desmentida pela Lava Jato, que encontrou na Suíça contas de propriedade de *Shelf Corporation*<sup>77</sup> das quais o deputado era beneficiário. O processo foi instaurado em novembro e Cunha tentou o arquivamento recorrendo à coalizão governamental e ao apoio do PT. Em reunião de bancada, o PT decidiu não fechar questão pelo arquivamento do pedido de cassação. Um dia depois, em 2 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitou pedido de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff.

---

<sup>75</sup> FOLHA DE S. PAULO. **Aprovação do governo Dilma sobe para 52% após eleições.** Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1563584-aprovacao-do-governo-dilma-sobe-para-52-apos-eleicoes>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

<sup>76</sup> AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/449498-eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

<sup>77</sup> *Shelf corporations* (empresas de prateleira) são empresas que não têm qualquer atividade econômica e cuja função é apenas ser proprietária de outras empresas, organizando estruturas societárias, destinatária de ativos e patrimônio, normalmente para elisão de impostos. São muito utilizadas para destinação de recursos ilícitos com a finalidade da realização de operações de lavagem de dinheiro.

Enquanto isso, em um cenário de caos político-institucional, a população foi convocada às ruas pelos meios de comunicação de oposição, como Rede Globo. O governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, opositor do governo federal, decidiu que o metrô de SP ofereceria transporte gratuito nos dias de manifestações,<sup>78</sup> organizadas por movimentos sociais de direita como o Movimento Brasil Livre (MBL), liderado por Fábio Ostermann, Fernand Holiday, Kim Kataguirí e Renan Santos, o Revoltados Online, liderado por Marcello Reis e Bia Kicis, e o Vem pra Rua!, liderado por Rogério Chequer. Esses movimentos vinham se manifestando e atraindo pessoas através das redes sociais há algum tempo. Os manifestantes eram convocados a saírem às ruas sempre vestidos nas cores verde e amarelo, em alusão à bandeira nacional, em uma tentativa de desvincular os movimentos e as próprias manifestações de partidos políticos. Depois, comprovou-se que esses movimentos receberam apoio financeiro e infraestrutura para as manifestações de e partidos políticos de oposição e, inclusive, do PMDB, partido do vice-presidente.<sup>79</sup>

O pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff trazia três acusações: a) prevaricação diante das irregularidades da Petrobras e na compra da refinaria de Pasadena, localizada no Estado do Texas, nos EUA;<sup>80</sup> b) a edição de decretos para a abertura de créditos suplementares em 2014 e 2015, sem autorização do Congresso Nacional; e c) pedaladas fiscais, ou seja, uso de uma manobra que, na demonstração contábil, causa a impressão de que o governo arrecadou mais do que gastou, enquanto na realidade ocorre o contrário.<sup>81</sup>

Durante as manifestações que pediam o *impeachment* de Dilma Rousseff, era muito comum que se vissem faixas pedindo o rompimento do pacto democrático firmado em 1988, bandeiras de movimentos de supremacia branca e neonazistas, em uma demonstração do que Foa e Mounk (2017) chamaram de “desconsolidação democrática”, ou seja, o despreço pela democracia e suas instituições. Também era muito comum que houvesse bonecos infláveis de personagens da operação durante as manifestações, como o juiz Sergio Moro e o procurador da

<sup>78</sup> VALOR ECONÔMICO. **Metro de SP liberou catraca para manifestantes em ato contra Dilma.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/03/18/metro-de-sp-liberou-catraca-para-manifestantes-em-ato-contradilma.ghtml>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>79</sup> UOL POLÍTICA. **Áudios mostram que partidos financiaram MBL em atos pró-impeachment.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/27/maquina-de-partidos-foi-utilizada-em-atos-pro-impeachment-diz-lider-do-mbl.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>80</sup> No dia 14 de abril de 2021, o plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) absolveu Dilma Rousseff de qualquer ilícito na compra da sobredita refinaria. Verificar em: REVISTA VEJA. **Dilma Rousseff é absolvida pelo TCU no caso da refinaria de Pasadena.** Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/dilma-rousseff-e-absolvida-pelo-tcu-no-caso-da-refinaria-de-pasadena/>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

<sup>81</sup> G1 POLÍTICA. **Eduardo Cunha autoriza abrir processo de impeachment de Dilma.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

República Deltan Dallagnol (chefe da Lava Jato em Curitiba/PR), sempre retratados como heróis, muito semelhantes aos dos quadrinhos infantis, com capas pretas. Mas, também havia a presença de bonecos de investigados e réus na operação, como é o caso do ex-presidente Lula, de personalidades do PT como José Dirceu e Antonio Palocci, e até mesmo a própria Dilma, sempre retratados como bandidos e malfeitores, usando roupas de presidiários e máscaras.

No dia 13 de março de 2016, grandes manifestações foram convocadas a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff. O governador de São Paulo mais uma vez ofereceu transporte gratuito no metrô de São Paulo, comentaristas dos principais canais de televisão falavam diariamente sobre sua organização nos dias que antecederam o protesto.

A Lava Jato havia conseguido o que pretendia: ganhar o apoio da maioria da opinião pública. A operação usou esse apoio de forma clara para interferir no debate político e na crise política do governo. No dia 16 de março de 2016, com o aumento da crise e da pressão política pelo *impeachment*, Rouseff decidiu nomear o ex-presidente Lula para ser Ministro de Estado da Casa Civil, para tentar ajudar a articulação do governo contra o *impeachment* no Congresso. No mesmo dia, o juiz Sérgio Moro encerrou a autorização para escuta telefônica autorizada contra celulares de assessores do ex-presidente. Mesmo com o fim da autorização, as escutas continuaram ligadas. Nesse ínterim, sem autorização judicial, conversas entre o ex-presidente e a presidenta foram gravadas. Ao receber as conversas, o juiz Sérgio Moro eliminou alguns trechos e divulgou para a imprensa uma conversa em particular que dava a entender que Dilma enviava o termo de posse para que Lula pudesse apresentar, caso qualquer medida restritiva contra ele fosse tomada antes de sua posse.

A imprensa, aliada de primeira hora da operação, interpretou o diálogo como uma manipulação para que Lula ganhasse foro privilegiado no STF e se livrasse da jurisdição da Lava Jato. Isso agravou a situação de Dilma junto à opinião pública e ao Congresso Nacional. Assim, em 18 de março de 2016, o Min. Gilmar Mendes decidiu, no âmbito dos Mandados de Segurança (MS) 34070 e 34071, impetrados pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), suspender a eficácia do ato de nomeação de Lula. No dia 17 de abril de 2016, a Câmara aprovou a instauração do processo de *impeachment*. De acordo com decisão do STF,<sup>82</sup> a presidenta seria afastada temporariamente do cargo caso o Senado Federal aceitasse a denúncia oferecida pela Câmara dos Deputados, o que aconteceu no

---

<sup>82</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 17/12/2015. DJE: nº 256 divulgado em 18/12/2015.



dia 12 de maio. Em 31 de agosto de 2016, Dilma foi condenada no Senado e afastada permanentemente da presidência da República.

A divulgação massiva na mídia de diligências cumpridas contra nomes ligados ao PT, o vazamento de um diálogo gravado sem autorização judicial entre Dilma e Lula, acumulados com o momento econômico vivido no Brasil foram cruciais no processo de *impeachment*, que não teria ocorrido sem o apoio da Lava Jato. É interessante entender esse processo, pois, não teria existido uma operação como essa sem o apoio da liderança do MPF, sobretudo, o apoio do Procurador-Geral da República Rodrigo Janot.

O PGR havia sido escolhido pelo PT, dentre os nomes constantes da lista tríplice elaborada pela eleição interna da ANPR, sem qualquer previsão constitucional, e reconduzido após a reeleição de Dilma Rousseff, quando a operação já havia atingido os principais nomes do partido. Isso ficaria evidente depois do *impeachment*. Naquele momento, a Lava Jato havia atingido seu auge, em termos de poder e capacidade de mobilização popular. Mas a queda do governo, que talvez representasse uma das maiores vitórias da Lava Jato, pareceu ser também o início do seu fim. Após Michel Temer (PMDB) assumir a presidência, em substituição à Dilma, tratou de nomear Raquel Dodge (segunda colocada na votação da ANPR) para o cargo de PGR. É importante ressaltar que Dodge compunha a ala que fazia oposição à gestão de Janot, além de ser uma ferrenha crítica do modelo de forças-tarefa.

Em 2019, após a eleição de Jair Bolsonaro, que contou com o apoio mais ou menos explícito de algumas das principais figuras da operação, o PGR foi escolhido sem ter participado do processo interno de eleição, ou seja, sem constar da lista tríplice da ANPR. Aras é conhecido entre os colegas como um “*outsider* interno, com quem se deve ter cuidado” (ENTREVISTA, MPF, 2020), por deter um perfil completamente utilitarista quanto aos seus próprios objetivos, sem levar a instituição em consideração. Naquele mesmo ano, com a divulgação de conversas altamente comprometedoras dos membros da operação, algumas delas indicando, inclusive, o cometimento de crimes, a Lava Jato começava a viver o seu declínio.

### **2.2.3 O(s) caso(s) de Lula na Lava Jato**

Em setembro de 2015, o nome do ex-presidente Lula (PT) foi citado pela primeira vez nas investigações da operação. O delegado Josélio Sousa pediu autorização ao Supremo Tribunal Federal para interrogá-lo, pois, havia indícios de que ele poderia ter sido beneficiado pelo esquema montado na Petrobras. O pedido era genérico e sem muitos indícios de materialidade. Dois meses depois, em novembro daquele ano, o ex-senador Delcídio do Amaral

firmou acordo de colaboração premiada com o MPF, e afirmou que Lula e Dilma Rousseff teriam agido para obstruir as investigações da Lava Jato.

Em março de 2016, quando a Lava Jato em Curitiba/PR já estava em sua 24ª fase, batizada de *Aletheia*, o MPF no Paraná começou a investigar a relação de Lula e seus familiares com os donos das empreiteiras envolvidas no caso Petrobras (Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS). Naquele mesmo mês, Lula foi conduzido coercitivamente à sede da Polícia Federal no aeroporto de Congonhas, na cidade de São Paulo (CHEMIM, 2018).

A condução coercitiva é um instituto do direito processual penal brasileiro que permite à autoridade judiciária requisitar à autoridade policial que conduza, de forma obrigatória, um investigado ou réu para interrogatório, caso ele não concorde em comparecer voluntariamente. Em outras palavras, é uma restrição temporária da liberdade, cuja autoridade competente para decretar é o Poder Judiciário. O requisito formal para o uso do instituto é a negativa da intimação por parte do investigado/réu em responder a uma convocação para comparecer a ato processual ou investigatório, ou seja, é necessária uma recusa injustificada do indivíduo para que a medida seja adotada. A condução coercitiva é disciplinada em três momentos do CPP, nos artigos 201, § 1º, 218 e 260. A medida autorizada pelo juiz Sergio Moro recebeu críticas justamente por não terem sido respeitados os requisitos básicos antes de se usar tal instituto. Lula repetiu inúmeras vezes, em manifestações à imprensa, que antes da condução coercitiva, nunca havia sido intimado a depor (o que restou comprovado apenas em março de 2021 julgamento do HC 164.493).<sup>83</sup> Após o episódio, o ex-presidente entrou de vez na mira da Lava Jato.<sup>84</sup>

Até o ano de 2018, o ex-presidente figurava como réu em 8 ações penais, e tinha mais 3 investigações contra si em andamento, no âmbito da operação Lava Jato (CHEMIM, 2018). Na primeira denúncia,<sup>85</sup> o Ministério Público Federal no Distrito Federal alegou à 10ª Vara Federal de Brasília que o ex-presidente havia cometido obstrução de justiça, a partir da colaboração premiada de Delcídio do Amaral, na tentativa de comprar o silêncio de Nestor Cerveró. Em julho de 2016 a denúncia foi aceita pelo juiz substituto Ricardo Leite, no entanto,

<sup>83</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus* 164.493. Relator. Min. Edson Fachin. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. DJE nº 061 de 30/3/21. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5581966>>. Acesso em: 10 abr. 2021

<sup>84</sup> CONSULTOR JURÍDICO. **PF contrariou até ordem de Sergio Moro ao conduzir Lula coercitivamente**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-04/pf-contrariou-ordem-moro-conduzir-lula-coercitivamente>>. Acesso em: 31 out. 2020.

<sup>85</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Processo nº 0042543-76.2016.4.01.3400**. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 29 out. 2020.

em julho de 2018, o próprio MPF se manifestou pela absolvição de Lula, alegando não haver materialidade de autoria suficiente.

Na segunda denúncia,<sup>86</sup> o Ministério Público Federal no Paraná alegou à 13ª Vara Federal de Curitiba, que o ex-presidente havia cometido os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, através do recebimento e ocultação de uma propriedade (triplex) na cidade do Guarujá, no Estado de São Paulo, no valor de R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), além de mais R\$ 962.000,00 (novecentos e sessenta e dois mil reais) em reformas estruturais e R\$ 350.900,00 (trezentos e cinquenta mil e novecentos reais) na compra de mobiliário para o imóvel.

Pelo que consta na denúncia, o imóvel foi o pagamento pela intervenção do ex-presidente, à época presidente da República, nas nomeações para as diretorias da Petrobras, fatos que, segundo o MPF, facilitaram que a OAS obtivesse contratos superfaturados no valor de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), dos quais R\$ 87.600.000,00 (oitenta e sete milhões e seiscentos mil reais) foram pagos em propina a diretores da petrolífera, ao PT e ao próprio Lula. A denúncia foi aceita pelo juiz Sergio Moro em setembro de 2016 e Lula foi sentenciado, em julho de 2017, a 9 anos e 6 meses de reclusão. No julgamento do recurso apelativo, em janeiro de 2018, a 8ª Turma Penal do TRF4, manteve a sentença de primeiro grau em votação unânime, contudo, aumentou a pena para 12 anos e 1 mês de reclusão em regime inicialmente fechado.

Em seguida, Lula recorreu ao STJ, em sede de *habeas corpus* para impedir o início do cumprimento automático da pena, após a condenação em segunda instância. A 5ª Turma do tribunal negou, à unanimidade, nos termos do voto do Min. Felix Fischer, o recurso de Lula, e autorizou que fosse iniciada a execução provisória da pena, ainda com base no entendimento fixado pelo STF no HC 126.292.

Após a derrota no STJ, Lula recorreu ao STF, em abril de 2018, e no HC 152.752 pediu que fosse concedida liminar para que não fosse obrigado a cumprir uma possível execução provisória da pena. No entanto, o Min. Edson Fachin negou a liminar, e afetou<sup>87</sup> o caso ao Pleno

---

<sup>86</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Processo nº 5046512-94-2016.4.04.7000**. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=N&txtValor=5046512942016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=N&txtValor=5046512942016.4.04.7000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>)>. Acesso em 29 out. 2020.

<sup>87</sup> Significa que o relator decidiu levar o caso ao Plenário, mesmo tendo legitimidade constitucional para decidi-lo de maneira monocrática.

do Tribunal. O colegiado, por maioria (vencidos os ministros, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Celso de Mello), seguiu o voto do relator, no sentido de não haver ilegalidade, abusividade ou anormalidade (teratologia) na decisão exarada pelo STJ.<sup>88</sup>

Um dia após o julgamento do caso pelo Plenário do Supremo, o Des. Fed. Nivaldo Brunoni (juiz federal convocado para substituir temporariamente o Des. Fed. João Pedro Gebran Neto) expediu ofício ao juiz Sergio Moro, determinando que fosse expedido mandado de prisão contra Lula e os demais réus do processo, diante do exaurimento dos recursos às instâncias superiores, o que foi cumprido no mesmo dia pela 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

O mandado de prisão foi expedido, e Moro estipulou que Lula se entregasse à Polícia Federal até às 17h do dia 06 de abril de 2018. O prazo foi descumprido e Lula só se apresentou à Polícia Federal em São Paulo na noite de 07 de abril, quando foi levado para o Paraná, onde iniciou o cumprimento provisório de sua pena no caso do triplex do Guarujá/SP, em uma sala da Superintendência da Polícia Federal em Curitiba. O ex-presidente saiu da prisão após 580 (quinhentos e oitenta) dias de prisão, em novembro de 2019, após o STF, no julgamento das ADCs 43, 44 e 54, reverter o entendimento firmado em 2016, de que seria cabível o cumprimento provisório de pena privativa de liberdade antes do trânsito em julgado, por um placar igualmente apertado de 6x5.

Apenas em março de 2021, o STF finalizou o julgamento do HC 164.493, em que Lula sustentava a suspeição do juiz Sergio Moro para julgar o caso. Por 3x2, a 2ª Turma declarou Moro suspeito e julgou anulados todos os atos decisórios da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR. Registre-se que, após o relator, Min. Fachin, afetar o caso ao Plenário, os ministros, por maioria, ratificaram a decisão da 2ª Turma do tribunal. O colegiado, ao tomar a decisão, considerou estranha a postura do juiz em relação à Lula desde o começo das investigações, quando determinou a condução coercitiva, sem cumprir o rito formal descrito no CPP, os dados apreendidos na operação *Spoofing*, o uso de provas ilícitas, o histórico de “juiz-acusador” de Moro, a divulgação ilegal de áudios, o descumprimento de uma ordem superior, determinando a soltura de Lula, dada em sede de plantão judiciário pelo Des. Fed. Rogério Favreto, e a divulgação de trechos de colaborações premiadas de pessoas ligadas ao PT uma semana antes das eleições de 2018, quando Lula não podia mais se candidatar, dada a inelegibilidade.

