



PROYECTO

# **El Sistema de Justicia Penal Y SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

EN AMÉRICA LATINA

## **INFORME DE BRASIL** RESUMEN EJECUTIVO

Elaborado por Transparência Internacional - Brasil  
Junio de 2020

**Tinker**  
Foundation

 **TRANSPARÊNCIA  
INTERNACIONAL**  
Brasil



**TRANSPARÊNCIA  
INTERNACIONAL**  
Brasil



# **RESUMEN EJECUTIVO**

O relatório, elaborado pela Transparência Internacional - Brasil, com o tema “O papel do sistema judicial no combate à corrupção na América Latina”, tem como objetivo identificar e avaliar criticamente as variáveis organizacionais, legais e procedimentais que facilitam ou dificultam a detecção e a punição da corrupção no Brasil. As variáveis em questão foram analisadas com o propósito de elaborar diretrizes normativas sobre o funcionamento das instituições, precisamente para fortalecer o papel do sistema judicial brasileiro no combate à corrupção. Os estudos desenvolvidos neste relatório têm como base cinco casos de corrupção que alcançaram grande notoriedade no cenário nacional e internacional. São eles: (i) Mensalão; (ii) Petrobras; (iii) Triplex do Guarujá; (iv) Odebrecht; e (v) Trensão.

## Capítulo I: Âmbito institucional

A principal baliza que garante ao sistema judicial brasileiro independência no combate à corrupção é o princípio da separação de poderes, positivado no artigo 2º da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988<sup>1</sup>. É a partir desse princípio que derivam todas as garantias conferidas ao Poder Judiciário, a exemplo de sua autonomia administrativa e financeira, bem como da seleção de juízes por meio de concurso público.

Entretanto, o que se observa da análise legal e empírica é que, em virtude do sistema de pesos e contrapesos, a ingerência do Poder Executivo e do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário acaba gerando tensões institucionais. Prova disso é que a escolha dos ministros dos tribunais superiores está sujeita a considerações políticas, uma vez que é formalizada pelo Presidente da República, com o aval do Senado Federal. O Congresso Nacional, nesse contexto, tentou mudar o procedimento de indicação dos ministros do Supremo Tribunal Federal, sob o argumento de que o Tribunal exerce, além de um papel jurídico, um papel político. Assim, Emenda à Constituição (PEC 17/2011)<sup>2</sup>, proposta pelo Deputado Rubens Bueno (PPS-PR), alteraria a forma de indicação dos Ministros, atribuindo essa competência não só ao Presidente da República mas também ao Superior Tribunal de

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm)>. Acesso em 29 de julho e 2019.

<sup>2</sup> “PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 17-A, DE 2011”. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=97CCC4B03040837D0D5AB8FAA2D186D.proposicoesWeb2?codteor=1390869&filename=Avulso+-PEC+17/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97CCC4B03040837D0D5AB8FAA2D186D.proposicoesWeb2?codteor=1390869&filename=Avulso+-PEC+17/2011)>. Acesso em: 25 de Outubro de 2019.

Justiça, Ordem dos Advogados do Brasil, Procurador-Geral da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal<sup>3</sup>.

Cabe ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro, além de prever garantias a que os membros do Poder Judiciário fazem jus, positiva uma série de direitos aos indivíduos que figuram como investigados, réus ou condenados em procedimentos criminais. Dentre elas está a definição de regras de competência jurisdicional, que visam garantir que os indivíduos terão seus casos julgados por juízes competentes e imparciais. Sem embargo, casos de corrupção recentes afloram a discussão sobre a deturpação do instituto da conexão para o processamento e julgamento de processos pelo mesmo juiz, como foi apontado nos casos envolvendo o ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda sobre o tema da competência, o relatório pormenoriza a recente decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro que afirmou a competência da Justiça Eleitoral, um dos ramos da Justiça brasileira, para os crimes que têm relação com delitos eleitorais.

No que se refere a competência, o Brasil adotou, em seu sistema criminal, varas especializadas, dentre elas estão as varas especializadas em crimes contra o sistema financeiro, que acabam sendo competentes para o processamento e julgamento dos casos de corrupção vinculados a esse tipo de crime. Atendendo a resolução do Conselho Nacional de Justiça, a criação de varas especializadas aumentou desde 2006. A justificativa do CNJ para tal sugestão é o aumento de efetividade e eficiência na atuação do Judiciário<sup>4</sup>. No entanto, juristas criticam os impactos dessa especialização, já que a concentração da matéria em uma Vara específica pode “engessar” o direito, como defende Victória-Amália Sulocki, professora de Direito Penal da PUC-Rio. Além disso, criminalistas apontam a existência dessas varas como incentivo ao surgimento de “juízes heróis” e utilizam como exemplos Moro e Bretas<sup>5</sup>. No caso do Triplex do Guarujá, a ampliação de competência da 13ª Vara Federal de Curitiba (antiga 2ª Vara) foi alvo de muitas críticas. A Vara se especializou em julgar crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, mas, desde 2006, foram publicadas 8 (oito) Resoluções aumentando sua competência<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> “Presidência pode perder exclusividade na escolha de ministros do STF”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/215900-presidencia-pode-perder-exclusividade-na-escolha-de-ministros-do-stf/>>. Acesso em 29 de Agosto de 2019.