---

<sup>88</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus* 152.752. Relator: Min. Edson Fachin. DJE: 05/04/2018. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346092>>. Acesso em: 30 out. 2020.

Na terceira denúncia, O Ministério Público Federal no Distrito Federal alegou que Lula havia incorrido nos crimes de tráfico de influência, corrupção passiva e lavagem de dinheiro, por ter influenciado na política de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que teria favorecido a Odebrecht em troca de R\$ 20.600.000,00 (vinte milhões e seiscentos mil reais) em propina. O valor teria sido camuflado através de pagamentos à empresa de eventos de Lula, a L.I.L.S. Palestras, Eventos e Publicações, e em um contrato entre a Odebrecht e a Exergia Brasil, cujo proprietário era um sobrinho de Lula, para participar de uma obra em Angola.<sup>89</sup>

A denúncia foi aceita em junho de 2019 pelo juiz Vallisney de Oliveira, da 10ª Vara Federal de Brasília. No entanto, em setembro de 2020, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) decidiu pelo trancamento da ação penal, no julgamento de um *habeas corpus* impetrado pela defesa do petista. A 4ª Turma do tribunal entendeu, seguindo o voto do relator, o Des. Fed. Néviton Guedes, que o Ministério Público Federal, após tanto tempo de investigação, não conseguiu munir o processo de provas suficientemente fortes, que corroborassem o prosseguimento da ação penal.

Na quarta denúncia,<sup>90</sup> o MPF no DF alegou que o ex-presidente havia incorrido nos crimes de tráfico de influência e lavagem de dinheiro durante o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, que envolveu negociações irregulares e compra de 36 caças suecos, no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), além de manutenção da política de incentivos fiscais a montadoras de veículos, dispostos na Medida Provisória 627/2003. Na denúncia, os procuradores afirmam que Lula recebeu R\$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais) que foram dissimulados através de um contrato de consultoria firmado com a empresa de um de seus filhos. A denúncia foi aceita pelo juiz Vallisney de Oliveira da 10ª Vara Federal de Brasília, em dezembro de 2016. A última movimentação do processo foi em setembro de 2019.

Na quinta denúncia,<sup>91</sup> o Ministério Público Federal no Paraná alegou que Lula cometeu os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro relacionados ao recebimento do terreno em que, atualmente, está localizado o Instituto Lula, na cidade de São Paulo, e ao recebimento

---

<sup>89</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Processo nº 016093-96-2016.4.01.3400**. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em 29 out. 2020

<sup>90</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Processo nº 0076573-40.2016.4.01.3400**. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>91</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Processo nº 5063130-17.2016.4.04.7000**. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50631301720164047000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=&numPagina=0](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50631301720164047000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=&numPagina=0)>. Acesso em: 30 out. 2020.

supostamente oculto de um apartamento na cidade de São Bernardo do Campo. O apartamento estaria em nome de um primo de José Carlos Bumlai (amigo de Lula e alvo da Lava Jato paranaense). O *Parquet* alega que o terreno e o apartamento teriam sido recebidos em troca da nomeação de diretores para a Petrobras que facilitariam o processo de superfaturamento dos contratos da petrolífera. A denúncia foi aceita em dezembro de 2016 pelo juiz Sergio Moro, da 13ª Vara Federal de Curitiba, e em outubro de 2020 o processo estava com os autos conclusos para decisão do juiz Luiz Antonio Bonat, atual titular da 13ª Vara. Entre março e abril de 2021, tanto a 2ª Turma quanto o Plenário do STF anularam os atos decisórios de Moro no caso, e determinaram a ida do caso para a Justiça Federal em Brasília/DF.<sup>92</sup>

Na sexta denúncia,<sup>93</sup> o Ministério Público Federal no Paraná alega que Lula incorreu nos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, através do recebimento de um sítio em Atibaia/SP, bem como reformas realizadas na propriedade pelas construtoras OAS, Odebrecht e Schahin. Nessa negociação, a OAS teria lucrado R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais), e a Odebrecht teria lucrado R\$ 128.000.000,00 (cento e vinte e oito milhões de reais) em contratos com a Petrobras. A denúncia foi aceita em agosto de 2017 pelo juiz Sergio Moro. Em fevereiro de 2019, Lula foi condenado pela juíza Gabriela Hardt (juíza substituta da 13ª Vara Federal) a 12 anos e 11 meses de prisão. Em novembro de 2019, a 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, julgando a apelação do ex-presidente, rejeitou o recurso e aumentou a pena para 17 anos, 1 mês e 10 dias de prisão. Da mesma forma que no caso anterior, o STF anulou os atos decisórios de Moro no processo, e determinou a ida do caso para a Justiça Federal em Brasília/DF.<sup>94</sup>

Na sétima denúncia, a Procuradoria-Geral da República alegou, em setembro de 2017, que Lula incorreu nos crimes de participação em organização criminosa, cartel, corrupção passiva e lavagem de dinheiro no âmbito da Petrobras, do BNDES e do MPOG, durante seu governo e o de Dilma Rousseff. A PGR afirma que foram desviados um total de R\$ 1.485.000.000,00 (um bilhão, quatrocentos e oitenta e cinco milhões de reais). Em análise do

---

<sup>92</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>>. Acesso em: 24 abr. 2021

<sup>93</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Processo nº 5006617-29.2016.4.04.7000**. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?txtOrigemPesquisa=1&acao=consulta\\_processual\\_valida\\_pesquisa&consultaprocessual=1&selOrigem=PR&selForma=NU&txtValor=50066172920164047000&txtChave=>](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?txtOrigemPesquisa=1&acao=consulta_processual_valida_pesquisa&consultaprocessual=1&selOrigem=PR&selForma=NU&txtValor=50066172920164047000&txtChave=>)>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>94</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>>. Acesso em: 24 abr. 2021

caso, o STF decidiu desmembrar a ação penal, e deixar tramitando na Corte apenas os casos dos envolvidos que gozavam de foro por prerrogativa de função. Como Lula não gozava de tal garantia, seu caso foi enviado à 12ª Vara Federal de Brasília. Até o final de 2020, o processo seguia em fase instrutória.

Na oitava denúncia,<sup>95</sup> a Procuradoria da República no DF alegou que Lula cometeu corrupção passiva, tendo recebido R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para prorrogar benefícios tributários à MMC Automotores (subsidiária da Mitsubishi) e à Caoa (distribuidora brasileira da Ford, Hyundai e Subaru), através da Medida Provisória nº 471/2009. A denúncia foi aceita em setembro de 2017 pelo juiz Vallisney de Oliveira, da 10ª Vara Federal de Brasília. Em outubro de 2020 o processo seguia em fase instrutória.

### 2.3 Uma operação política?

A Lava Jato, do ponto de vista institucional, foi a maior aposta do Ministério Público Federal desde a sua independência, conquistada na Constituição de 1988. A operação conseguiu se posicionar politicamente de forma bastante estratégica, conquistando o apoio da mídia, da elite do Judiciário e do próprio MPF, além do apoio da oposição no Congresso Nacional, que após perder sua quarta eleição, em 2014, irredimida, além de questionar os resultados do pleito no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apoiou a operação, que tinha como alvos o PT e os partidos da base aliada, justamente por serem os partidos em evidência e responsáveis pelas indicações na Petrobras. A oposição, enquanto apoiou a investigação, foi nitidamente guiada pelo princípio da oportunidade política, principalmente, visando o *impeachment* de Dilma Rousseff, graças à perda de apoio político no Congresso Nacional e entre setores da sociedade.

Esse posicionamento estratégico foi fundamental para blindar a operação de críticas e permitir que ela pudesse avançar sobre a base governista. Com efeito, entre 2015 e 2018, tornou-se praticamente impossível criticar a Lava Jato sem ser acusado de cumplicidade com a corrupção. Esse posicionamento do MPF de Curitiba/PR como guardião da moralidade só foi possível porque o órgão herdava uma longa trajetória de posicionamento institucional do MP brasileiro.

O argumento de que os poderosos do Brasil, pela primeira vez, estavam arcando com as consequências por seus atos criminosos, conquistou a opinião pública de tal forma que a levou apoiar incondicionalmente os procuradores de Curitiba/PR, inicialmente, e logo em seguida, os

---

<sup>95</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Processo nº 0037544-46.2017.4.01.3400**. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em 30 out. 2020.

de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ e de Brasília/DF, já que a operação havia conquistado as três unidades mais importantes da federação, do ponto de vista político-econômico. Esses argumentos também foram comprados por aqueles que deveriam corrigir os rumos da operação tanto no Legislativo quanto no Judiciário, que se omitiu frente a uma série de irregularidades cometidas pela operação, e informadas aos tribunais pelas defesas dos investigados reiteradas vezes.

Essas irregularidades foram desde a tentativa de se criar em Curitiba/PR uma jurisdição universal sobre os casos de corrupção em todo Brasil, até as irregularidades processuais cometidas ao arripio do processo penal brasileiro (como ocorreu nos casos do uso de conduções coercitivas e prisões cautelares como forma de pressionar investigados). Como apontado pelo Min. Alexandre de Moraes no julgamento do HC 193.726/PR, a Procuradoria da República no Paraná incluía de forma totalmente aleatória e injustificada fatos apenas indiretamente conectados à Petrobras para justificar sua jurisdição sobre o caso e submeter processos à competência da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Lava Jato não entendia os processos judiciais como fins em si mesmo, como o exercício do império da lei. Para a força-tarefa da Lava Jato, tratava-se da perseguição de um grande objetivo político: o combate à corrupção no Brasil. Por mais valioso e republicano que esse objetivo possa ser, resta uma pergunta fundamental: processos judiciais podem ser meios para a perseguição de objetivos políticos?

Nesse ponto, é forçoso lembrar que processos judiciais criminais são intervenções do Estado na liberdade de indivíduos que têm direitos fundamentais garantidos constitucionalmente. O objeto de um processo penal é a proteção de um bem jurídico, mas o que está sendo julgado é a conduta de um indivíduo que pode ter sua liberdade limitada. Por isso, a tradição do direito penal moderno passou a entender o processo penal como um meio cujas formalidades devem ser verificadas de forma estrita e cujo objetivo não pode ser a condenação, mas o próprio cumprimento das condições procedimentais (GARZÓN, 2016). O processo penal, assim como o processo civil, legitima-se pelo cumprimento estrito de procedimentos impessoais cujo resultado deve ser sempre entendido pelas partes como razoavelmente imprevisível (LUHMANN, 1980) ou, ao menos, não controláveis de antemão por um ator ou por um objetivo político. Essa é uma característica fundamental do direito na modernidade.



O MPF de Curitiba/PR decidiu que a Lava Jato deveria funcionar como um grande exemplo nacional no combate à corrupção. Para isso, ela deveria se posicionar estrategicamente no quadro político nacional, para atrair apoio da opinião pública. Alianças políticas foram feitas com setores da imprensa. Investiu-se na promoção pessoal de figuras capazes de ser apresentadas como símbolos do combate à corrupção, e produziu-se uma grande diferenciação entre a Lava Jato, um esforço abnegado de combate à corrupção, e os inimigos, sobretudo os políticos, que seriam parte de uma grande estrutura corrupta.

Isso fica ainda mais claro na caracterização processual dos fatos que a Lava Jato encontrou. Ao invés de investigar fatos e atos de corrupção, a Lava Jato apresentava esquemas isolados de corrupção em diferentes partes do Estado, como parte de uma grande organização criminosa liderada por algumas pessoas em particular, como no caso do ex-presidente Lula. E era preciso mostrar resultados. Dessa forma, havia uma corrida para condenar o maior número de pessoas possíveis, e prender, de forma generalizada, usando prisões provisórias e cautelares, além de conseguir colaborações premiadas numa velocidade que jamais havia sido feito.

Hoje, passado o apoio quase inquestionável que a operação obteve, tornou-se possível olhar criticamente para muitos desses eventos. O próprio juiz Sergio Moro teve a sua suspeição e incompetência reconhecidas pelo Pleno do STF em relação aos processos do ex-presidente Lula. E há diversas críticas que vieram à tona sobre a forma como a condução das investigações interferiu no processo político brasileiro desde antes do *impeachment* (KERCHE; FERES JÚNIOR, 2018), o que causou, inclusive, a eleição de um ator político excêntrico, defensor da ditadura militar e da prática de torturas em 2018, como é o caso de Jair Bolsonaro. Esses fatores tornaram a Lava Jato uma operação politicamente movida, mas para compreender exatamente como se deu esse processo de politização, é necessário rastrear o passo a passo seguido pela força-tarefa na conquista de seus objetivos processuais e políticos.

### **CAPÍTULO 3: Os pilares institucionais da Lava Jato: entendendo a operação para além da sua dimensão jurídica**

“A Lava Jato foi o maior passo do Ministério Público Federal no combate à corrupção, foi nossa maior empreitada, certamente. Mas, a personificação da operação em alguns colegas em específico, e o descontrole institucional, talvez, tenham sido cruciais para que chegássemos ao momento de seu desmonte nas duas últimas gestões da Procuradoria-Geral da República. Os colegas em Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ e Brasília/DF (tanto na PGR quanto na PR-DF) certamente estavam motivados pelos mais elevados sentimentos republicanos, mas erraram feio ao flexibilizar garantias e direitos fundamentais. Corrupção se combate dentro da Constituição e das Leis no Estado Democrático de Direito” (ENTREVISTA, MPF, 2020)

A Lava Jato se tornou uma operação politicamente poderosa, que contou com intenso apoio institucional e social, fruto de um longo trabalho desenvolvido nas últimas décadas pelo Ministério Público Federal (ARANTES, 2002; ARANTES; MOREIRA, 2019). Por meio da análise dos passos traçados na operação, percebeu-se que a Lava Jato se tornou uma operação com um objetivo: combater a corrupção. Isso representa uma mudança profunda na forma de atuação do MPF, fazendo com que um órgão cuja função é atuar como titular da ação penal e substituto processual cível de direitos difusos se torne capaz de definir a política criminal, definindo prioridades de atuação e tornando um objetivo político, ou seja, o combate à corrupção, em um objetivo institucional.

O combate à corrupção, visto como algo altamente legítimo pela opinião pública, certamente é uma política pública relevante. Mas, no nosso modelo constitucional, não cabe ao Ministério Público definir políticas públicas em matéria criminal, mas, sim, ao Poder Executivo, seja por meio da Controladoria-Geral da União, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, que dispõe de mecanismos legais e das forças policiais federais, seja por meio dos Executivos estaduais. Ao MP caberia a tarefa de titular da ação penal, com respeito a garantias individuais e com respeito ao princípio do promotor natural.

As amplas prerrogativas de independência do MP brasileiro seguiram o modelo adotado por alguns países europeus, acompanhadas de limitações em sua atuação criminal, exatamente para evitar que uma ampla discricionariedade política para definir objetivos de política criminal pudessem redundar na sua politização. Contudo, da sua função como substituto processual da sociedade civil na esfera cível, em que passou a atuar na defesa de direitos difusos e âmbito em que foi dada ampla discricionariedade de atuação, o *Parquet* passou a incorporar objetivos políticos também à sua atuação criminal. E o mais estratégico deles foi, sem dúvida, o combate à corrupção.

O mais interessante é que o MPF conseguiu fazer essa profunda mudança parecer não apenas legítima, como desejável frente à opinião pública, que passou a entender a própria função do Ministério Público como voltada para a perseguição de finalidades políticas, tais como o “combate à corrupção”, e não como um órgão do sistema de justiça, limitado pelo princípio da estrita legalidade e por certa inércia processual no âmbito de sua atuação criminal.

Como consequência, o objetivo político de “combate à corrupção” tornou-se algo central na atuação do MPF. E a politização da instituição se tornou evidente não apenas na definição de seus objetivos em matéria de política criminal, mas sobretudo porque o MPF se tornou, agora, um dos mais importantes atores políticos da esfera pública brasileira. Procuradores passaram a dar entrevistas, a opinar sobre a eleição da Mesa Diretora do Congresso Nacional, a preparar apresentações públicas sobre denúncias contra políticos relevantes e a opinar cotidianamente sobre a política nacional por meio dos jornais.

Esse movimento de interferência e exposição explícitas de procuradores tornou a instituição extremamente exposta a críticas de politização e parcialidade. Além de ter levantado a suspeita de que os membros da operação tinham aspirações eleitorais, o que parece ter se verificado verdadeiro no caso do ex-juiz Sergio Moro que, após cooperar para o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT) e condenar o ex-presidente Lula (PT) à prisão, aceitou ser ministro de Estado do governo de Jair Bolsonaro.

“(…) a ida de Moro para o Ministério da Justiça era tudo o que ninguém queria. A Lava Jato sempre foi lida como uma operação política, principalmente, para os partidários do PT. Depois dessa atitude do Moro, eles tiveram certeza. Isso foi a pá de cal da operação toda. E não comprometeu só a credibilidade da investigação em Curitiba/PR, mas no Rio de Janeiro também” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

A Lava Jato buscou, desde o princípio, uma relação de proximidade quase simbiótica com a mídia. A partir das constantes notícias sobre a deflagração de novas fases da investigação, é possível que a sociedade tenha pensado que os rumos políticos do Brasil mudariam para melhor, a partir do desbaratamento do que a operação fez crer que fosse uma grande organização criminosa, com ramificações em diversos Estados e no DF, conduzidos com o apoio da base aliada do governo petista por uma só pessoa: Lula.

Agora, após o término oficial da operação, os casos passaram a tramitar nos GAECOs dessas unidades. Sem o frenesi midiático da operação pode ser que seja realizado um efetivo controle por parte dos Tribunais Superiores, como já demonstrou o STF que, entre março e abril de 2021, anulou as condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato, além de ter reconhecido

Sergio Moro como suspeito e incompetente para julgá-lo.<sup>96</sup> Provavelmente, a partir de agora, ocorrerá um efeito cascata e diversos condenados pela operação recorrerão ao STF e ao STJ pedindo revisão de penas e questionando as atuações do Ministério Público Federal e do ex-juiz Moro. Os votos de ministros como Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, que conduziram a corrente vencedora do julgamento, deixaram clara a interpretação de parte da Corte quanto a isso.

Através do *process tracing* (FALLETI, 2016; BEACH; PEDERSEN, 2019), apurou-se que a Lava Jato se firmou sobre quatro pilares principais de sustentação, responsáveis por dar o suporte necessário à manutenção da força-tarefa: *i*) os incentivos internacionais ao “combate à corrupção”; *ii*) o histórico e a experiência do MPF em operações de combate à corrupção; *iii*) os incentivos institucionais do MPF; *iv*) o apoio do Poder Judiciário.

Desde a década de 1970, a comunidade intencional tem buscado introduzir medidas contra a corrupção doméstica e transnacional (GARCIA, 2008). Isso fez com que diversos esforços internacionais fossem estabelecidos para constranger os países a adotarem medidas de combate à corrupção que, em última análise, enfraquece a democracia liberal. Um desses países foi o Brasil, que internalizou diversos tratados e convenções. Foram diversas leis que visavam o aumento das penalidades previstas para os crimes de corrupção, a criação de novos tipos penais, bem como o compromisso de investimentos na área de combate à criminalidade organizada.

A partir disso, contando com sua independência frente aos Três Poderes, conquistada na Constituição de 1988, o Ministério Público brasileiro começou a direcionar recursos cada vez maiores para investigações de combate à corrupção política. Dessa forma, no início da década de 2000, o combate à corrupção já era a maior pauta da instituição (ARANTES, 2002). No âmbito do Ministério Público Federal, foram diversas as operações que visavam o combate à corrupção político-empresarial, mas foram os casos do Banestado e do Mensalão que ganharam maior destaque na instituição e serviram de modelo de atuação para os procuradores da Lava Jato.

Assim, é possível afirmar que o histórico institucional, adquirido através dessas operações, serviram de base para as ações adotadas na Lava Jato, como uma espécie de

---

<sup>96</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula na Lava Jato**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

aprendizado institucional. Além disso, houve o apoio institucional dado à operação pelos membros do Ministério Público Federal, pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, pelo Conselho Superior do MPF e, em especial, pelo Procurador-Geral à época, Rodrigo Janot, que empenhou recursos humanos, tecnológicos e financeiros para o funcionamento e financiamento da operação em nível quase que nacional, além de sua expansão para outras unidades do MPF, contando com as mesmas condições. Sem essa alegação

Por fim, há a atuação do Poder Judiciário em todos os níveis de jurisdição, atuando de forma deferente e conivente com as ações adotadas pelos procuradores de primeira instância. Mas, em especial, há a figura do ex-juiz Sergio Moro, que atuou de forma estratégica e politicamente engajada para garantir que a narrativa do Ministério Público Federal sobre os casos prevalecesse, que a jurisdição da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR fosse mantida, e que a prisão do ex-presidente Lula fosse conquistada, retirando-o do pleito eleitoral em 2018. Houve, assim, um apoio quase que incondicional da Justiça brasileira para que a operação pudesse ter êxito em suas – controversas – ações.

Apesar de terem sido conquistados pelo MPF de forma gradual, juntos, esses quatro pilares de sustentação funcionam em um processo de retroalimentação sistemática, no qual a ausência de apenas um deles impediria parte considerável dos feitos da Lava Jato e faria com que a operação tomasse rumos bem diferentes no decorrer de sua história. Assim, o objetivo deste capítulo é revelar o processo trilhado pelo Ministério Público Federal para conquistar cada um desses pilares, de forma a permitir uma compreensão institucional da operação, em uma análise do papel do *Parquet*.

### 3.1 Os incentivos internacionais ao combate à corrupção

O combate à corrupção sempre foi matéria tratada de forma interna pelos Estados e somente a partir da metade da década de 1990 é que o debate ganhou proporções internacionais (RODRIGUES, 2020). Um marco internacional no combate à corrupção foi o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977, cujo objetivo foi tornar ilegal a realização de pagamentos a funcionários governamentais estrangeiros.

Através do FCPA, os EUA começaram a punir a corrupção internacional, mas acabaram em desvantagem competitiva, se comparados a outros países que, inclusive, deduziam valores de propina dos impostos de empresas nacionais, como foi o caso da França por um longo período (PAGOTTO, 2013; RODRIGUES, 2020).

“O *Foreign Corrupt Practices Act* foi o grande propulsor do combate internacional à corrupção, e foi um grande avanço porque, necessariamente, o crime organizado vai além das fronteiras geográficas, e interfere diretamente sobre a economia das nações e sobre o Estado Democrático de Direito” (ENTREVISTA MPF, 2020).

Em seguida, foi aprovada a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em dezembro de 1997, no âmbito do Conselho da OCDE e só ganhou vigência internacional em fevereiro de 1999. No Brasil, a Convenção de Paris, como é chamada, foi recepcionada através do Decreto nº 3.678/00 (BRASIL, 2000). Com isso, o Brasil assumiu, perante a comunidade internacional, o compromisso de tipificar o delito de suborno, agir com celeridade na condução das investigações e processos penais ligados ao tema, e de desenvolver mecanismos para que fosse possível o confisco desses valores (RODRIGUES, 2020).

Nesse contexto, uma série de documentos internacionais promovendo a cooperação jurídica entre as nações, foi sendo internalizada pelo Brasil. Possivelmente, o primeiro deles tenha sido o Tratado sobre Cooperação Judiciária em Matéria Penal, firmado entre Brasil e Itália, e promulgado pelo Decreto nº 862/93 (BRASIL, 1993). O Tratado foi firmado enquanto o sistema político italiano sofria os impactos gerados pela operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*), que é o grande referencial para os atores envolvidos na Lava Jato brasileira.

Ainda no contexto dos acordos bilaterais, foi firmado o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que foi internalizado através do Decreto nº 3.468/00 (BRASIL, 2000). Em seguida, uma série de documentos bilaterais sobre cooperação jurídica em matéria penal foram firmados, sendo os mais emblemáticos o assinado com os EUA, através do Decreto nº 3.810, com a Colômbia, através do Decreto nº 3.895, e com o Peru, através do Decreto nº 3.988, todos firmados em 2001 (RODRIGUES, 2020).

A partir da promulgação do Decreto nº 3.678/00, foi aprovada em 2002 a Lei nº 10.467/02, cujo objetivo era dar efetividade ao referido Decreto. O dispositivo introduziu no Código Penal (CP) os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B) e tráfico de influência em transação comercial internacional (337-C). Conforme aponta Rodrigues (2020), apesar de as denúncias da operação Lava Jato não apontarem especificamente esses crimes contra seus investigados, a internalização desse tipo de norma pode servir para reforçar “valores institucionais de combate à corrupção” (p. 61) junto àqueles que atuam na persecução penal.

Apenas quatro meses depois, em outubro de 2002, foi promulgado o Decreto nº 4.410/02, que garantiu efetividade ao conteúdo da Convenção Interamericana contra a Corrupção (firmada em 1996). A partir desse momento, não só a corrupção cometida contra agentes públicos estrangeiros seria penalizada, mas também aquela cometida contra agentes nacionais.

Considerando que a corrupção envolve, necessariamente, atividades em contexto transnacional e reflete em diversos setores da sociedade, a cooperação internacional no âmbito da persecução penal foi tema de diversos outros documentos que comprometiam os países a assumirem uma postura combativa em relação à corrupção, como é o caso da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, internalizada no Brasil através do Decreto nº 5.687/06 (GARCIA, 2008).

O grande objetivo desses documentos internacionais sempre foi, para além da cooperação técnica entre os países, constranger os Estados signatários a adotarem medidas no combate à corrupção, algo que transcende a criatividade legislativa através da alteração ou criação de novas leis. A primeira forma de constrangimento foi a criação do Mecanismo de Acompanhamento da Implantação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), que submeteu o Brasil à supervisão da Organização dos Estados Americanos (OEA) no que tange à implantação do que está disposto na própria Convenção (RODRIGUES, 2019; 2020).

Essa supervisão é realizada com base nas informações prestadas pelo governo e por entidades da sociedade civil a uma comissão de peritos, que é responsável pela elaboração de relatórios sobre os avanços do Brasil no cumprimento dos compromissos acordados na Convenção. Como exemplo, é importante tratar aqui duas Recomendações do MESICIC ao Poder Judiciário no ano de 2012, quando o Mecanismo já estava em sua Quarta Rodada de Análise.<sup>97</sup>

A primeira Recomendação, sugeria a implementação de reformas no sistema recursal brasileiro, visando agilizar a conclusão dos processos do sistema criminal. Uma das consequências disso foi que, em fevereiro de 2016, o STF entendeu ser constitucional a execução antecipada da pena privativa de liberdade após decisão condenatória em segunda

---

<sup>97</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Mecanismo de Acompanhamento da Implantação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. **Relatório Final da Quarta Rodada de Análise** (Aprovado na Sessão Plenária de 14 de setembro de 2012). Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_bra\\_por.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_por.pdf)>. Acesso em: 25 de fev. 2021.

instância, no âmbito do HC 126.292/SP. A segunda Recomendação, sugeria ao Brasil que fossem criados meios de garantir que o foro por prerrogativa de função não fosse utilizado para agentes políticos se esquivarem da Justiça. Em resposta a isso, o STF passou a aplicar um entendimento restritivo das hipóteses de foro, o que ficou decidido durante o julgamento de Questão de Ordem na Ação Penal 937.<sup>98</sup> Essas duas Recomendações levaram a Lava Jato a obter muito êxito no que se tange ao cumprimento antecipado das penas e quanto ao alcance do Ministério Público Federal sobre atores antes tidos como “blindados” pelo sistema devido ao foro por prerrogativa.

Ainda no âmbito das formas de constrangimento aos Estados signatários da Convenção, em 1989 foi criado o Grupo de Ação Financeira (GAFI), integrado pelos países do G7,<sup>99</sup> e que tem por objetivo o estabelecimento de padrões e a implantação de mecanismos “legais, regulatórios e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a integridade do sistema financeiro internacional” (RODRIGUES, 2019, p. 68).

Apesar de suas decisões não serem vinculantes, o GAFI exerce uma grande influência através de suas recomendações em relação ao combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Para isso, realiza avaliações periódicas nos países, nas quais o objetivo é verificar se há uma real adoção de medidas de combate à corrupção em suas mais variadas formas. O Brasil se tornou membro do GAFI em 2000, e foi avaliado pela última vez em 2009. Dentre as mais variadas recomendações, diversas delas tratam de investimento em varas especializadas em lavagem de dinheiro, alteração dos parâmetros de prescrição de crimes dessa espécie penal, da implementação de um modelo de capacitação sistemática sobre o tema, de garantias de celeridade processual quando forem decretadas quebras de sigilo bancário, bem como uma uniformização da postura do Judiciário nessa temática (RODRIGUES, 2019).

Em 2010, foi criado o Grupo de Trabalho Anticorrupção, entre o G20<sup>100</sup> e a União Europeia. O Grupo também emite recomendações sobre a implantação do Plano de Ação Anticorrupção, também aprovado em 2010, cujo objetivo é o combate à corrupção para “assegurar o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza” (RODRIGUES, 2019, p. 69). A influência internacional gerada através da criação de todos esses documentos oficiais, com o objetivo de implementar medidas anticorrupção começaram a ganhar eco, e serviram de

---

<sup>98</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Questão de Ordem na Ação Penal 937**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

<sup>99</sup> Grupo dos 7 países mais ricos do mundo, à época.

<sup>100</sup> Grupo das 20 maiores economias do mundo.



influência para inovações domésticas, como foi a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

Esse breve histórico demonstra que ao longo dos últimos trinta anos, pelo menos, foram sendo geradas, no contexto internacional, uma série de medidas que visavam o combate à corrupção de agentes públicos, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, especialmente, após o atentado às torres gêmeas na cidade de Nova York nos EUA, em 11 de setembro de 2001. A adesão do Brasil a esses documentos internacionais, recepcionados no ordenamento jurídico nacional, bem como a mobilização interna de agentes e entidades em prol do combate à corrupção, influenciou diretamente as ações e o planejamento estratégico de diversas entidades e órgãos que atuam nessa seara, como é o caso do Ministério Público Federal.

Assim, é possível afirmar que o MPF vislumbrou nesse ambiente um terreno fértil para a concretização de seus objetivos institucionais quanto ao recrudescimento legislativo-penal e processual penais. Além disso, houve o empoderamento do órgão dentro do processo penal, até mesmo frente a outras instituições que atuam na persecução penal, conseguindo a cada nova medida adotada o aumento de sua musculatura corporativa-institucional, o que pode ser considerado o início da agenda anticorrupção no Ministério Público Federal. O contexto internacional do combate à corrupção forma, assim, o primeiro grande pilar da Lava Jato, ou seja, seu primeiro mecanismo causal.

### 3.2 Histórico e experiência do MPF em operações de combate à corrupção

Desde que o Ministério Público ganhou sua completa autonomia em 1988, seja no âmbito estadual ou federal, a instituição sofreu grande influência dessas investidas internacionais de combate à corrupção. Se antes de 1988 a instituição era conhecida por ser subserviente ao chefe do Poder Executivo, era o seu desejo mostrar que a instituição havia mudado o seu perfil. Um dos maiores motivos do anseio em alterar sua imagem perante a sociedade se deve ao fato da associação criada entre o órgão e o regime militar (ARANTES, 2002; SADEK, 2008).

Nesse contexto de definição de objetivos políticos, o MPF começou a se organizar internamente para que seus planos se concretizassem, utilizando-se do discurso da hipossuficiência da sociedade para conseguir ainda mais discricionariedade no âmbito criminal. A instituição iniciou esse processo redefinindo suas prioridades, como relatou um membro da estrutura do órgão:

“(...) houve uma movimentação interna de procuradores que estavam dispostos a cortar na própria carne, retirando orçamento de áreas tradicionalmente caras ao Ministério Público, como direitos difusos, coletivos e dos povos tradicionais, para deslocá-lo para o combate à corrupção política. Havia se instalado na instituição a ideia de que a corrupção era o que corroía todas as esferas da vida em sociedade. Toda a democracia” (ENTREVISTA MPF, 2020).

Assim, foram se tornando cada vez mais comuns as operações que visavam desbaratar esquemas ilegais como foi o caso da Máfia dos Fiscais em São Paulo, por exemplo. (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2009).

No âmbito federal, se pode elencar dois grandes episódios que serviram de aprendizado para a Lava Jato. O primeiro, já abordado no capítulo 1, é o do Banestado, a primeira megaoperação da qual se tem notícia, e na qual se formou a primeira força-tarefa no MPF. A FT-CC5 contava além de um grupo de procuradores da República (a exemplo de Deltan Dallagnol, Orlando Martello, Carlos Fernando Lima e Januário Paludo), com a Receita Federal e a Polícia Federal. A delegada responsável pelo inquérito principal do caso Banestado foi Erika Marena. Por fim, havia a figura do juiz Sergio Moro, responsável pelos casos do Banestado, que tramitavam perante a 2ª Vara Federal de Curitiba, da qual ele era titular à época.

Além de todos esses atores que voltariam a atuar em conjunto na Lava Jato, considerando tratar-se de um caso envolvendo desvio de grandes valores financeiros para os EUA, os procuradores contavam também com o auxílio das autoridades estrangeiras na resolução do caso, como o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), o Departamento de Segurança Interna dos EUA e a Promotoria de Nova York, que atuava na quebra dos sigilos bancários dos investigados e na representação do Estado Brasileiro no Judiciário dos EUA. O caso foi de extrema importância, pois,

“(...) permitiu que, pela primeira vez, nós nos debruçássemos sobre algo que revela muito sobre como é o Brasil desde sempre: um lugar onde pessoas poderosas cometem crimes e nunca são responsabilizados. Eu acho que o fato de termos trabalhado em conjunto com os órgãos americanos facilitou bastante o trabalho, e serve de referencial de atuação até hoje” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

O segundo episódio, também já abordado no capítulo 1, é o do Mensalão. O caso é emblemático porque foi a primeira vez que a Procuradoria-Geral da República conduziu uma investigação de corrupção política tão complexa. A partir daquele momento, o que a PGR adotasse como medida de combate à corrupção, seria imediatamente reproduzido por toda a instituição do Ministério Público no Brasil. O caso serviu para fortalecer a ideia de força-tarefa no MPF, bem como serviu de espelho no que se refere ao uso estratégico e criativo da legislação.