<sup>4</sup> “CNJ recomenda a criação de varas especializadas no combate ao crime organizado”. Disponível em: <<https://www.tjac.jus.br/noticias/cnj-recomenda-a-criacao-de-varas-especializadas-no-combate-ao-crime-organizado/>>. Acesso em 21 de Outubro de 2019.

<sup>5</sup> “Vara especializada em organizações criminosas do RJ será instalada em agosto”. Conjur, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-02/vara-organizacoes-criminosas-rj-estimular-juizes-herois>>. Acesso em 02 de julho de 2019.

<sup>6</sup> “A Garantia do Juiz Natural, a 13ª Vara Federal de Curitiba e o Juiz Sérgio Moro”. Disponível em: <<https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/358591929/a-garantia-do-juiz-natural-a-13-vara-federal-de-curitiba-e-o-juiz-sergio-moro>>. Acesso em 21 de Outubro de 2019.

Ademais, como garantia de independência no processo, o juiz deve se afastar de uma causa, de ofício ou a pedido das partes, quando incorrer em um dos casos de suspeição ou impedimento previstos no Código de Processo Penal (art. 112) e no Código de Processo Civil (art. 144 a 148)<sup>7</sup>. A experiência demonstra, no entanto, que as arguições de impedimento suspensão dirigidas aos ministros do STF dificilmente são levadas adiante. Na mesma esteira, o tratamento conferido aos magistrados suspeitos ou impedidos não parece ser o mais adequado, ainda que existam mecanismos sancionatórios internos, a partir da Lei Complementar n.º 35 de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional). Pôde-se observar isso diante da falta de repercussões sancionatórias quanto aos diálogos, revelados pelo The Intercept Brasil, entre Sérgio Moro e os procuradores responsáveis pela Operação Lava Jato.

O STF teve sua imparcialidade questionada pelo empresário Marcos Valério ao longo do Mensalão. De acordo com a defesa de Valério na época, o Ministro Joaquim Barbosa, relator do Mensalão, manifestou-se diversas vezes sobre o empresário durante a apreciação de uma denúncia contra o ex-senador Eduardo Azeredo, o que caracterizaria um “prejulgamento”<sup>8</sup>. Posteriormente, com a ocupação da presidência do Tribunal por Barbosa, a defesa de Valério, acompanhada pelas defesas de Dirceu, Jefferson, Henry, Salgado e Hollerbach, pediu o afastamento do Ministro, já que, de acordo com o Regulamento Interno do STF, o processo deveria ser redistribuído a um dos 10 Ministros que compunham o Plenário. No entanto, Barbosa manteve a Ação Penal 470 sob sua relatoria.

Em meio às discussões sobre possíveis abusos cometidos pelos magistrados nos casos de corrupção, especialmente no âmbito da Operação Lava Jato, foi sancionada a nova Lei de abuso de autoridade, Lei n.º 13.869/19<sup>9</sup>, a qual passou a tipificar crimes relativos à atuação abusiva de agentes públicos, incluindo membros dos três poderes e do Ministério Público. Estabelece, por exemplo, como ilícito “realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, promover escuta ambiental ou quebrar segredo de Justiça, sem autorização judi-

<sup>7</sup> BRASIL. Lei n.º 13105, de 16 de Março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em 01 de agosto de 2019.

<sup>8</sup> Pivô do mensalão tenta afastar relator Joaquim Barbosa”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/11/655654-pivo-do-mensalao-tenta-afastar-relator-joaquim-barbosa.shtml>> . Acesso em 22 de Agosto de 2019

<sup>9</sup> BRASIL. Lei n.º 13.869 de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei n.º 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei n.º 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm)>. Acesso em 2 de dezembro de 2019.

cial ou com objetivos não autorizados em lei”, prevendo uma pena de dois a quatro anos de reclusão para esta infração (artigo 41)<sup>10</sup>. Manifestarem-se contra a Lei a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), por considerá-la um enfraquecimento ao combate à corrupção e ao crime organizado<sup>11</sup>, assim como a Associação dos Magistrados Brasileiros, que entrou com uma ação no STF para que trechos da Lei sejam considerados inconstitucionais<sup>12</sup>.