Assim, a parceria entre Receita Federal, Polícia Federal e o *Parquet*, se tornou um *modus operandi* comumente adotado em casos de combate à corrupção.

“O Mensalão foi um grande exemplo para nós aqui na PGR, porque era a primeira vez que víamos algo tão grande quanto aquilo, e que demandava de nós um esforço coletivo. Me lembro que até servidores da Polícia Federal foram cedidos para cá, para ajudar na criação e desenvolvimento de sistemas de investigação, por exemplo” (ENTREVISTADO, MPF, 2020).

Os sistemas de investigação aos quais o entrevistado se refere no trecho acima são o SIMBA e o SITTEL (ambos abordados nos capítulos anteriores), softwares de investigação bancária, telefônica e telemática, respectivamente, que foram criados e aperfeiçoados por agentes da Polícia Federal que foram cedidos à PGR à época. No MPF, foram lotados junto à SPPEA/PGR, junto aos servidores e procuradores do MPF, e desenvolveram os sistemas que mais ajudaram o *Parquet* na concretização de seus objetivos estratégicos.

O caso do Mensalão se tornou paradigmático também pelo uso estratégico da legislação, no caso concreto, do art. 288 do CP, que trata dos crimes de associação criminosa, mais comumente chamados de crimes de quadrilho ou bando. A PGR investiu na tese de que a alta cúpula dos partidos políticos envolvidos no caso, especialmente a do PT, configurava uma associação criminosa “destinada a cometer um crime politicamente orientado” (RODRIGUES, 2019, pg. 75).

Isso permitiu à PGR a estruturação da denúncia em blocos e o estabelecimento de um raciocínio lógico-causal entre os supostos crimes cometidos pelos investigados, que passaram a ser réus a partir da aceitação da denúncia, na Ação Penal nº 470.<sup>101</sup> No entanto, os ministros não concordaram com o entendimento da PGR, e absolveram todos os réus do crime de associação criminosa (termo usado antes da promulgação da Lei nº 12.850/13).

De toda forma, o aprendizado do Ministério Público brasileiro com o Banestado e com o Mensalão foi enorme. Com o Banestado, os procuradores criaram expertise em crimes de colarinho branco e investigação em territórios estrangeiros, através dos acordos de cooperação técnica e outros protocolos adotados. Além de aprenderem também a atuar em conjunto com a Polícia Federal e a Receita Federal (força-tarefa), dividindo a investigação e os holofotes (fonte do desgaste entre as instituições em outras operações). Com o Mensalão, os procuradores aprenderam a se utilizar da lei de forma a contemplar seus interesses processuais, criando um

---

<sup>101</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Penal nº 470**. Relatores: Min. Joaquim Barbosa e Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11541>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

enredo factível para os supostos crimes imputados aos réus, exercitando sua criatividade legislativa.

Para além dos fatores processuais e institucionais das duas megaoperações, este segundo pilar de sustentação da Lava Jato se firma (especialmente no caso de Curitiba), principalmente, na íntima relação entre as instituições de persecução penal (Polícia Federal, Receita Federal, Ministério Público Federal no Paraná), através da constante troca de informações, e no uso da cooperação técnica internacional para a obtenção de dados do exterior, experiência adquirida através do caso Banestado, principalmente. Ademais, houve o uso estratégico da legislação em diversos casos, para enquadrar os investigados no crime de organização criminosa, e apresentação de denúncias em bloco, semelhantemente ao que ocorreu no Mensalão.

É importante ressaltar também que procuradores que mais tarde foram atuar nos núcleos da Lava Jato em Brasília/DF, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP, atuaram anteriormente no braço curitibano da operação, bem como no grupo de trabalho que atuava assessorando o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, diretamente na PGR. A troca de informações e expertise entre os setores da Lava Jato no Brasil foi essencial para a longa manutenção da operação, e de forma tão semelhante quanto ao seu *modus operandi* (com exceção de São Paulo, que nunca apresentou resultados tão relevantes).

Portanto, pode-se afirmar aqui que as operações do Ministério Público Federal serviram de experiência para que a Lava Jato fosse possível, através das estratégias processuais penais e da troca de informações com outras instituições de persecução e investigação no Brasil e no exterior. Essas trocas, inclusive, por vezes, desrespeitaram os limites do sistema acusatório como foi no episódio do acordo de cooperação técnica com o Ministério Público suíço. Esse contexto configura o segundo mecanismo causal da operação.

### 3.3 Os incentivos institucionais do MPF

A Lava Jato só foi possível a partir do amparo institucional por parte do MPF e, principalmente, da cúpula do órgão. Inicialmente, esse apoio era mais velado entre os membros que integravam a PGR, mas a partir do momento em que o Procurador-Geral, Rodrigo Janot, começou a apoiar abertamente os rumos tomados em Curitiba/PR, tornou-se visível a capilarização desse apoio. É importante ressaltar que, apesar do apoio capilarizado, o cenário nunca foi generalizado, e vozes dissidentes, dentro da própria gestão de Janot, começaram a se posicionar abertamente, principalmente, durante as sessões do Conselho Superior e do Conselho Institucional do MPF.

Vários foram os depoimentos colhidos no âmbito desta pesquisa, em que os entrevistados afirmam que, a princípio, Rodrigo Janot não estava muito confortável com os rumos da operação no Paraná, e foram enfáticos ao afirmar que

“(...) era claro que o Procurador-Geral não estava satisfeito com aquele espetáculo que se tornou a Lava Jato. Havia uma espécie de vergonha “institucional” pela exposição do processo penal naquele nível. Nós estávamos expostos! Mas, rapidamente a Lava Jato passou a ser ferrenhamente defendida por grande parte do MPF” (ENTREVISTA, MPF, 2020)

Apesar desse desconforto inicial, a partir de um dado momento, o Procurador-Geral da República concordou com os rumos da operação, o que ficou demonstrado em seus pareceres e sustentações orais nos recursos que chegavam ao Supremo Tribunal Federal. No entanto, esse apoio surgiu por dois motivos: *i*) Janot engrossava as fileiras de parte do MPF que defende uma atuação mais rígida no combate à corrupção (principalmente, à corrupção política); *ii*) Janot sofria pressão de procuradores de primeira instância e de seus colegas subprocuradores-gerais. Dentre os dois motivos, o segundo necessita de uma análise mais detida.

Inicialmente, é importante lembrar que no primeiro governo Lula, inaugurou-se a tradição de se indicar ao cargo de PGR o nome mais votado da lista tríplice elaborada pela ANPR. Essa tradição só foi quebrada no governo Temer que, em 2017, indicou Raquel Dodge, a segunda colocada da lista, para o cargo. Em 2019, Jair Bolsonaro também não seguiu a lista, e indicou Augusto Aras, que sequer havia participado da consulta interna e nunca foi considerado um nome de destaque na estrutura do MPF.

As investigações da Lava Jato em Curitiba/PR tiveram início em 2009, quando o Procurador-Geral da República era Roberto Gurgel. À época, a PGR se preparava para seu caso mais complexo envolvendo personalidades políticas, o Mensalão, que seria julgado pelo STF nos anos seguintes. Gurgel teve dois mandatos de dois anos, com início em julho de 2009 e término em agosto de 2013. Rodrigo Janot o substituiu e foi o subprocurador-geral mais votado na consulta realizada pela ANPR, e conduzido ao cargo de PGR em setembro de 2013 pela então presidenta Dilma Rousseff.

As fases ostensivas da Lava Jato foram iniciadas em março de 2014, poucos meses após a troca no comando da PGR. Nesse começo de gestão, interlocutores afirmaram um descontentamento de Janot com a forma de atuação dos procuradores de Curitiba/PR, que se caracterizava por ser midiática demais. No entanto, no ano seguinte, em 2015, haveria nova consulta para a escolha de um novo PGR, e Janot disputaria sua recondução ao cargo. Já havia uma pressão de procuradores e subprocuradores para que Janot investisse na Lava Jato que,

naquele momento, era o “espelho da eficiência, do poder e do prestígio do Ministério Público Federal diante da sociedade. Era uma espécie de vitrine do nosso trabalho” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Com a iminência de uma nova consulta promovida pela ANPR, Rodrigo Janot foi cedendo às pressões internas e equipando a operação curitibana com recursos financeiros, humanos e tecnológicos jamais dispostos a uma operação de combate à corrupção no Brasil.<sup>102</sup> Assim, o PGR cedeu às pressões internas do MPF para que pudesse ser reconduzido ao cargo de Procurador-Geral da República.

A mudança de interpretação do PGR acerca do *modus operandi* da operação em Curitiba/PR ocorreu porque caso ele interferisse de maneira contrária aos objetivos da Lava Jato, sua recondução se tornaria praticamente inviável devido à perda de apoio eleitoral entre seus colegas. Assim, é possível afirmar que o Ministério Público Federal funciona, internamente, sob a lógica de facções e grupos de pressão, que promovem ações de pressão, através de uma coalizão de consenso (ARAGÃO, 1996; DIANI; BISON, 2010). Significa dizer que

“(...) há uma responsividade do PGR em relação aos colegas, porque ele sabe que, dependendo das medidas adotadas, ele pode não ser reconduzido na eleição da ANPR. Isso é o que me faz ser tão contra essa forma de escolha do PGR. No começo, no governo Lula, nós pensávamos que isso seria ótimo, que o presidente da República respeitar a lista seria um grande avanço, mas o que vimos na Lava Jato não foi isso. Vimos em um primeiro momento um PGR não muito satisfeito com o que via, mas sem tomar grandes medidas para se coibir algumas coisas; depois, vimos um PGR coagido pelos colegas e, por fim, vimos um PGR conivente com tudo o que aconteceu” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Se Rodrigo Janot não tivesse apoiado, emitido pareceres favoráveis aos pedidos dos procuradores, e nem sustentado a narrativa da operação na Suprema Corte, a Lava Jato não teria tomado os rumos que tomou.

Um outro fator importante nessa análise é a tradição inaugurada pelo ex-presidente Lula de indicar e nomear sempre o primeiro colocado da lista tríplice da ANPR. Essa tradição se estendeu até o segundo governo Dilma, que reconduziu Rodrigo Janot ao cargo. Caso a ex-presidenta tivesse adotado a postura de Temer ou Bolsonaro, e indicado quem melhor servisse

---

<sup>102</sup> Apesar de o Ministério Público Federal não informar exatamente o quanto gastou nos sete anos de funcionamento da Lava Jato, todos os fatores levam a crer que a operação custou um alto valor financeiro, principalmente, se considerado o seu período de funcionamento, o número de procuradores cedidos com exclusividade para o caso e os recursos aos quais tiveram acesso.

aos interesses do governo, Janot muito provavelmente não teria sido reconduzido ao posto, o que teria enfraquecido a Lava Jato de forma gradual.

### **3.3.1 O *Modus Operandi* da Lava Jato: parcerias interinstitucionais e cooperação internacional**

Inicialmente, a fase ostensiva da Lava Jato foi marcada por uma forma de atuação comum às operações do MPF, com o cumprimento de mandados de buscas e apreensões, quebras de sigilo fiscal, bancário e telemático e bloqueios patrimoniais. Tornou-se visível a semelhança entre Banestado e Lava Jato através da participação mais ativa de órgãos como a Polícia Federal e a Receita Federal, além do uso estratégico de prisões cautelares, principalmente, se for considerado o fato de que muitos dos atores envolvidos no primeiro caso, repetiram a experiência no segundo, nas três instituições e também no Judiciário federal paranaense.

Esse contexto favorável em Curitiba/PR demonstra que havia confiança entre os agentes das diferentes instituições para trabalharem em conjunto. Logo em seguida, com o desmembramento da operação para o Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF e São Paulo/SP, essa mesma forma de trabalho em parceria foi copiada com o objetivo de reproduzir o sucesso do núcleo curitibano da Lava Jato.

A participação da Polícia Federal em operações do Ministério Público Federal, apesar de comum, é sempre bem conflituosa, considerando que ambas as instituições têm competência investigativa e devem atuar em complementação uma à outra. Esses conflitos ocorrem devido a busca por protagonismo midiático e pela expansão de competências de ambas as instituições na investigação e no processo-crime, pois,

“(…) há uma briga de egos institucionais e até mesmo pessoais entre os agentes. Uma instituição quer demonstrar ser mais importante no combate à corrupção que a outra. Isso, muitas vezes, dificulta o trabalho e coloca toda uma operação em risco. Mas, na Lava Jato isso não ocorreu. Em Curitiba, cada instituição sabia o seu lugar, e uma ajudava a outra nas suas funções. O Ministério Público, que eu me lembre, inclusive, não fazia coletivas de imprensa sem a presença da Polícia e da Receita” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

No entanto, o que chama a atenção nessa parceria é a presença da Receita Federal em grande parte das fases ostensivas da operação. Chefiada pelo auditor fiscal Roberto Leonel, a área de inteligência da instituição atuou diretamente com a Lava Jato curitibana. Através do SisLava, sistema responsável pelo armazenamento e compartilhamento de dados fiscais, o órgão compartilhou e interpretou para o Ministério Público Federal diversos relatórios emitidos

pelo sistema, informações contidas nas peças processuais da Lava Jato em Curitiba/PR, prática também adotada no núcleo do Rio de Janeiro/RJ.

Essa troca de informações da Receita com instituições do sistema de Justiça, como o Ministério Público Federal, independe de autorização judicial, o que facilita o trânsito de informações no que tange ao tempo de atendimento do pedido e de sua análise (RODRIGUES, 2019).<sup>103</sup> Entretanto, é necessário ressaltar que a instituição não pertence ao sistema de Justiça, e nem ao sistema de persecução penal. Sua presença física em cumprimento de diligências judiciais apresenta riscos, dado que a Receita Federal tem acesso a dados pessoais aos quais nem mesmo a polícia ou o MP podem ter acesso sem autorização judicial.

Assim, ao mesmo tempo em que a Receita Federal fornecia e interpretava dados para o Ministério Público Federal, por sua vez, o MPF cedia espaço à RF, que demonstrou objetivamente querer atuar de forma mais enfática em operações de combate à corrupção, extrapolando sua competência. Funcionava com um sistema bilateral de benefícios: “o MPF ficava com os dados e a Receita ganhava prestígio e poder decisório” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Esse sistema bilateral demonstra um anseio institucional da Receita Federal em ampliar suas competências funcionais, adentrando a seara da persecução penal, e de garantir visibilidade à sua atuação, através de seus servidores, chancelada pelo Ministério Público Federal na Lava Jato. A relação se mostrou bastante eficaz, principalmente para o MPF, que contou com o auxílio de especialistas na interpretação e manipulação de dados de forma célere, mas é importante ressaltar que “houve uma invasão da competência do Ministério Público Federal pela Receita Federal. Mas, essa invasão foi permitida. O próprio MPF cedeu espaço à Receita para que atuasse como se órgão investigativo de persecução penal fosse” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Além dessa parceria vantajosa com outras instituições, o MPF no Paraná investiu bastante em parcerias internacionais com órgãos de investigação e inteligência, devido ao uso de *offshores* e o envio de valores para o exterior. É possível afirmar que os procuradores se

---

<sup>103</sup> Essa troca de informações foi questionada no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em um caso que não se relacionava com a Lava Jato, e o tribunal entendeu que a troca de informações era ilegal para fins penais. O Ministério Público Federal interpôs o Recurso Extraordinário 1.055.941 (com repercussão geral reconhecida) perante o STF e, em 2018, o Min. Dias Toffoli deferiu liminar suspendendo todos os feitos penais e investigações em andamento, que tivessem em seu rol de documentos, dados bancários e fiscais que não tivessem sido autorizados pelo Judiciário. No entanto, em 2019, o Pleno do STF, analisando o mérito do caso, decidiu pela constitucionalidade do compartilhamento de informações, sem a necessidade de autorização judicial prévia.



utilizam desse método de trabalho desde os tempos do caso do Banestado, em que foi necessário o contato com autoridades norte-americanas e portuguesas durante as investigações. No caso da Lava Jato, esse contato foi intensificado com as autoridades suíças e norte-americanas.

Através da cooperação internacional, o Ministério Público Federal teve acesso a documentos que comprovaram a materialidade e a autoria dos atos que eram investigados, além de repatriar um grande valor financeiro, desviado nas transações espúrias ocorridas na Petrobras e em outras empresas e órgãos públicos brasileiros. Mas, a cooperação internacional também sofreu críticas devido aos seus efeitos e ao comportamento do MPF no âmbito desses acordos de cooperação técnica. Em vários momentos, é possível perceber que o *Parquet* desenvolveu relações com Estados estrangeiros sem a supervisão ou acompanhamento do Poder Executivo, constitucionalmente competente para isso, conforme narra o fragmento abaixo:

“(...) vários colegas vinham conversar sobre as razões pelas quais não incorporávamos a cooperação como um todo, e aí eu tinha que explicar para os colegas que ainda existia uma Constituição no Brasil, e ela delegava relações internacionais exclusivamente para o Executivo, e não a qualquer outro órgão estatal. Se nós não queríamos que mexessem nas nossas competências, não deveríamos mexer nas dos outros Poderes. Diziam que isso gerava ineficiência, só que pela eficiência eu não posso quebrar regras constitucionais. Mais tarde, ficamos sabendo que mesmo com a negativa dos pedidos, os colegas faziam contato direto com os homólogos estrangeiros. Diante disso, criamos fóruns regionais na América do Sul, reunindo os MPs do continente, justamente para frear o ativismo dos colegas, mesmo assim, não funcionou muito, afinal, Janot acabou colocando um ativista como coordenador dessa tarefa, que é o Vladimir Aras. A pessoa mais ativista começou a coordenar a cooperação internacional do MPF, e isso foi péssimo, porque isso fez com que o MP passasse a ter relações completamente descontroladas com autoridades estrangeiras, fazendo uma diplomacia paralela e deixando o Brasil extremamente fragilizado mundo afora” (ENTREVISTA, MPF, 2019).

Nesse contexto de diplomacia paralela (ZERAOU, 2011), há dois casos emblemáticos e importantes, que ilustram essa relação conflituosa e, em último caso, ilegal. O primeiro se refere a um acordo de cooperação técnica proposto pelo homólogo do Ministério Público na Suíça, para que os procuradores brasileiros ouvissem, no Brasil, pessoas ligadas à Odebrecht, no âmbito de uma investigação criminal que corria naquele país. Dessa forma, o Ministério Público Federal teve acesso a documentos de uma determinada conta mantida pela empresa e se utilizou dessa informação para fundamentar denúncias, sem que houvesse um pedido formal de cooperação cujo autor fosse o Estado brasileiro, solicitando às autoridades suíças a permissão para utilizar aqueles documentos. O episódio ficou conhecido pelo Judiciário suíço de “auxílio judicial selvagem”.

O segundo caso envolve diretamente a Petrobras, que teve que arcar com o valor aproximado de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) em multas

impostas pelo Departamento de Justiça dos EUA. Segundo o acordo entre EUA e Petrobras, parte dessa multa seria paga diretamente às autoridades brasileiras. Contudo, o MPF tentou decidir o destino do recurso, fazendo com que a estatal brasileira assinasse um Acordo de Assunção de Compromissos (AAC) com o órgão,<sup>104</sup> ratificando o compromisso quanto ao pagamento do valor no Brasil e a jurisdição do *Parquet* sobre a sua destinação. O acordo foi homologado pela juíza federal substituta da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, Gabriela Hardt.

A própria força-tarefa curitibana decidiu que metade desse valor seria empregado em um fundo patrimonial, que viria a ser administrado por uma fundação privada em Curitiba/PR, com o objetivo de promover uma cultura de integridade na sociedade brasileira. É claro que criar uma fundação assim geraria algum retorno aos próprios membros da Lava Jato, sendo o primeiro deles o ganho reputacional pela iniciativa, além do fato de que eles seriam “as principais celebridades contratadas pela instituição para realização de cursos e palestras em eventos que possivelmente não sofreriam restrições orçamentárias, em especial, porque o MPF de Curitiba teria a prerrogativa de ocupar um assento nos órgãos de deliberação da fundação” (RODRIGUES, 2019, p. 161).

A ideia de criação de uma fundação em cujo rol de objetivos principais estaria a promoção de uma “cultura de integridade” foi motivo de orgulho dos procuradores de Curitiba/PR, que não enxergaram qualquer incoerência ou conflito de interesses na situação. No entanto, a repercussão da ideia foi de tal maneira negativa que a própria Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, questionou no STF a constitucionalidade do acordo, através da ADPF 568.

Sorteado o relator da ação, o Min. Alexandre de Moraes declarou a nulidade do AAC, por entender que houve, por parte dos procuradores da Lava Jato, desrespeito aos preceitos fundamentais da separação de Poderes, do respeito à chefia institucional (a PGR, no caso), bem como da unidade, independência funcional e financeira do Ministério Público Federal e da legalidade e moralidade administrativas, pois, ambas as partes do acordo não eram legitimadas para a sua propositura e firmamento, o objeto era ilícito, e o juízo que o homologou era manifestamente incompetente.

Apesar das parcerias formadas entre o Ministério Público Federal e outros órgãos nacionais e estrangeiros renderem bons resultados à instituição, é importante ressaltar que o

---

<sup>104</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Acordo de Assunção de Compromissos – MPF/Petrobras**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/acordo-fundo-petrobras>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

cenário visto na Lava Jato foi de invasão de competências constitucionalmente asseguradas a outras instituições. Ao que tudo indica, usa-se do princípio da independência funcional para atuar da forma que melhor se ajusta à situação enfrentada, subvertendo por completo o preceito constitucional assegurado em 1988.

### 3.3.2 A relação entre a Lava Jato e a Mídia

Desde os anos 2000, um marco importante na forma de interação entre mídia e Ministério Público no Brasil se deu nas investigações relativas à “Máfia dos Ficais” em São Paulo, entre 1998 e 1999. Naquela ocasião, a interação entre o MPSP e a mídia foi tão intensa que houve cobertura ao vivo de uma determinada ação controlada em que se buscava flagrar fiscais paulistas cobrando propina de comerciantes. Concretizou-se ali uma parceria bastante eficaz: a mídia emprestava visibilidade ao MPSP que, por sua vez, empregava legitimidade às denúncias que circulavam na mídia (ARANTES, 2002).

Na Lava Jato, o *modus operandi* não foi alterado, e a relação que se estabeleceu entre mídia e Ministério Público Federal tinha os mesmos padrões. Existiu uma retroalimentação entre mídia e MPF no contexto da Lava Jato (o que também se estende aos contextos de tantas outras operações conduzidas pelos órgãos do sistema de Justiça brasileiro). A partir dessa retroalimentação, é necessário verificar outros possíveis efeitos dessa superexposição midiática do direito penal. Para a investigação e o processo penal em si, a divulgação dos feitos em andamento promovem apoio popular e cumprem com a ideia de *accountability* propagada internamente dentro do MPF. Mas, esses não são os únicos efeitos.

Situações que envolvem pessoas politicamente expostas (BARROS, 2008) chamam a atenção dos veículos de comunicação, principalmente, quando uma determinada investigação tem em seu rol de investigados uma lista muito extensa de PPEs. Desde o começo, a Lava Jato se autopromoveu em cima dos casos e personalidades que investigava, valendo-se do peso político-midiático dos nomes desses investigados. Isso se tornou ainda mais claro nas muitas coletivas de imprensa convocadas para explicar fases da operação, que contavam com a participação de delegados da Polícia Federal e de servidores da Receita Federal.

É importante ressaltar que essa estratégia de exposição excessiva de investigados é parte constante do processo de investigação norte-americano, copiado no Brasil pelos membros do MPF. Através do Projeto Pontes, a embaixada dos EUA no Brasil patrocinou uma série de pequenos eventos reunindo juízes, procuradores e advogados para falar de estratégias de combate à corrupção política e à criminalidade organizada. Isso gerou uma longa e sólida

parceria entre o Departamento de Estado, o Departamento de Justiça dos EUA e agentes do sistema de Justiça brasileiro.

Em 2009, Karine Moreno-Taxman, procuradora do Departamento de Justiça dos EUA e especialista em lavagem de dinheiro, combate à corrupção e terrorismo, foi convidada para palestrar no encontro anual de policiais federais brasileiros, realizado na cidade de Fortaleza/CE. O encontro reuniu autoridades do sistema de Justiça no Brasil e em outros países para debaterem temas atuais do combate à criminalidade. Em sua fala, a procuradora foi enfática ao afirmar que em casos envolvendo corrupção política deve-se tentar encontrar o líder da organização criminosa que se consiga prendê-lo. Além disso, afirmou que para que esse líder seja condenado pelo Judiciário, é necessário que esse indivíduo seja odiado pela população, e os responsáveis por essa campanha de ódio, obviamente, são os operadores do Direito.

A superexposição de investigados atendia a um objetivo duplo: a conquista do apoio popular, visibilidade e autopromoção institucional (e pessoal em diversos casos, como o do próprio Deltan Dallagnol). Esses agentes públicos, especialmente, os procuradores do MPF, começaram a ganhar visibilidade e se tornaram personalidades conhecidas do público, se valendo da legitimidade e seriedade que o cargo lhes imprime, para concederem entrevistas, frequentarem programas de televisão,<sup>105</sup> atuarem como palestrantes em diversos eventos.<sup>106,107</sup> Mas, o que realmente chama a atenção é o fato dessa superexposição ter sido estrategicamente planejada pelos membros da Lava Jato curitibana visando, principalmente, uma aproximação com a Rede Globo (DUARTE, 2020).

O objetivo dessa aproximação era dar uma maior visibilidade à operação, a partir do maior veículo de comunicação do país, a Rede Globo. Através das informações obtidas na Operação *Spoofing*, há claros indícios de como se deu esse processo de aproximação com os meios de comunicação, e o uso estratégico de informações privilegiadas dos processos que tramitavam na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

O Ministério Público Federal possui uma Assessoria de Comunicação (ASCOM) em todas as suas unidades, com servidores concursados e especialistas na área para auxiliarem o órgão em seu relacionamento com a mídia. Achados desta pesquisa sugerem que havia

---

<sup>105</sup> GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A. **Conversa com o Bial (Programa de 29/04/2019)**. Globo Play. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7578116/>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>106</sup> DORIGON, Rose. **Deltan XP** (Delta Dallagnol na Expert da XP Investimentos em 2017). YouTube. Disponível: <https://www.youtube.com/watch?v=QyV5Fz5BTYg>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>107</sup> IGREJA BATISTA DA LAGOINHA. **Culto Fé com Dr. Deltan Dallagnol**. YouTube. Disponível: <<https://www.youtube.com/watch?v=7TsiQleURNQ&t=381s>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

servidores da ASCOM para atuarem de forma direta com a Lava Jato em pelo menos três núcleos, quais sejam: Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ e na Procuradoria-Geral da República. As ASCOMs eram as responsáveis por fazer essa ligação entre a Lava Jato e a mídia (DUARTE, 2020).

Essa relação da Lava Jato com a Globo, especificamente, teve início quando os próprios procuradores escolheram manter uma relação de proximidade com uma determinada jornalista do grupo de comunicação logo no começo das fases ostensivas, repassando a ela informações privilegiadas (antes de repassar aos demais meios de comunicação em coletivas de imprensa, por exemplo), fazendo dela uma espécie de “porta-voz” da Procuradoria da República no Paraná (DUARTE, 2020).

Com o estreitamento dessa relação, boa parte do tempo dos telejornais da emissora, em especial o Jornal Nacional (o jornalístico de maior audiência diária da emissora), começaram a abordar as ações da Lava Jato. Apesar de toda essa exposição, a força-tarefa ainda gostaria de ter mais espaço na emissora. Foi assim que o próprio coordenador do núcleo da Lava Jato em Curitiba/PR, Deltan Dallagnol, conseguiu se aproximar dos membros da Família Marinho,<sup>108</sup> que apoiaram os planos do procurador e, conseqüentemente, do Ministério Público Federal no Paraná (DUARTE, 2020).

Assim, houve um aumento considerável de reportagens sobre a Lava Jato nos meios de comunicação televisivo, impresso e digital do Grupo Globo, inclusive, com direito a vazamento de documentos que estavam em segredo de Justiça, como relatórios da Receita Federal e peças processuais que eram protocoladas no sistema eletrônico da Justiça Federal no Paraná cinco minutos antes do início do Jornal Nacional, mas que já estavam em poder dos jornalistas horas antes (DUARTE, 2020). Isso demonstra que houve uso estratégico das informações que os procuradores tinham em seu poder.

A maior prova dessa relação simbiótica entre Lava Jato e Globo, além da relação entre a família Marinho e o procurador Dallagnol, é o momento em que o jornalista Vladimir Neto começou a prestar uma espécie de assessoria aos membros da força-tarefa no Paraná, corrigindo notas à imprensa e orientando os procuradores quanto ao comportamento com a mídia (DUARTE, 2020).

---

<sup>108</sup> Família proprietária da Globo Comunicações e Participações S.A.

Em razão das conversas vazadas, sabe-se hoje que o procurador Deltan Dallagnol tinha interesse de concorrer ao Senado Federal nas eleições de 2018, e acreditava que seria facilmente eleito justamente pela visibilidade dada à sua atuação na Lava Jato. Inclusive, foi incentivado por colegas do MPF, que viam um caminho muito natural na migração do procurador para a política. No entanto, o procurador desistiu da ideia quando chegou à conclusão de que, a partir disso, o público poderia entender que o objetivo da operação desde sempre havia sido político (DUARTE, 2020).

Apesar da relação entre a Lava Jato e a mídia ter sido muito semelhante àquela que fora estabelecida no caso da Máfia dos Fiscais em São Paulo, a força-tarefa agiu estrategicamente motivada e de forma planejada. Além disso, a relação se difere entre Lava Jato e Máfia dos Fiscais em alguns aspectos. Primeiro, porque buscou se relacionar diretamente com grandes veículos de comunicação, chegando a dar uma espécie de exclusividade à Rede Globo. Segundo, porque se estabeleceu de forma simbiótica, com o objetivo claro de catapultar os membros da operação a uma maior visibilidade pública.

### **3.3.3 O lobby do MPF no Congresso Nacional**

Assim como o MP esteve presente nas discussões da Subcomissão do Ministério Público e do Poder Judiciário na ANC de 1987-88, buscando sua independência e garantias semelhantes às da magistratura (ARANTES, 2002), a instituição se manteve mesmo após a constituinte com uma importante atuação no Parlamento, principalmente, através das entidades de classe dos procuradores da República, como é o caso da ANPR.

Quando essa interação é analisada sob a ótica da criação legislativa do direito penal, fica claro que o relacionamento do Ministério Público com o Congresso Nacional sempre se deu com objetivos muito claros: *i*) a obtenção de garantias institucionais (a independência do MP); *ii*) a obtenção de garantias funcionais (a independência funcional de cada promotor/procurador); e *iii*) a (co)produção legislativa que privilegie a atuação do MP dentro do processo penal, com o recrudescimento de penas, a criação de novos tipos penais, bem como o empoderamento institucional do MP enquanto parte do aparato estatal sancionador.

No âmbito do combate à corrupção, é importante salientar que o Código Penal prevê punições desde a década de 1940, no entanto, o que se percebe é que a partir da década de 2000, a legislação foi sendo moldada de forma mais rigorosa graças a alguns fatores como: *i*) a explosão do jornalismo que explora operações policiais e a atuação de promotores/procuradores e juízes; *ii*) o destaque midiático dado, especificamente, ao Ministério Público; *iii*) os grandes

casos de corrupção como Banestado e Mensalão; *iv*) manifestações populares contra a corrupção política, principalmente, a partir de 2013, nas Jornadas de Junho; e *v*) o *lobby* legislativo do Ministério Público.

Essas alterações são fruto da atuação e, de uma certa forma, da pressão legislativa exercida pelos membros do Ministério Público sobre os parlamentares. Crimes como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e organização criminosa, ao longo dos últimos anos, tiveram suas penalidades asseveradas.

No caso dos crimes de corrupção, por exemplo, após modificações em 2003, houve aumento das penas mínima e máxima (passaram de 1 a 8 anos para 2 e 12 anos), e condicionamento da progressão de regime à devolução do valor desviados. Nas palavras de Rodrigues (2019), trata-se de um “relevante mecanismo de constrangimento aos condenados por crime de corrupção, em especial porque, desde 2008, há previsão de fixação de valor de dano mínimo na sentença condenatória da justiça criminal” (p. 73). Quanto ao crime de lavagem de dinheiro, houve uma alteração em 2012, que fez com fosse retirada a limitação que existia quanto a crimes antecedentes à lavagem de dinheiro, em contraposição ao recomendado pela ONU na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, incorporada ao ordenamento nacional através do Decreto nº 5.015, de março de 2004 (RODRIGUES, 2019).

No entanto, a maior inovação legislativa em termos de combate à corrupção se encontra no conceito do crime de organização criminosa. A associação de indivíduos cujo intuito é cometer crimes, sempre foi tratada como um crime de quadrilha ou bando, delito já previsto na legislação. A criação específica do crime de “organização criminosa” se deu através da promulgação da Lei nº 12.850, de agosto de 2013, contudo, já havia previsão de aplicação dessa definição na Lei nº 12.694, de julho de 2012 (RODRIGUES, 2019; 2020).

A Lei nº 12.850/13, além de definir exatamente o que é uma organização criminosa (a associação de quatro ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e com divisão específica de tarefas, com o objetivo de obter vantagens mediante a prática de infrações penais), ampliou o rol de possibilidades de criminalização dos chamados crimes de quadrilha ou bando, que passaram a se chamar “associação criminosa”. O novo dispositivo disciplinou de forma ainda mais específica o instituto da colaboração premiada (o dispositivo já era previsto em outras legislações, mas era considerado mal disciplinado), que nada mais é que um meio de obtenção de provas a partir de dados fornecidos por um investigado no processo criminal. Além disso, a

legislação também reforçou as possibilidades das ações controladas e a possibilidade de infiltração de agentes nas ORCRIM.

A ação controlada possui definição na Lei nº 9.034/95, “retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas ou a ela vinculado, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz, do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações” (BRASIL, 1995). Isso significa dizer que, para a obtenção de provas dos crimes supostamente cometidos por uma organização criminosa, as ações de repressão policial serão retardadas, à espera do melhor momento para interferir (MENDRONI, 2007; CALLEGARI, 2008; ALMEIDA, 2010).