A cobertura midiática durante o andamento do caso do Mensalão pode ser compreendida como um fator de influência sobre a independência dos Poderes, mais especificamente sobre o Judiciário. Essa discussão levou alguns partidos, como o PT, a se posicionarem. O partido acusou o STF de agir politicamente ao condenar aliados da então Presidente Dilma Rousseff. Essas acusações foram rebatidas pelo Ministro Gilmar Mendes, que apontou que o Supremo era à época composto “*basicamente por pessoas indicadas pelo ex-presidente Lula e por Dilma*”, ambos ex-presidentes petistas, e que, por isso, não via razões para críticas de que houve um julgamento político<sup>13</sup>. Outro apontamento sobre o tema foi feito pelo jurista italiano Luigi Ferrajoli<sup>14</sup>, crítico da forma como o processo do Tríplice foi conduzido, ao destacar diversos elementos que demonstram a ausência de imparcialidade dos juízes, dentre eles, o “*inaceitável protagonismo dos juízes*”, fomentado pela imprensa, e a aceleração da tramitação da apelação de Lula no TRF-4.

Outro caso emblemático foi a suspensão da nomeação do ex-Presidente Lula como Ministro-Chefe da Casa Civil do governo da ex-presidente Dilma Rousseff pelo Supremo Tribunal Federal. Na decisão monocrática que vetou a indicação, o Ministro Gilmar Mendes sustentou que a nomeação seria uma “fraude à Constituição”<sup>15</sup>, dado que, caso se concretizasse, Lula, investigado na Lava Jato, ganharia foro privilegiado. Destaca-se que a decisão teve como substrato fático a divulga-

<sup>10</sup> “Saiba como fica a lei do abuso de autoridade após Congresso ter rejeitado 18 vetos de Bolsonaro”. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/24/saiba-como-fica-a-lei-do-abuso-de-autoridade-apos-congresso-ter-rejeitado-18-vetos-de-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em 2 de dezembro de 2019.

<sup>11</sup> “Lei de abuso enfraquece combate à corrupção e ao crime organizado, diz ANPR”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/09/27/lei-de-abuso-enfraquece-combate-a-corrupcao-e-ao-crime-organizado-diz-anpr.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

<sup>12</sup> “Associação de juizes entra no STF contra lei de abuso de autoridade”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/09/29/associacao-de-juizes-entra-no-stf-contr-a-lei-de-abuso-de-autoridade.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

<sup>13</sup> FALCÃO, Joaquim. “Mensalão: diário de um julgamento - Supremo, Mídia e Opinião Pública”. Organização: Joaquim Falcão. Coordenação: Adriana Lacombe Coiro. São Paulo: Editora Método, 2015.

<sup>14</sup> “Ferrajoli critica ‘impressionante’ falta de imparcialidade em ação contra Lula”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-20/ferrajoli-critica-impressionante-falta-imparcialidade-lula>>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

<sup>15</sup> Lula pede ao STF correção de ‘erro histórico’ da suspensão de nomeação para Casa Civil. Estadão, 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-pede-ao-stf-correcao-de-erro-historico-da-suspensao-de-nomeacao-para-casa-civil,70001656410>>. Acesso em 20 outubro de 2019.

ção de um telefonema entre Lula e Dilma, gravado fora do período autorizado pela autoridade judicial, em que ambos demonstravam apreensão com a possibilidade da prisão do ex-Presidente. Desse modo, o Ministro identificou a possível nomeação como um desvio de finalidade, com fim a dificultar a persecução penal de Lula pelos crimes a ele imputados no âmbito da Operação Lava Jato.

Na Operação Lava Jato, o STF foi acompanhado de perto pela mídia e pela população, sendo um dos assuntos mais comentados nas redes sociais, o que deu origem a uma série de polêmicas, como o vazamento de conversas entre Ministros e a escuta de conversas pessoais por jornalistas<sup>16</sup>. Diante de tal pressão, Rosa Weber frisou, em seu voto, que respeitaria o princípio da colegialidade e da estabilidade da jurisprudência da Corte, mesmo tendo feito parte da corrente desfavorável à prisão após a condenação em segunda instância no julgamento de outubro de 2016, no qual a tese que permitia a prisão prevaleceu. Assim, o Tribunal decidiu, por 6 votos a 5, negar o habeas corpus impetrado pela defesa do ex-Presidente Lula<sup>17</sup>, possibilitando a prisão do petista, que já havia sido condenado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro no caso do Triplex do Guarujá.

Ainda no que se refere ao âmbito institucional, o relatório pretendeu analisar alguns aspectos acerca do órgão persecutório brasileiro, chamado Ministério Público (MP), uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme a Constituição Federal (art. 127)<sup>18</sup>. A Constituição assegura autonomia funcional e administrativa ao MP, que atua tanto no âmbito da União quanto no âmbito dos estados<sup>19</sup>.

Entre os princípios assegurados pela Constituição Federal ao Ministério Público (artigo 137, §1º) estão: (i) independência funcional, que trata da autonomia da atuação, sendo a hierarquia considerada apenas para os atos administrativos e de

<sup>16</sup> Mensalão ultrapassa 'Avenida Brasil' no Google e no Twitter. Folha, 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/59026-mensalao-ultrapassa-avenida-brasil-no-google-e-no-twitter.shtml>>. Acesso em 8 de novembro de 2019.

<sup>17</sup> Supremo nega habeas por 6 a 5 e abre caminho para prisão de Lula. Estadão, 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/supremo-nega-habeas-por-6-a-5-e-abre-caminho-para-prisao-de-lula/>>. Acesso em 7 de agosto de 2019

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 29 de julho e 2019

<sup>19</sup> Sobre o Ministério Público da União. Ministério Público da União, 2019. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional>>. Acesso em 29 de julho e 2019.



gestão; (ii) unidade, segundo o qual a manifestação de qualquer membro valerá como posicionamento de todo o Ministério Público Federal; (iii) indivisibilidade, os membros não ficam vinculados aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos por outros. Tal como ocorre na função de juiz, há o princípio do promotor natural, segundo o qual a escolha do promotor para atuação em determinado caso deve obedecer regras previamente estabelecidas pelo órgão.

Novas designações e/ou substituições de membros do Ministério Público só podem ocorrer por força da lei, em hipóteses como suspeição, impedimento ou incompatibilidade, férias, licenças, remoções e promoções<sup>20</sup>. Segundo previsto no art. 112 do Código de Processo Penal<sup>21</sup>, “[...] O juiz, o órgão do Ministério Público, os serventuários ou funcionários de justiça e os peritos ou intérpretes abster-se-ão de servir no processo, quando houver incompatibilidade ou impedimento legal, que declararão nos autos. Se não se der a abstenção, a incompatibilidade ou impedimento poderá ser arguido pelas partes, seguindo-se o processo estabelecido para a exceção de suspeição”.

O controle interno do MPF é exercido pela Corregedoria do Ministério Público Federal, responsável pela fiscalização das atividades funcionais e conduta dos membros do MPF. A nomeação do Corregedor-Geral fica a cargo do Procurador-Geral da República, que escolhe um dos nomes que compõem a lista tríplice elaborada pelo Conselho Superior do MPF<sup>22</sup> (art. 64 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993).

Durante o estudo dos casos foi possível observar como algumas dessas regras que visam garantir a independência interna e externa do Ministério Público funcionaram na prática. No decorrer do Trensallão, por exemplo, surgiram suspeitas de que o Procurador Rodrigo De Grandis não estaria cooperando com autoridades suíças na apuração do caso Alstom, que investigava um esquema de contratos ilícitos do metrô de São Paulo<sup>23</sup>. Com isso, foi instaurado um procedimento administrativo disciplinar pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para

<sup>20</sup> PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2017

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3689, de 3 de Outubro de 1941 (Código de Processo Penal). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em 01 de agosto de 2019.

<sup>22</sup> Corregedoria Geral do MPF. Ministério Público Federal, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/corregedoria-geral>>. Acesso em 02 de julho de 2019.

<sup>23</sup> “CNMP abre processo para apurar conduta de Rodrigo De Grandis no caso Alstom”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-nov-01/cnmp-abre-processo-apurar-conduta-rodrigo-grandis-alstom>>. Acesso em 04 de Setembro de 2019.

apurar a conduta de De Grandis. Na ocasião, o procurador justificou a demora para fornecer apoio à justiça Suíça sob a alegação de que havia atrasado o envio de alguns documentos ao país com o intuito de não prejudicar as investigações que estavam ocorrendo no Brasil.

Conforme especificado no relatório, episódios marcantes da Operação Lava Jato também contribuíram para demonstrar como a independência do MP funcionou na prática. Após os vazamentos dos diálogos pelo The Intercept Brasil, que demonstraram que o Procurador Deltan Dallagnol e o ex-Juiz Sérgio Moro discutiam estratégias relacionadas ao andamento de processos da Lava Jato, foi aberto um processo administrativo contra o Dallagnol pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Ainda assim, o Ministro Gilmar Mendes fez severas críticas ao conselho. De acordo com Mendes, o CNMP “praticamente não funciona”, já que é “muito lento quando se trata de punir seus próprios”<sup>24</sup>.