A infiltração de agentes também está prevista na Lei nº 9.034/95, que conceitua o instituto como sendo a infiltração de agente pertencente à grupo policial ou de inteligência que, por autorização judicial, possa se inserir na estrutura da organização criminosa, momento em que se torna um de seus integrantes, com o objetivo de entender sua estrutura, conhecer seus líderes, integrantes e, obviamente, coletar provas (ALMEIDA, 2010).

Apesar de a ação controlada e a infiltração de agentes já fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro antes de 2013, é importante salientar que os institutos sofreram alterações através da Lei nº 10.217/01, no contexto do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. De toda forma, foi a Lei nº 12.850/13 que tratou de definir melhor o uso e as atribuições de ambos os institutos, adotados em menor medida na Lava Jato.

Esse contexto de inovações legislativas em prol do combate à corrupção seguiu a tendência internacional de os próprios Estados tentarem coibir práticas corruptas, através de mecanismos internos (GARCIA, 2008). No contexto brasileiro, essa iniciativa contou com o apoio e a consultoria de membros do Ministério Público, que foram enfáticos ao afirmarem que

“(…) há uma mobilização interna do Ministério Público Federal, enquanto instituição, e da ANPR em estar presente nas discussões do Congresso Nacional sobre variados temas em que o órgão atua. Mas, nesse ambiente de combate à corrupção, há um interesse ainda maior, e funciona como uma espécie de *lobby*. Isso é muito comum, principalmente em matéria penal. Nós vimos isso durante a tramitação do pacote das Dez Medidas” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

Assim, é possível afirmar que há uma forma de organização interna dos membros do MPF, tanto através da instituição, quanto através de suas entidades de classe, em busca de um maior protagonismo dentro do processo penal. O caso das Dez Medidas Contra a Corrupção, talvez, seja a prova mais clara disso. O MPF, liderado pelos procuradores da Lava Jato,



elaboraram um projeto de lei, que contava com dez medidas que, segundo o grupo, ajudariam a coibir a corrupção político-empresarial no Brasil. O projeto foi apresentado em 20 de março de 2015, e em julho daquele mesmo ano, as sedes das Procuradorias da República em todo o país abriram suas portas ao público para a coleta das assinaturas necessárias para a apresentação do projeto ao Congresso Nacional.

O projeto contava, ainda, com um sítio eletrônico próprio e com os selos da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e do próprio MPF,<sup>109</sup> ratificando a ideia de que se tratava de um projeto institucionalmente coordenado pelo MPF, em que o objetivo central era a aprovação de uma legislação que auxiliaria o empoderamento de procuradores dentro do processo penal, e permitiria a flexibilização de garantias fundamentais previstas na Constituição de 1988, em nome do combate à corrupção.

Apesar de grande parte da sociedade brasileira ter apoiado o projeto, tendo sido levada a crer pela Lava Jato e pelo MPF, que o Brasil passava por uma crise de moralidade administrativa generalizada, diversas foram vozes dissidentes que surgiram dentro e fora da instituição, alertando para o que se chamou de projeto “autoritário”,<sup>110</sup> manifestando que

“(…) diversos dos dispositivos em discussão entram em conflito com direitos fundamentais duramente conquistados em 1988. Talvez, se esse pessoal tivesse vivido o que nós vivemos antes de 1988, tivessem algum respeito pelas garantias que muitos morreram para que eles tenham hoje” (ENTREVISTA, MPF, 2020).

O projeto também contou um amplo apoio midiático, principalmente, da Rede Globo, que investiu em tempo de propaganda e cedeu artistas da casa para gravarem vídeos de apoio ao projeto e, conseqüentemente, à própria Lava Jato. Isso fazia parte, segundo apontam as conversas obtidas na Operação *Spoofing*, do plano da Família Marinho para apoiar a Lava Jato e seu coordenador em Curitiba/PR, Deltan Dallagnol (DUARTE, 2020).

Obviamente, não havia qualquer fruto de participação popular no projeto, mas apenas contribuições dos procuradores do MPF. A sociedade não foi instada a participar, de fato, do processo de construção, mas a endossar a ideia e fazer pressão para que Congresso Nacional aprovasse a medida. O projeto, que ficou conhecido como “pacote anticorrupção”, tramita no Congresso Nacional desde 2016 e foi, possivelmente, a maior manifestação do *lobby* do MPF junto ao Parlamento. Isso se deve ao fato de que a organização, pela primeira vez, graças ao seu

---

<sup>109</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Dez Medidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

<sup>110</sup> CONGRESSO EM FOCO. **Gilmar Mendes chama de autoritárias medidas anticorrupção propostas pelo MP**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/gilmar-mendes-chama-de-autoritarias-medidas-anticorrupcao-propostas-pelo-mp/>. Acesso em: 12 mar. 2021.

relacionamento estrategicamente construído com a mídia, conseguiu alcançar o público e mobilizá-lo de forma ativa para apo

### 3.4 O apoio do Poder Judiciário

A análise da atuação do Poder Judiciário no Brasil tem sido alvo de diversos estudos há mais de duas décadas (ARANTES; KERCHÉ, 1999; HIRSCHL, 2008; KAPISZEWSKI, 2010; DA ROS; INGRAM, 2019). As pesquisas buscam entender melhor como se desenvolve e como é aplicada a jurisdição nos mais variados ramos do Direito e da Política. Isso se deve a diversos fatores, mas se intensificou, especialmente, devido a um fenômeno surgido nos primeiros anos da década de 2000: a TV Justiça. A Lei nº 10.461/02, que criou o canal, foi promulgada pelo Min. Marco Aurélio Mello, então presidente do STF, quando ocupou a presidência da República, substituindo temporariamente o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (HARTMAN et al., 2017).

O objetivo formal de criação da TV Justiça, era informar a sociedade acerca dos acontecimentos do Poder Judiciário, no entanto, em sentido prático, era uma autopromoção das ações do Poder Judiciário, que se considerava invisível por parte da mídia comercial. Através da transmissão das sessões jurisdicionais, especialmente as do STF, é que o público começou a se aproximar do dia a dia da Justiça brasileira através de sua mais alta Corte. Obviamente, isso trouxe efeitos para o funcionamento do tribunal como um todo, desde uma alteração do modelo tradicional de apresentação de votos dos ministros e de sua forma de comunicação, até mesmo à própria composição da Corte (HARTMAN et al., 2017).

Nesse sentido, o Poder Judiciário, a despeito de todas as críticas, ganhou uma maior publicização de seus atos. Com o surgimento do chamado jornalismo “mundo cão” (ARANTES, 2002; GRUPILLO, 2016), que enquadra, principalmente, o cotidiano policial, mas acabou abarcando também o Ministério Público e o próprio Judiciário como protagonistas do processo, o público tomou conhecimento do ambiente “jurídico” do país.

Dessa forma, chegou ao conhecimento do público informações sobre personalidades apresentadas nos telejornais do “mundo cão”, de agentes de polícia a ministros dos Tribunais Superiores. Há uma superexposição desses agentes públicos na mídia. No caso do juiz, é comum que ele seja escolhido pela mídia e pela opinião pública como uma espécie de herói, como “alguém capaz de aniquilar o inimigo comum (na ótica de seus partidários) e mostrar aos outros supostos inimigos que a partir daquele momento na sociedade estaria sendo reestabelecida certa ordem” (PRADO JÚNIOR, 2019).

Foi desse lugar de herói (colocado pela mídia e pela opinião pública) que Sergio Moro sentenciava seus jurisdicionados na operação Lava Jato. Juiz federal experiente, Moro foi responsável pelo julgamento do caso Banestado, e na Lava Jato voltou a integrar o quarteto interinstitucional existente em Curitiba/PR, formado pela Polícia Federal, pela Receita Federal, pelo Ministério Público Federal e pelo Judiciário, contando com equipes que já se conheciam e atuavam de forma conjunta há tempos (PRADO JÚNIOR, 2019; DUARTE, 2020).

A forma de condução dos processos da Lava Jato pelo magistrado sempre foi alvo de críticas de inúmeros operadores do Direito sob diversos aspectos como o uso de prisões cautelares para a obtenção de acordos de colaboração premiada, as conduções coercitivas sem o cumprimento do rito previsto nos arts. 218 e 260 do CPP e a própria competência da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR. No entanto, as Cortes recursais mantinham a maioria de suas decisões (quando não as agravavam). Essa simples manutenção sistemática de decisões por instâncias superiores demonstra, minimamente, que havia uma certa anuência em relação ao que era decidido pelas instâncias inferiores, fruto de pressão política e do ambiente social criado pela operação (AVRITZER, 2018; CHEMIM, 2018).

Com base nos achados desta pesquisa, a maior das críticas possivelmente se relacione à questão da competência da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR para apreciar os casos. Como já demonstrado no capítulo 2, houve, por parte do MPF e do juiz Moro, uma verdadeira ocultação de dados relativos às localidades dos delitos investigados na operação, o que garantiu à 13ª Vara uma ampla jurisdição sobre os casos investigados (DUARTE, 2020).

Sabe-se que a apreciação de um processo por inteiro (inclusive, de provas), ocorre na primeira e segunda instâncias, ou seja, passa por um juízo monocrático e, em caso de recurso de Apelação Criminal, sobe para a análise de um colegiado. O caso passa automaticamente a ser analisado em segunda instância por um desembargador, que se torna o relator do caso para o colegiado. Sua função é revisar o trabalho realizado pelo juiz de primeira instância, reanalisando todo o processo. Assim, após a reanálise de todo o conteúdo processual, como nenhum dos desembargadores da 8ª Turma do TRF4 pôde ter percebido que havia uma inconsistência nas decisões do juiz de primeiro grau quanto aos locais de ocorrência dos crimes?

A ideia de se ter um Judiciário baseado em hierarquia, em que juízes têm seus atos corrigidos por desembargadores que, por sua vez, têm suas decisões corrigidas por ministros de Cortes Superiores, é a possibilidade de revisão de atos. O sistema é assim definido justamente para que haja a possibilidade de correção de possíveis erros, cometidos de forma espontânea ou

deliberada. Com base no levantamento e análise processual da Lava Jato, realizados por Rodrigues (2019), trata-se de erro deliberado, ou seja, o juiz de primeiro grau escondeu, deliberadamente, dados dos tribunais aos quais respondia, para manter na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR os processos referentes ao caso da Petrobras.

Assim, a ideia de uma acusação ser feita pelo MPF, acatada pelo juiz de primeiro grau e ratificada por um colegiado de julgadores na segunda instância, mesmo contendo dados claramente ocultados e controversos, permite inferir que o núcleo sulista da Lava Jato agiu com o claro objetivo de manter para si a jurisdição dos casos da operação. Há a manifestação de muito voluntarismo político por parte de atores do *Parquet* e do Judiciário, baseados na ideia de uma hipossuficiência da sociedade, que é incapaz de se proteger de políticos corruptos (ARANTES, 2002; ARANTES; MOREIRA, 2019 *apud* RODRIGUES, 2019; 2020; PRADO JÚNIOR, 2019).

A partir do terceiro grau de jurisdição, não ocorre mais a análise de provas e fatos, apenas da técnica e da norma aplicada, o que inviabiliza que haja verificação, em tempo hábil, de informações prestadas por juízes de graus de jurisdição inferiores. Essa ocultação de informações nos processos da Lava Jato, ajudou a blindar a operação quando os recursos dos investigados e réus começaram a subir ao STJ e ao STF questionando, especialmente, a competência da 13ª Vara sobre os casos em andamento. Isso decorre, principalmente, do fato de juízes serem servidores públicos e seus atos serem dotados de fé pública, ou seja, havia uma fidedignidade presumida nas informações prestadas por Sergio Moro e pela 8ª Turma do TRF4 aos órgãos superiores. Esse cenário permite inferir que houve um certo grau de blindagem ao trabalho do juiz Moro pelo TRF4.

Outro fator que chama bastante atenção é o ritmo processual dos casos manejados em Curitiba/PR. Conforme a profunda análise realizada por Rodrigues (2019), é possível notar que houve uma “gestão estratégica e cirurgicamente selecionada do tempo de tramitação das ações criminais, o que tem implicações relevantes sobre temas como a seletividade do controle criminal da corrupção e seus efeitos sobre a arena eleitoral” (p. 20).

Os atores do Judiciário promoveram mudanças muito atípicas na condução da Lava Jato, relativizando o período de tramitação dos processos, principalmente, em Curitiba/PR e no Rio de Janeiro/RJ, de acordo com o nome do réu. O fato de os processos terem sido distribuídos para juízes que se tornaram quase que exclusivos da operação, tanto no Paraná quanto no Rio de Janeiro, não justifica essa relativização, a não ser pelo fato de haver, sim, uma manifestação

de voluntarismo e ativismo político e institucional por parte dos atores estatais envolvidos no caso (ARANTES, 2002; ABERS, 2019; ARANTES; MOREIRA, 2019; RODRIGUES, 2020).

Isso fica demonstrado também quando da análise do primeiro caso do ex-presidente Lula (triplex do Guarujá/SP) pela 8ª Turma do TRF4. À época do julgamento, compunham a turma os desembargadores federais João Pedro Gebran Neto (relator), Leandro Paulsen (revisor) e Victor Laus. Segundo dados que o próprio sítio eletrônico do TRF4 demonstrava, havia 237 processos na fila de análise, para serem discutidos antes do processo de Lula, mas apenas 6 dias após a liberação do caso pelo relator, para que o revisor fizesse sua análise, ambos se encontravam aptos para julgar um caso cujo processo tinha uma alta densidade documental em volume de páginas e uma grande quantidade de filmagens para serem analisadas.<sup>111</sup>

Sendo o presidente da 8ª Turma, o desembargador-revisor Leandro Paulsen pautou o julgamento para 24 de janeiro de 2018. Lula, que já havia sido condenado por Moro em julho de 2017, a mais de 9 anos de pena, teve sua condenação agravada no colegiado em janeiro de 2018, e teve sua pena elevada para pouco mais de 12 anos. Paulsen explicou que o “pulo” do caso de Lula na fila de processos se deu por uma determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que casos relativos à corrupção fossem tratados de forma célere nos julgamentos. No entanto, a justificativa não procede porque a recomendação do CNJ havia sido dada para ações penais em tramitação e distribuídas até 31 de dezembro de 2015, data em que os casos da Lava Jato ainda não haviam sequer chegado ao TRF4.<sup>112</sup>

A segunda condenação de Lula ocorreu exatamente nove meses antes do pleito eleitoral de 2018, para o qual o PT já o lançava publicamente como o pré-candidato do partido à presidência da República. No entanto, a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), promulgada por Lula quando presidente, veda a participação de candidatos que tenham sido condenados criminalmente por órgão colegiado nos pleitos eleitorais, tornando-os inelegíveis. Dessa forma, Lula foi afastado das eleições de 2018, num ritmo processual incomum para a Justiça Federal brasileira, permitindo-se inferir que o TRF4 estava balizando sua agenda de processos no calendário eleitoral, na clara intenção de retirar Lula da corrida presidencial.

Quando os casos começaram a ser analisados no STJ e no STF, a Lava Jato já contava com um grande apoio popular, com direito a manifestações semanais nas ruas das mais

---

<sup>111</sup> FOLHA DE S. PAULO. **TRF-4 colocou o processo de condenação de Lula rápido demais em pauta?** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/12/13/o-trf-4-colocou-o-processo-de-condenacao-de-lula-rapido-demais-em-pauta.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>112</sup> Ibidem.

importantes capitais do país, em demonstração de apoio.<sup>113</sup> No entanto, o que se aprecia, com base na análise das decisões (FREITAS FILHO; LIMA, 2010), é que ambas as Cortes foram extremamente deferentes às decisões exaradas pelo juízo de primeira instância e pelo TRF4, evitando conflitos com o núcleo curitibano da operação. Isso demonstra conivência com o que foi praticado no Paraná pela Lava Jato.

Ora, não é novidade que as Cortes Superiores e a Suprema Corte analisam o risco político de suas decisões, principalmente, considerando que integram as últimas instâncias do Poder Judiciário. Sendo assim, a atuação dos tribunais na análise dos recursos da Lava Jato, permite que se diga que houve um certo grau de leniência em relação aos atos praticados, principalmente, em Curitiba/PR, além de bastante apoio à operação, por parte dos ministros que compunham a 5ª Turma do STJ e da 2ª Turma do STF, responsáveis pela análise dos casos (KAPISZEWSKI, 2010; RIBEIRO; ARGUELHES, 2013).

Possivelmente, o primeiro rompimento do STF com a Lava Jato tenha se dado no âmbito dos desmembramentos de casos supostamente correlatos aos desvios e superfaturamentos ocorridos na Petrobras, fazendo com que a operação ganhasse braços em São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ e Brasília/DF, cassando a competência do juízo e da investigação curitibanas. Mas, considerando as diversas manifestações populares de apoio à Lava Jato, a ampla cobertura midiática dada ao caso e o acirrar dos ânimos em uma sociedade extremamente polarizada desde meados de 2013 (PINHEIRO-MACHADO, 2019), os tribunais agiram baseados em seu cálculo político e se mantiveram firmes, apoiando quase que incondicional a megaoperação, tornando o Judiciário um de seus pilares de sustentação.

### 3.5 A oportunidade política da Lava Jato

A Lava Jato se baseou em quatro pilares de sustentação para se tornar viável, manter-se vigente durante um período considerável e incomum em relação às outras megaoperações do MPF como Banestado, Mensalão, e conseguir capital político suficiente que permitisse sua interferência no sistema democrático.

O primeiro pilar foi o incentivo internacional ao combate à corrupção, capitaneado pelos EUA em uma tentativa de coibir práticas de corrupção corporativa. No entanto, logo essa investida tomou conta das demais grandes econômicas mundiais, apreensivas com os rumos

---

<sup>113</sup> O GLOBO. **Ao menos 19 estados tem manifestações de apoio à Lava Jato**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ao-menos-19-estados-tem-manifestacoes-em-apoio-lava-jato-21115847>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

que as negociações espúrias poderiam tomar quanto à segurança e à democracia de seus países. Assim, diversas nações, inclusive o Brasil, internalizaram documentos firmados no âmbito internacional, bem como modificaram legislações vigentes e criaram leis que pudessem coibir a prática da corrupção.

O segundo pilar foi o histórico de megaoperações, iniciado no caso Banestado, que permitiu ao Ministério Público Federal criar experiência em investigações sobre corrupção político-corporativas. Dessa maneira, o MPF desenvolveu novas tecnologias, alcançou a padronização de procedimentos e criou uma relação muito próxima e produtiva com outros órgãos do sistema de persecução penal e de controle no Brasil, principalmente, com a Polícia Federal e a Receita Federal. Isso possibilitou que a Lava Jato se tornasse uma operação interinstitucional (MENDRONI, 2007).

O terceiro pilar foi o aprendizado, gerado através da experiência, acumulado com o apoio interno do Ministério Público Federal à força-tarefa da Lava Jato, principalmente, ao núcleo de Curitiba/PR. Foi necessário que houvesse amparo institucional através da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, do Conselho Superior do Ministério Público Federal e, em especial, do Procurador-Geral da República para que a operação pudesse se estabelecer com o orçamento e os recursos humanos e tecnológicos dos quais dispunha.

O quarto pilar foi o apoio quase que irrestrito e incondicional do Poder Judiciário ao Ministério Público Federal. À exemplo de Curitiba/PR, fica evidente que o ex-juiz Moro agiu de forma *ad hoc* com os casos da Lava Jato, aceitando denúncias com informações incompletas e chancelando os atos e a forma de agir da Procuradoria da República no Paraná. Quando na segunda instância, isso ficou ainda mais claro quando a 8ª Turma do TRF4 ratificou a competência da 13ª Vara Federal em diversos casos sobre os quais não tinha jurisdição ou, ainda, quando manipulou a fila processual para tornar o ex-presidente Lula inelegível para as eleições de 2018, com uma análise processual estranhamente célere (não praticada pela Justiça Federal brasileira, se comparada a outros casos), alegando uma suposta determinação do CNJ que, mais tarde, se mostrou inaplicável ao caso concreto.

Quanto à análise dos casos da Lava Jato pelo STJ e pelo STF, é possível afirmar que as informações escondidas dos julgadores não permitiram que os tribunais pudessem deliberar e corrigir possíveis erros da operação. Além disso, é possível verificar uma certa deferência dos membros desses tribunais com a Lava Jato, e um desconforto muito tímido frente às diversas violações e quebras do devido processo legal ocorridas e discutidas nessas Cortes. O Poder

Judiciário agiu de forma muito conveniente à megaoperação e tornou as forças-tarefa o *modus operandi* a ser copiado pelo MPF, quando chancelou muitas dessas ações.

A partir disso, é possível afirmar que o Ministério Público Federal guiou suas ações também por meio de uma avaliação da oportunidade política (TARROW, 1994; 1996; RENNÓ, 2003), que consistiu em aproveitar o momento político de enfraquecimento da coalizão governamental, a partir de 2013, e um acirramento da oposição tanto por parte dos partidos com representação no Congresso Nacional, como por parte de setores da mídia que faziam oposição editorial ao governo do PT. Essa postura de se aproveitar da oportunidade política se materializou numa busca consciente de apoio social e político, a partir de um contexto favorável: a queda da aprovação do governo petista em 2014.

Curiosamente, enquanto a Lava Jato focava em atores ligados ao PT e aos partidos da base aliada, a postura do Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, foi de apoio irrestrito à operação. Talvez, a maior prova disso tenha sido a liminar deferida pelo Min. Gilmar Mendes no âmbito dos MS 34070 e 34071, cassando a eficácia do ato de nomeação de Lula para a Casa Civil. Após a queda de Dilma Rousseff e ascensão de Temer e do PMDB, a postura do Judiciário mudou radicalmente, adotando uma postura crítica e, Mendes se tornou um dos maiores responsáveis pelo desgaste da força-tarefa na cúpula da Justiça brasileira. Em caso idêntico ao da nomeação de Lula, quanto Michel Temer nomeou Moreira Franco, que acabava de ser denunciado pela Lava Jato do Rio de Janeiro, para um ministério, transferindo a competência para o STF, o STF decidiu de forma totalmente antagônica ao que houvera feito no caso da nomeação de Lula por Dilma Rousseff.

Todo esse contexto faz crer que há uma simbiose de interesses políticos vindos de diversos campos da sociedade e das instituições, em especial, da Lava Jato, que se utilizava do ambiente de crise política e econômica (ambas agravadas pelas ações da operação) para promover suas ações. Todos esses pilares formaram a sustentação necessária para que o Ministério Público Federal, fazendo um uso estratégico dos mecanismos, materiais, legislações e outros recursos à disposição, politicamente intencionados e institucionalmente incentivados, atuasse de forma política e institucionalmente ativa (ABERS, 2019).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público brasileiro, desde o período da ditadura militar, tem conquistado cada vez mais espaço de atuação, tendo encerrado seu primeiro ciclo de conquistas em 1988, quando se tornou independente dos Três Poderes da República (ARANTES, 2002; KERCHE, 2009). Esse processo de conquistas se deu pela manifestação do ativismo político por parte da instituição, e do *lobby* das entidades de classe que representavam as carreiras do MP nacional (ARANTES; MOREIRA, 2019).

A independência permitiu que a instituição criasse uma agenda de atuação e definisse suas próprias prioridades. A partir da criação dessa agenda, o Ministério Público em todos os seus níveis, mas, em especial, na esfera federal, decidiu investir no combate à corrupção política, movendo sua atenção às instituições representativas e se tornando o maior responsável pela chamada judicialização da política (ARANTES, 2002).

Para alterar sua imagem perante a sociedade, o Ministério Público Federal adotou como objetivo político o combate à corrupção, disfarçando-o de objetivo institucional, e tomando para si o lugar do Poder Executivo, que é o real detentor da prerrogativa de definir as políticas públicas, inclusive, a de combate à corrupção.

O Ministério Público Federal, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, patrocinou uma grande quantidade de operações cujo objetivo era investigar políticos supostamente envolvidos em grandes esquemas de corrupção. Para isso, o órgão firmou importantes parcerias com a Polícia Federal e, mais recentemente, com a Receita Federal e demais instituições de controle como o CADE, o COAF e a CGU. A agenda de combate à corrupção política no MPF se tornou o objetivo político da instituição, fruto de seu ativismo institucional (ABERS, 2019).

A presente pesquisa pôde investigar e identificar quais foram os fatores institucionais que possibilitaram a criação e manutenção da Lava Jato, considerando sua magnitude em termos gerais, a saber:

- a) Os incentivos internacionais ao combate à corrupção no Brasil, ou seja, os inúmeros tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil se tornou signatário, incorporando práticas de coibição da corrupção, bem como se comprometendo perante a comunidade internacional a criar e/ou recrudescer legislações já existentes, fazendo do direito penal fonte de política pública.

- b) O histórico e a experiência do MPF em grandes operações de combate à corrupção, ou seja, as grandes operações de combate à corrupção que ocorreram antes da Lava Jato, serviram de exemplo e permitiram à Operação uma fonte de inspiração mais próxima e contextualizada, que a Mãos Limpas italiana.
- c) O aprendizado institucional do MPF, que se deu através das operações do passado, pelas quais se tornou possível aprender com os erros cometidos, prevenir danos e copiar os acertos passados. E o apoio institucional, principalmente, dos órgãos de cúpula, que cooperaram de forma enfática para a manutenção da operação.
- d) O apoio do Poder Judiciário, que foi decisivo para que a narrativa, a postura, a conduta dos trabalhos pelo MPF, principalmente em Curitiba/PR, não sofressem qualquer tipo de sanção, mesmo que altamente questionáveis do ponto de vista processual-penal. A Justiça brasileira atuou de forma anuente e deferente com a operação.

Assim, a Lava Jato é fruto do ativismo institucional do Ministério Público Federal, na medida de sua mobilização em prol da criação de uma agenda de combate à corrupção, institucionalizada em seu Mapa Estratégico de 2011, se aproveitando dos recursos à disposição (financeiros, tecnológicos e humanos), para a concretização de seus objetivos políticos, tanto em relação a outras instituições do sistema de persecução penal quanto a respeito de si mesma.

A expansão de poderes do MP no Brasil se deu, em grande medida, devido ao receio do constituinte originário em relação ao retorno da ditadura militar, garantindo à instituição a guarda do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No caso do MPF, essa expansão também se deu através do movimento internacional de combate à corrupção, responsável por constranger o país a adotar medidas de controle, combate e persecução, e entregar quase que a titularidade completa dessas ações à instituição.

A partir da internalização de novos mecanismos de combate à corrupção, o Ministério Público Federal adotou o modelo de trabalho das forças-tarefa, baseado na junção de diversos procuradores (da própria unidade do promotor natural, ou requisitado de uma outra unidade no país) e de diversas instituições de controle. A criação dessas FTs é regulada exclusivamente pelo próprio MPF, através de uma interpretação expansiva do disposto no art. 57 da Lei Orgânica do MPU (LC 75/93).

No caso da força-tarefa da Lava Jato, os atores internos mais importantes para sua estruturação e existência são, sem sombra de dúvidas, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, o Conselho Superior do MPF e o procurador-geral da República à época, Rodrigo Janot. Esses três atores foram responsáveis pela interlocução da base com a cúpula da instituição em suas mais variadas demandas. A 5ª CCR foi responsável por criar o diálogo entre os procuradores da Lava Jato e o CSMPF e o próprio PGR, apresentando à cúpula as demandas da operação, do momento de criação da FT. O CSMPF foi responsável pela autorização de funcionamento da força-tarefa, pelo deslocamento de procuradores de determinadas unidades para atuarem em nos núcleos da operação, principalmente, à Curitiba/PR, e pela designação de recursos financeiros. Já o PGR, foi responsável pela repetição da narrativa da operação no STF, ou seja, por afirmar à Suprema Corte que o caso da Petrobras era, na verdade, um grande caso de corrupção que havia se espalhado para diversos outros órgãos federais, estaduais e municipais, como se tudo fosse uma coisa só. Além disso, ele foi diretamente responsável pela liberação de recursos financeiros e humanos aos núcleos da Lava Jato.

Com base nos dados acima descritos e dos achados desta pesquisa, é possível afirmar que a hipótese inicial desta dissertação está correta, na medida em que as garantias constitucionais asseguradas em 1988 foram responsáveis pelo ativismo institucional que gerou a Lava Jato. Ademais, cabe ressaltar que puderam ser identificados outros fatores de influência na pesquisa, como o grande poder exercido pelo CSMPF e pela pessoa que ocupa o cargo de PGR na tomada de decisões; a ausência do princípio administrativo da hierarquia funcional, que impede um controle efetivo e imediato dos atos de procuradores da República por suas chefias imediatas; o uso do princípio da oportunidade política pelo MPF; e o uso estratégico do princípio da independência funcional, que garante aos procuradores um altíssimo grau de discricionariedade, sem mecanismos de controle.

Esta pesquisa contribuiu para a compreensão do que veio a ser o fenômeno da Lava Jato, sob a perspectiva do ativismo institucional, através da reconstrução dos passos que o MPF deu em busca da consolidação da agenda de combate à corrupção Brasil. O estudo é pioneiro na medida em que oferece, uma análise empiricamente contextualizada sobre o papel do *Parquet* na condução do seu maior trabalho no combate à corrupção.

O estudo tem como limitações o acesso a dados orçamentários e a dados referentes a remoções de servidores do Ministério Público Federal de determinadas unidades para atuarem no âmbito da Lava Jato. Os dados não estão dispostos nos canais oficiais da instituição e nem foram respondidos através de pedido formal de informações formulado ainda em 2020.

Como proposta de agenda de pesquisa, sugere-se que outros estudos sejam realizados em outras áreas do Ministério Público Federal, a fim de se compreender a incidência do ativismo institucional também nessas áreas. Além disso, é necessário se compreender de forma mais profunda os papéis institucionais do Conselho Superior do Ministério Público Federal e do próprio Procurador-Geral da República, além do uso do princípio da independência funcional como garante para todo tipo de ação adotada por um procurador da República no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca N. “Introdução: Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado”. IN: ABERS, Rebecca Neera (org.), **Ativismo Institucional: Criatividade e luta na burocracia brasileira**. Manuscrito não publicado. 2019.
- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. “Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro”. In: **Anais do 29º Encontro Anual da ANPOCS**, 2005.
- ALMEIDA, Fernando Cezar Bourgoigne de. **A infiltração de agentes e a ação controlada como formas de repressão ao crime organizado**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- ANDRADE, Marina Lazarotto de. **Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do *Advocacy Coalition Framework***. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- ARAGÃO, Murilo. Grupos de Pressão e Processos Constitucionais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 6/7, 1996, pp. 149-165.
- ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opin. Publica**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- ARANTES, Rogério B. *Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. Desacatos*, vol. 49, p. 28-47, 2015.
- \_\_\_\_\_. *The federal police and the Ministério Público*. In: POWER, T.; TAYLOR, M. (orgs.). *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 184-217, 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**, São Paulo, v. 64, n. 197, jul-dez, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002.
- ARANTES, Rogério B; KERCHE, Fábio. Judiciário e Democracia no Brasil. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, v. 54, p. 27-41, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. Operação Lava Jato, Judiciário e Degradação Institucional. In: KERCHE, Fábio, FERES Jr., João. (coords.) **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, pp. 37-52.
- BADARÓ, Gustavo. O Supremo e a inafiançabilidade ou: por que prenderam o Delcídio? **Jusbrasil**, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

- BARROS, Marco Antônio de. Pessoas politicamente expostas e os novos mecanismos legais de controle preventivo da lavagem de capitais utilizados pelas CVM e SPC. **Revista IOB de Direito Administrativo**, v. 3, n. 32, p. 35-43, ago., 2008.
- BEACH, D; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press, 2019.
- BENTO, Leonardo V. **Governança Global: Uma abordagem conceitual e normativa das Relações Internacionais em um cenário de Interdependência e Globalização**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2002.
- BIERNACKI, P; WALDORF, D. *Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling*. **Sociological Methods & Research**, vol. nº 2, November. 141-163p, 1981.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. **Lei nº 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição Extra, 5 ago. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 12.694**, de 24 de julho de 2012. Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e as Leis nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, 25 jul. 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 5.015**, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crimes Organizado Transnacional Diário Oficial da União: Seção 1, 15 mar. 2004.
- BRASIL. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências". Diário Oficial da União: Seção 1, 12 jun. 2002.
- BRASIL. **Decreto nº 3.988**, de 29 de outubro de 2001. Promulga o Acordo de Assistência Jurídica em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, celebrado em Lima, em 21 de julho de 1999. Diário Oficial da União: Seção 1, 30 out. 2001.

- BRASIL. **Decreto nº 3.895**, de 23 de agosto de 2001. Promulga o Acordo de Cooperação Judiciária e Assistência Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia, celebrado em Cartagena de Índias, em 7 de novembro de 1997. Diário Oficial da União: Seção 1, 28 ago. 2001.
- BRASIL. **Decreto nº 3.810**, de 2 de maio de 2001. Promulga o Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, celebrado em Brasília, em 14 de outubro de 1997, corrigido em sua versão em português, por troca de Notas, em 15 de fevereiro de 2001. Diário Oficial da União: Seção 1, 3 mai. 2001.
- BRASIL. **Lei nº 10.217**, de 11 de abril de 2001. Altera os arts. 1º e 2º da Lei nº 9034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Diário Oficial da União: Seção 1, 12 abr. 2001.
- BRASIL. **Decreto nº 3.678**, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Diário Oficial da União: Seção 1, 1 dez. 2000.
- BRASIL. **Decreto nº 3.468**, de 17 de maio de 2000. Promulga o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado em San Luis, República Argentina, em 25 de junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. Diário Oficial da União: Seção 1, 18 mai. 2000.
- BRASIL. **Lei nº 9.034**, de 3 de maio de 1995. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Diário Oficial da União: Seção 1, 4 mai 1995.
- BRASIL. **DECRETO nº 862**, de 9 de julho de 1993. Promulga o Tratado sobre Cooperação Judiciária em Matéria Penal, entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana, de 17/10/1989. Diário Oficial da União: Seção 1, 12 jul. 1993.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União: seção 1, 21 mai. 1993.
- BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, 3 jun. 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá

outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 10.649, 25 jul. 1985.