Em outra situação, ocorrida semanas depois, o Ministro Edson Fachin criticou a ex-PGR, Raquel Dodge, por “segurar” demais processos da Lava Jato, gerando lentidão nas investigações<sup>25</sup>. Dodge, por sua vez, manifestou que o empenho com o qual trabalhou no combate à corrupção iria se expressar no próprio tempo. Tais casos servem para ilustrar as pressões sofridas pelos procuradores da Lava Jato no exercício de suas funções, bem como para demonstrar as repercussões práticas de determinadas ações do MP.

O Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, tem mandato de dois anos e só pode ser exonerado pelo Presidente com a aprovação de maioria absoluta do Senado. A sua indicação, todavia, é feita livremente pelo Presidente da República, entre os integrantes da carreira, estando sujeita a confirmação pelo Senado Federal. Desde 2003, o Presidente vinha adotando o costume de indicar um nome incluído na lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República, a partir de votação entre membros do MPF, mesmo sem existir norma legal prevendo tal processo. Entretanto, o Presidente Jair Bolsonaro rompeu com tal costume ao indicar para o cargo de PGR um Procurador não pertencente à lista tríplice. Portanto, a indicação fica sujeita a considerações políticas.

<sup>24</sup> “Gilmar Mendes: ‘os malfeitos cometidos por procuradores são investigados por quem?’”. ([https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/gilmar-mendes-os-mal-feitos-cometidos-por-procuradores-sao-investigados-por-quem-05082019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/gilmar-mendes-os-mal-feitos-cometidos-por-procuradores-sao-investigados-por-quem-05082019)).

<sup>25</sup> “Fachin cobra Dodge por “segurar” casos da Lava Jato por até 21 meses”. (<https://exame.abril.com.br/brasil/fachin-cobra-dodge-por-segurar-casos-da-lava-jato-por-ate-21-meses/>).

A independência dos procuradores em relação às pressões externas ganhou uma relevância ainda maior durante o andamento das investigações da Operação Lava Jato, tornando-se uma das pautas centrais do debate público após os vazamentos realizados pelo The Intercept Brasil. Isso porque foram divulgados áudios trocados entre o Deltan Dallagnol e Sérgio Moro que revelaram uma possível atuação conjunta do Ministério Público com o Judiciário durante a Operação<sup>26</sup>. Segundo o conteúdo divulgado pelo site, Moro teria influenciado diretamente na atuação de Deltan, inclusive o orientando estrategicamente e dando pistas sobre a investigação dos casos. A divulgação das mensagens também contribuiu para fortalecer as críticas do PT em relação à existência de partidização dos procuradores da Lava Jato<sup>27</sup>.

A partir da Resolução n.º 148/2014 do Conselho Superior do Ministério Público Federal<sup>28</sup>, órgão de cúpula do Ministério Público Federal, a instituição passou a contar com câmara temática destinada ao combate à corrupção. Atualmente, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção)<sup>29</sup> possui atribuição para atuar nos feitos relacionados aos atos de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/92), nos crimes praticados por funcionário público ou particular contra a administração em geral (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) e nos crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores (Lei n.º 8.666/93).

Ademais, com vistas a garantir uma maior eficácia no combate à corrupção foram criados Núcleos de Combate à Corrupção (NCCs)<sup>30</sup> em todos os estados da federação. Tais núcleos possuem atribuição mista, vez que atuam tanto na esfera cível quanto na esfera criminal<sup>31</sup>. Dessa forma, os Procuradores podem ajuizar ações penais e de improbidade administrativa contra danos ao patrimônio público e ao interesse coletivo. Na legislação esparsa, a Lei de Improbidade Administrativa — Lei n.º 8.429/92 — é uma das principais em relação ao tema combate à corrupção e regulamenta a previsão constitucional sobre improbidade administrativa (art. 37,

<sup>26</sup> 'NÃO É MUITO TEMPO SEM OPERAÇÃO?' Exclusivo: chats privados revelam colaboração proibida de Sergio Moro com Deltan Dallagnol na Lava Jato. The Intercept, 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/09/chat-moro-deltan-telegram-lava-jato/>>. Acesso em 23 de agosto de 2019.

<sup>27</sup> Conversas entre Moro e Dallagnol mostram atuação de ex-juiz como investigador. Conjur, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-09/conversas-dallagnol-mostram-moro-atuando-juiz-investigador>>. Acesso em 23 de agosto de 2019.

<sup>28</sup> BRASIL. Resolução CSMPF n.º 148, de 1 de abril de 2014.