- BRASIL. **Lei Complementar nº 40**, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 14 dez. 1981.
- BRASIL, **Emenda Constitucional nº 7**, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 13 abr. 1977.
- BRASIL. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília: DF, Suplemento – 17 jan. 1973.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 20 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8.865, 20 out. 1969.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 10.801, 13 dez. 1968.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1967.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 4**, de 07 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 14.187, 07 dez. 1966.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16**, de 06 de dezembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 12.374, 06 dez. 1965.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 2**, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 11.017, 27 out. 1965.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União: Seção 1, 13 out. 1941.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União: Seção 1, 31 dez. 1940.
- CALLEGARI, André L. **Lavagem de Dinheiro**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.



- CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 186.
- CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e Competência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica: para uso de estudantes universitários**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- CHEMIM, Rodrigo. *Mãos Limpas e Lava Jato: A corrupção se olha no espelho*. Porto Alegre: CDG, 2018
- CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resolução nº 38**, de 13 de março de 1998. Regulamenta o exercício da titularidade plena da ação penal pública. Diário da Justiça: Seção 1, pág. 17, 19 de mar. 1998.
- COSLOVSKY, Salo. *Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil*. 187 p. Thesis (Ph. D. in Urban Studies and Planning) – Massachusetts Institute of Technology. 187p. 2009.
- COSTA, Agnes. *Sustainable Dam Developments in Brazil: Between Global 136 Norms and Local Practices*. Discussion Paper. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010.
- DA ROS, Luciano; INGRAM, Matthew C. *Law, Courts, and Judicial Politics*. In: AMES, Barry (org.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. Nova York: Routledge, 2019.
- DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, pp. 143-160, 2008.
- DIANI, Mario; BION, Ivano. Organizações, Coalizões e Movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, Brasília, jan/jul, 2010.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil - Volume I*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DUARTE, Letícia. *Vaza Jato: os bastidores das reportagens que sacudiram o Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.
- EISENHARDT, K. M. *Building Theories from Case Study Research*. **Academy of Management Review**, v. 14, (4), p. 532-550, 1989.
- FALLETI, T. G. *Process tracing of extensive and intensive processes*. **New Political Economy**, 21, n. 5, 2016. 455-462
- FERRAZ, Antonio A. M. C. Inquérito Civil: Dez Anos de um Instrumentos de Cidadania. In MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública. Lei 7.347/85: Reminiscências e Reflexões após Dez Anos de Aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- FOA, R. S; MOUNK, Y. *The signs of deconsolidation*. **Journal of Democracy**, 28(1), 2017, pp. 5-14.

- FONSECA, T. N. O TCU na Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988: atuação e resultados. In: **IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**, São Paulo (SP), 2014.
- FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita M. Metodologia de Análise de decisões – MAD. **Univ. JUS**, Brasília, n. 21, p 1-17, jul/dez, 2010.
- GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GARCIA, Monica N. **Três Convenções Internacionais Anticorrupção e seu Impacto no Brasil**. Brasília: Ministério Público Federal, 2008.
- GARZÓN, Andrés F. O. *Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la ultima ratio a la ausencia de razón*. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 67-91, jan./mar. 2016.
- GERRING, John. SEAWRIGHT, Jason. *Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options*. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, 2008, p.294-308.
- GRINBERG, Rosana et al. Ministério Público na Constituição Federal: Organização Básica. **Justitia**, vol. 47 (131), set. 1985.
- HARTMANN, I. A. et al. A influência da TV Justiça no processo decisório do STF. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 4, n. 3, 10 nov. 2017.
- HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. **Annual Review of Political Science**, Vol. 11, 2008.
- HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil**. London: Duke University Press. 2007.
- HOLMES, Pablo. **Poliarquia inclusiva ou Oligarquias excludentes: Os paradoxos institucionais do Ministério Público na Constituição de 1988**. 2018
- KAPISZEWSKI, Diana. *How courts works: Culture, institutions and the Brazilian Supremo Tribunal Federal*. In: Javier Couso et al. **Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America**. Cambridge, 2010.
- KERCHE, Fábio, FERES Jr., João. (coords.) **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova** (Impresso), v. 1, p. 255-286, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Virtudes e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.
- KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio, FERES Jr., João. (coords.) **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, pp. 69-100.

- LEAL, Rogério G. **Patologias corruptivas nas relações ente estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- LEMGRUBER, Julita et al. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Trad. De Maria da Conceição Côrte Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MADISON, J; HAMILTON, A; JAY, J. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAZZILI, Hugo N. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- MCALLISTER, Lesley K. ***Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil***. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- MENDRONI, Marcelo B. **Crime Organizado: Aspectos Gerais e Mecanismos Legais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, F. Meios de Comunicação de Massa e Eleições no Brasil: Influência Simples à Interação Complexa. **Revista USP**, vol. 90, pp. 74-83, jun-ago, 2011.
- MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opin. Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 97-123, junho, 2007.
- MIGUEL, Luís Felipe. Mídia e Manipulação Política no Brasil: a reede Globo e as eleições presidenciais de 1989 a 1998. **Comunicação e Política**, vol. VI, n. 2-3, pp. 119-138, 1999.
- MOREIRA, T. M. Q. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, p. 647-81, 2017.
- \_\_\_\_\_. **A criação da Defensoria Pública nos estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à Justiça**. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 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. *Accountability Horizontal e novas Poliarquias*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

- OLIVEIRA, Chaiene Meira de. Lei Anticorrupção Brasileira: Breve Estudo da Responsabilidade da Pessoa Jurídica. In: LEAL, Rogério G; SPAREMBERGER, Raquel, F. L. (Orgs). **Anais do I Seminário Nacional “Tutelas à Eefetivação de Direitos Indisponíveis”**. Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2016.
- OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.
- OLSSON, J. *Subversion in institutional change and stability: a neglected mechanism*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. In: DEL DEBBIO, Alessandra et al. (Coord). **Temas de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 21-43.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019
- PRADO JÚNIOR, Tarcis. **Livrai-nos do Mal – A Tecnologia do Imaginário na Construção do Herói Moro pela Mídia**. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Tuiuti do Paraná, Paraná, 2019.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability and Representantion*. New York: Cambridge, 1999.
- RENNÓ, Lúcio R. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: Um Estudo Comparado sobre a América Latina. **Rev. Sociol. Polít**, Curitiba, 21, p. 71-82, nov. 2003.
- RIBEIRO, Leandro M; ARGUELHES, Diego W. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, vol. 4, n. 7, 2013, pp. 85-121.
- RODRIGUES, Fabiana A. **Lava Jato: Aprendizado Institucional e Ação Estratégica na Justiça**. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.
- RODRIGUES, Fabiana A. **Operação Lava Jato: Aprendizado Institucional e Ação Estratégica na Justiça Criminal**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- SADEK, Maria Tereza. A Construção de um Novo Ministério Público Resolutivo. **Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, 2008.
- SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 304**, de 28 de dezembro de 1982. Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo. 1982.
- SCHREIBER, Simone. **A Publicidade Opressiva de Julgamentos Criminais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

- SILVA, T. D. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Administração, Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade Administrativa: teoria e prática de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a lei complementar nº 135 de junho de 2010**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.
- SILVA, Cátia A. Pereira. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, nº 45, p. 127-144, 2001.
- SILVA, Cátia A. P. **Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça: Um Estudo sobre o ministério Público e a Defesa dos Interesses Sociais**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- SOUZA, Jessé. **A Radiografia do Golpe – Entenda como e por que você foi enganado**. 1. ed. LeYa, 2016.
- SMULOVITZ, C; PERUZZOTTI, E. *Societal accountability in Latin America*. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.
- TARROW, S. *Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Putnam's Making Democracy Work*. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 90, n. 2, p. 389-397, June, 1996.
- TARROW, S. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- VASCONCELLOS, Fernando A. Posição do Ministério Público na Constituição. **Justitia**, vol. 47 (131), set. 1985.
- VILAÇA, Luiz. **Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- WEBER, Max. **A Política como Vocação**. Trad. Maurício Tragtenberg, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- ZERAOUI, Zidane. *Diplomacia Paralela y las relaciones internacionales de las regiones*. **Desafíos** 23 I, 2011, pp. 59-96.

## ANEXO 1

UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** O Ativismo Institucional do Ministério Público Federal: O caso da Operação "Lava-Jato"

**Pesquisador:** Igor Rodrigues Costa

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 22356619.1.0000.5540

**Instituição Proponente:** FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 3.688.539

**Apresentação do Projeto:**

O pesquisador pretende investigar o fenômeno do ativismo institucional do Ministério Público Federal na condução da área de combate à corrupção, com ênfase no caso da Operação "Lava-Jato". A investigação ocorrerá por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado. Os participantes da pesquisa serão membros do Ministério Público Federal, que estejam nas carreiras de Procurador da República e/ou Subprocurador-Geral da República, lotados junto à Procuradoria-Geral da República e atuantes junto às áreas de combate à corrupção. Esses participantes serão selecionados através do método snowball sampling (bola de neve): os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que, por sua vez, indicam outros novos participantes e assim por diante até que seja alcançado o objetivo proposto (ponto de saturação). O ponto de saturação é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas e/ou relevantes informações à pesquisa (WHA, 1994; BALDIN, MUNHOZ, 2011). Os dados serão analisados através do método de análise de conteúdo.

**Objetivo da Pesquisa:**

**Objetivo Primário:**

A pesquisa proposta tem como objetivo geral descrever o ativismo institucional do Ministério Público Federal na condução de sua área de combate à corrupção, com ênfase no caso da

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 3.688.539

Operação "Lava-Jato".

Objetivo Secundário:

- Descrever o ativismo institucional que se desenvolveu no âmbito do Ministério Público Federal;
- Descrever como se deu a ideia do uso e formação de força-tarefa no âmbito do Ministério Público Federal;
- Conhecer e descrever o perfil do membro do Ministério Público Federal que é designado para atuar no combate à corrupção;
- Conhecer e descrever como o Ministério Público Federal, através de seus membros, enxerga sua atuação.
- Conhecer, interpretar e descrever como se dá a relação entre Ministério Público Federal, Executivo e Legislativo na aprovação de legislações que tratem do tema da corrupção.
- Descrever quem são os atores internos que possibilitam as megaoperações do Ministério Público Federal, com ênfase na Lava-Jato.
- Descrever se o ativismo institucional do Ministério Público Federal abre caminho ou não para que haja a politização de seus membros e, por consequência, do sistema de persecução penal.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

O pesquisador indica apenas um risco à pesquisa: cessão de tempo para entrevista, por parte dos participantes que estão no primeiro escalão do sistema de justiça. A medida encontrada para reverter tal desconforto foi a marcação antecipada de data e horário das entrevistas, com vistas a não interferir em demasia na agenda dos entrevistados. A avaliação dos riscos é compatível com o perfil dos entrevistados.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Pesquisa adequada aos critérios do comitê de ética.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

O pesquisador apresentou os termos exigidos. Apresentou pedido de dispensa da carta de aceite institucional, fundamentado adequadamente na previsão constitucional de autonomia e independência funcional dos membros do Ministério Público.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Este projeto foi aprovado pelo CEP/CHS.

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

**UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE**



Continuação do Parecer: 3.688.539

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1437481.pdf	24/09/2019 15:43:26		Aceito
Outros	CRONOGRAMA_IGOR_PDF.pdf	24/09/2019 15:42:48	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Outros	Revisao_Etica_IGOR_PDF.pdf	24/09/2019 15:42:32	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Outros	Lattes_Igor.pdf	24/09/2019 15:41:59	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Outros	Lattes_Pablo.pdf	24/09/2019 15:41:32	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Outros	Justificativa_Aceite_Institucional_IGOR_PDF.pdf	24/09/2019 15:40:46	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Outros	Instrumento_Coleta_Dados_Igor_PDF.pdf	24/09/2019 15:39:50	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Outros	Carta_Encaminhamento_IGOR_PDF.pdf	24/09/2019 15:28:56	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	BROCHURA_IGOR_PDF.pdf	18/09/2019 18:17:24	Igor Rodrigues Costa	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto_Assinada_PDF.pdf	18/09/2019 18:16:54	Igor Rodrigues Costa	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_Autorizacao_Som_IGOR_PDF.pdf	17/09/2019 22:36:21	Igor Rodrigues Costa	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_IGOR_PDF.pdf	17/09/2019 22:34:05	Igor Rodrigues Costa	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BRASILIA, 06 de Novembro de 2019

\_\_\_\_\_  
**Assinado por:**  
**Érica Quinaglia Silva**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASILIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br



UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 3.688.539

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

**ANEXO 2****UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PRÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA****Roteiro de Entrevista**

1. Você acha que o Ministério Público tem um papel institucional importante no Brasil? Qual seria esse Papel?
2. Você acredita que a sociedade civil poderia desempenhar o papel que o MP desempenha?
3. Na sua opinião, você acha que o MP representa os interesses da sociedade como um todo? Será que a sociedade organizada não poderia promover a defesa de seus próprios interesses?
4. Você acredita que o MP passou a desempenhar melhor ou pior suas funções nesses últimos 10 anos?
5. Qual o papel do MP no combate à corrupção no Brasil?
6. Como você vê os avanços no combate à corrupção dentro da estrutura do MPF?
7. Qual o papel da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão no combate à corrupção?
8. Você sabe como a 5ª câmara surgiu? Qual é o papel dela na criação e articulação com forças-tarefa e operações nos Estados?
9. Quais são as estruturas internas que você acredita serem mais importantes para o combate à corrupção no MPF?
10. Você acredita que o ENCCLA foi importante para articular o combate à corrupção?
11. Qual a importância do ENCCLA para a articulação do combate à corrupção no MPF?
12. Você acha que haveria combate à corrupção sem uma atuação dos órgãos superiores do MPF? Qual a importância das gestões da PGR nesse processo? Quais outros atores você destacaria como fundamentais para que a agenda de combate à corrupção tenha se tornado tão importante para o MPF? Quais atores internos foram relevantes para essa nova agenda de combate à corrupção? Como se estruturam os quadros especializados nessa temática?
13. Você acha o MPF é reconhecido pela sociedade pelo trabalho que faz no combate à corrupção?
14. Você acha que existem conflitos entre o MPF e outras instituições de investigação, como a Polícia Federal, por protagonismo no combate à corrupção?
15. Você acha que o caso do mensalão foi importante para o MPF como aprendizado sobre o combate à corrupção? Qual teria sido esse aprendizado?
16. Na sua avaliação pessoal, quais foram os atores dentro do MPF, que tornaram possível uma operação tão grande e complexa como. Lava jato?
17. Você conseguiria dizer qual a origem das forças tarefas como forma de atuação no MPF?
18. Como membro (Servidor) do MPF, você acha que a atuação do órgão, no combate à corrupção, tem sido bem-sucedida? Você apontaria problemas?
19. Como você enxerga os episódios da Vaza-Jato, da Lei de Abuso de Autoridade? De que forma esses casos interferem na dinâmica interna do MPF? E no combate à corrupção?

**ANEXO 3****UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PRÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a),

Você está sendo convidado(a), como voluntário(a), a participar da pesquisa “O ativismo institucional no Ministério Público Federal: O caso da Operação Lava-Jato”, de responsabilidade de Igor Rodrigues Costa, estudante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. A pesquisa ocorre sob orientação do Prof. Dr. Pablo Holmes. O objetivo descrever o ativismo institucional do Ministério Público Federal na condução de sua área de combate à corrupção, com ênfase no caso da Operação “Lava-Jato”. Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários e o áudio da entrevista e sua transcrição, ficarão sob a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevista, com roteiro semiestruturado, estimada em aproximadamente 40 minutos de duração. É para este procedimento que você está sendo convidado a participar. O único possível desconforto e/ou risco de sua participação no estudo, é relativo à cessão de tempo para a concessão de entrevista, no entanto, para solucionar a problemática, a mesma será agendada de forma antecipada, em respeito à sua agenda e rotina.

Espera-se com esta pesquisa entender melhor como o Ministério Público Federal tem se organizado, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988, no que tange às medidas adotadas até aqui quanto ao combate à corrupção, em especial, no que se refere à operação “Lava-Jato”. Neste mesmo caminho, espera-se entregar à Ciência Política, bem como às demais ciências humanas e sociais, um estudo contemporâneo na temática que compreende o sistema de Justiça.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61 99116-6874, ou pelo e-mail igorcunb@gmail.com.

A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão divulgados na Universidade de Brasília, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília, através do Parecer Consubstanciado nº 3.688.539. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep\_chs@unb.br.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o pesquisador responsável pela pesquisa e a outra com você.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

---

Nome e Assinatura do **Entrevistado(a)**

---

Nome e Assinatura do **Pesquisador**

**ANEXO 4**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PRÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Termo de Autorização para Utilização de Som de Voz para fins de Pesquisa**

Eu, \_\_\_\_\_,  
autorizo a utilização do som de minha voz, na qualidade de entrevistado(a) no projeto de pesquisa intitulado “O ativismo institucional no Ministério Público Federal: O caso da Operação Lava-Jato”, sob responsabilidade de Igor Rodrigues Costa vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

O som de minha voz pode ser utilizado apenas para análise e transcrição de áudio pela equipe de pesquisa.

Tenho ciência de que não haverá divulgação do som de minha voz por qualquer meio de comunicação, sejam eles televisão, rádio ou internet. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação ao som de minha voz são de responsabilidade do pesquisador responsável.

Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, do som de minha voz.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o pesquisador responsável pela pesquisa e a outra com o entrevistado.

---

**Assinatura do Entrevistado**

---

**Assinatura do Pesquisador**

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.