<sup>29</sup> Atuação Temática. Ministério Público Federal, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5>>. Acesso em 30 de julho de 2019.

<sup>30</sup> Núcleo de Combate à Corrupção. Ministério Público Federal, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rn/atuacao/combate-a-corrupcao>>. Acesso em 30 de julho de 2019.

<sup>31</sup> Combate à Corrupção. Ministério Público Federal, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/atuacao/combate-a-corrupcao>>. Acesso em 30 de julho de 2019.

§4º), de maneira a estabelecer sanções a agentes públicos corruptos em outras esferas que não a penal. Nesse escopo, a lei pune, no âmbito civil e administrativo, os responsáveis por atos que importam dano ao erário, violação aos princípios da administração pública (art. 37, caput, CF) e enriquecimento ilícito.

Outra instituição essencial no combate à corrupção, para além do Poder Judiciário e do Ministério Público, é a Polícia Federal, sobretudo devido à sua atuação coordenada com outros órgãos e entes públicos, em especial, o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União e a Receita Federal. A PF (órgão submetido ao Poder Executivo) tem suas competências previstas na Constituição Federal<sup>32</sup> (art. 144, §1º), entre as quais se destaca “apurar infrações contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional”.

O papel da Polícia Federal restou evidenciado no caso do Trensão a partir da conclusão da investigação preliminar, quando 33 pessoas foram indiciadas pelo delito de corrupção ativa, corrupção passiva, cartel, crime licitatório, evasão de divisas e lavagem de dinheiro<sup>33</sup>. No que se refere ao escândalo do Mensalão, a Polícia Federal apresentou uma postura ativa durante as investigações, principalmente, quando observados os pedidos de quebra de sigilo para apurar o rastreo dos supostos repasses de propina a políticos. Os depoimentos de Marcos Valério colhidos pela Polícia Federal, por exemplo, levaram à quebra de sigilo bancário de Freud Godoy, apontado à época como segurança e assessor pessoal do ex-presidente Lula<sup>34</sup>. No entanto, em que pese o esforço da polícia encontrar indícios de práticas ilícitas no caso relatado, não houve qualquer comprovação do pagamento de valores indevidos ao ex-presidente.

No caso Tríplice, por sua vez, a atuação da Polícia Federal na condução coercitiva do ex-presidente Lula, no decorrer da operação “Aletheia”, foi severamente criticada, tendo em vista que, de acordo com a hipótese legal, a medida só seria

<sup>32</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 29 de julho e 2019.

<sup>33</sup> PF conclui inquérito do cartel dos trens em SP e indícia 33 pessoas. G1, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/12/pf-conclui-inquerito-do-cartel-dos-trens-e-indicia-33-pessoas.html>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

<sup>34</sup> PF pede quebra de sigilo do ‘faz-tudo’ de Lula e ouve operador do mensalão. Estadão, 2013. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-pede-quebra-de-sigilo-do-faz-tudo-de-lula-e-ouve-operador-do-mensalao,1024700>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

cabível em caso de descumprimento de intimação prévia, o que não ocorreu no caso concreto<sup>35</sup>. Apesar disso, a participação da Polícia Federal nas investigações do Tríplice foi de extrema importância para o embasamento da denúncia oferecida em face do ex-presidente.

Quanto à capacidade que estes organismos têm para atuar de forma independente, resistindo a pressões que se originam na própria instituição, é possível afirmar, primeiramente, que o ingresso nas categorias funcionais da carreira da Polícia Federal se dá por meio de concurso público (atrelado a exigências quanto à formação acadêmica), sendo a estrutura funcional dividida em: Delegado de Polícia, Perito Criminal, Escrivão de Polícia, Agente de Polícia e Papiloscopista de Polícia.

A progressão funcional deve ocorrer em conformidade com a Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970<sup>36</sup>, e o Decreto-lei n.º 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e suas modificações subsequentes (art 5º - Decreto-lei n.º 2.251, de 26 de fevereiro de 1985<sup>37</sup>). Não há, no entanto, um regulamento que defina claramente a estrutura de cargos e carreira, bem como as qualificações e requisitos necessários para o preenchimento dos cargos de direção, inclusive o de Diretor-Geral.

O ingresso na carreira não pressupõe o fornecimento de informações a um sistema de declaração de interesses. Da mesma forma, o Código de Ética da Polícia Federal não veda filiação partidária (Resolução n.º 004-CSP/DPF, de 26 de Março de 2015<sup>38</sup>). Os fatores que levam ao desligamento de um policial estão expressamente previstos no art. 7º do Código de Ética da Polícia Federal.

De modo geral, a PF é transparente no que diz respeito às operações e às diligências realizadas: um grande volume de informações é disponibilizada em seu *website* (<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias>) ou por meio de pedido de acesso à informação, isto é, requerimento por meio eletrônico exigindo informação não disponibilizada em seu *website*. Em relação à Lava Jato, informações sobre todas

<sup>35</sup> 'Eu me senti prisioneiro hoje', desabafa Lula. Estadão, 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/eu-me-senti-prisioneiro-hoje-desabafa-lula/>>. Acesso em 7 de agosto de 2019.

<sup>36</sup> BRASIL. Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LAIS/L5645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LAIS/L5645.htm)>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>37</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.251, de 26 de fevereiro de 1985. Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/De12251.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De12251.htm)>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>38</sup> BRASIL. Resolução n.º 004-CSP/DPF, de 26 de Março de 2015 - Código de Ética da Polícia Federal. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/resolucao-no-04-csp-dpf-de-26-de-marco-de-2015>>. Acesso em 31 de julho de 2019.

as diligências estão disponíveis no seguinte link: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Para intermediar a relação da instituição com a sociedade, a Polícia Federal disponibiliza uma Ouvidoria, diretamente vinculada ao Gabinete da Direção-Geral.

Conforme definido pelo Art. 129, VII, da Constituição Federal, o controle externo da atividade policial compete ao Ministério Público. Tal controle pode ser de espécie difusa ou concentrada: “O controle difuso é exercido por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, através do acompanhamento e fiscalização do inquérito e outros procedimentos de investigação policial. O controle concentrado, por sua vez, é exercido pelos grupos de membros com atribuições específicas, que devem também realizar inspeções periódicas nas unidades de polícia”<sup>39</sup>.

Em caso de irregularidades ou transgressões cometidas por policial, de acordo com as Leis n.º 4.878 de 1965<sup>40</sup> e 8.112 de 1990<sup>41</sup>, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. Isto é, no sistema brasileiro, cabe ao próprio órgão, por meio da instauração de um procedimento sem interferência externa, o sancionamento do agente. Importante ressaltar que o Poder Judiciário pode reverter decisões em relação aos processos administrativos disciplinares, em caso de ilegalidade ou desrespeito às garantias do acusado. Ademais, cabe lembrar em 2019 o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com uma nova lei de abuso de autoridade<sup>42</sup>, cujo intuito é conferir uma punição criminal a excessos eventualmente praticados por agentes públicos<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <<https://www.cnmpp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0201.pdf>>. Acesso em 01 de agosto de 2019.

<sup>40</sup> BRASIL. Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965. Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4878.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4878.htm)>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>41</sup> BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>42</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/24/saiba-como-fica-a-lei-do-abuso-de-autoridade-apos-congresso-ter-rejeitado-18-vetos-de-bolsonaro.ghtml>

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 13.869 de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm)>. Acesso em 2 de dezembro de 2019.

A Polícia Federal não tem uma lei orgânica própria prevendo sua estrutura e distribuição de competências. Entre os principais órgãos responsáveis pelo combate à corrupção estão a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado - DICO e a Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção - CGRC (Art. 2º, Portaria n.º 1.252, de 29 de dezembro de 2017)<sup>44</sup>. Além disso, a Portaria n.º 6335<sup>45</sup>, de 12 de maio de 2016, instituiu, na estrutura da Polícia Federal, as Delegacias de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros (DELECOR). No entanto, críticas a este modelo foram feitas por investigadores<sup>46</sup>, visto que a Polícia Federal encerrou o grupo de trabalho da Lava Jato e o grupo da Operação Carne Fraca – que apura corrupção no Ministério da Agricultura -, e os integrou a Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros (DELECOR).

São recorrentes, no âmbito da instituição, as denúncias de sucateamento da instituição por parte de servidores, principalmente em razão do contingenciamento de gastos promovido pelo Poder Executivo. Escrivães, papiloscopistas e agentes da PF têm feito manifestações para reivindicar mais investimentos e a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 51, que prevê a reestruturação das polícias a partir de um processo de integração e nivelamento<sup>47</sup>.

Como a eficiência das operações possui ligação com a quantidade de servidores e recursos destinados para a solução das demandas, já podemos perceber uma queda na atuação da instituição. Ainda que o nexos causal dessa afirmação seja discutível, é uma possível justificativa apresentada por Marcelo Figueiredo, professor de Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), para os índices abaixo da expectativa apresentados pela Operação Lava Jato no primeiro semestre de 2019, já que ocorreu uma diminuição do quantitativo de policiais ativos na corporação. Além disso, Figueiredo aponta mudanças internas nos quesitos que classificariam uma ação como “Operação Especial” que podem ter interferido nas estatísticas apresentadas em 2019. De qualquer forma, enquanto

<sup>44</sup> BRASIL. Portaria n.º 1.252, de 29 de dezembro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Disponível em: <<https://sirinoseg.blogspot.com/2018/01/portaria-n-1252-de-29-de-dezembro-de.html>>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>45</sup> BRASIL. Portaria n.º 6335, de 12 de maio de 2016. Define a estrutura das Superintendências Regionais e das Delegacias Descentralizadas da Polícia Federal. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22808825/do1-2016-05-13-portaria-n-6-335-de-12-de-maio-de-2016-22808614](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22808825/do1-2016-05-13-portaria-n-6-335-de-12-de-maio-de-2016-22808614)>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>46</sup> PF diz que nada muda, mas policiais e oposição temem pelo futuro da Lava Jato. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/pf-diz-que-nada-muda-mas-policiais-e-oposicao-temem-pelo-futuro-da-lava-jato-2frg3x5pamiblv6gijldvscog/?ref=ink-interno-materia>>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

<sup>47</sup> Polícia Federal para por dois dias no Rio em protesto contra sucateamento da instituição. Jornal de Brasília. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/brasil/policia-federal-para-por-dois-dias-no-rio-em-protesto-contrasucateamento-da-instituicao/>>. Acesso em 31 de julho de 2019.

no primeiro semestre de 2018 a Polícia Federal realizou 269 operações, em 2019 apenas 204 foram realizadas, diminuindo a média de 1,4 ações/dia para 1,1 ações/dia, a menor desde 2015 <sup>48</sup>.

A Polícia Federal é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça (Dec. n.º 6.061/2007), não sendo dotado, formalmente, de autonomia. Seu Diretor-Geral é indicado pelo Ministro da Justiça e pode ser demitido a qualquer momento<sup>49</sup>. Inclusive, o próprio Ministério Público Federal enviou moção à Câmara dos Deputados contra a proposta de autonomia da Polícia Federal, que retira o controle externo feito pelo Ministério Público, sob a justificativa de “quem tem o poder da força armada não pode ter autonomia funcional ou administrativa”, segundo Raquel Dodge<sup>50</sup>, Procuradora-Geral da República.

## Capítulo II: Âmbito penal substantivo

A legislação brasileira no que concerne ao combate à corrupção é ampla, abrangendo: (i) Código Penal (Decreto-lei n.º 2.848/1940); (ii) Lei dos Crimes Econômicos (Lei n.º 8.137/1990); (iii) Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992); (iv) Lei das Licitações (Lei n.º 8.666/1992); (v) Lei da Lavagem de Dinheiro (Lei n.º 9.613/1998); (vi) Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013); (vii) Lei das Organizações Criminosas (Lei n.º 12.850/2013); e (viii) Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei n.º 7.492/1986).

Dentre as imputações mais recorrentes, nesse contexto, destaca-se o delito de corrupção passiva, previsto no art. 317, do Código Penal. Isso porque o entendimento firmado pelos tribunais superiores é que o tipo penal em questão não exige omissão, ato de ofício, ou ação com violação do dever funcional, como uma de suas elementares. Assim, para a consumação do delito, basta a solicitação, recebimento ou aceite de promessa de vantagem devida, em razão da função do sujeito ativo como funcionário público.

<sup>48</sup> “Sob Moro, Polícia Federal tem o menor número de operações em 5 anos”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/sob-moro-policia-federal-tem-o-menor-numero-de-operacoes-em-5-anos.shtml>>. Acesso em 25 de Outubro de 2019.

<sup>49</sup> Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção. Mohallem, Michael Freitas; Ragazzo, Carlos Emmanuel Joppert. FGV DIREITO RIO - CJUS: Livros. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/18167>>. Acesso em 31 de julho de 2019.

<sup>50</sup> Dodge é contra autonomia da PF. Disponível em: <<https://www.dci.com.br/colunistas/direto-de-brasilia/dodge-e-contra-autonomia-da-pf-1.518466>>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.



Ainda sobre o artigo, o relatório aborda a adoção da “teoria do domínio do fato” pelos tribunais brasileiros na condenação de réus em razão da prática de atos corruptivos. O estudo ressalta que a adoção da teoria remonta ao julgamento da ação penal n. 470, também conhecida como Mensalão, e que encontra referência nos julgados atuais, a exemplo da condenação do ex-Presidente Lula no caso do Triplex. Sem embargo, críticas quanto a extensão do conceito de autoria, a partir da utilização da teoria mencionada, são contundentes, especialmente porque o autor não seria apenas aquele que executa tipo penal, mas aquele que, tendo poder de decisão sobre a realização do fato típico, utilizam-se de outra pessoa para executá-lo. A “teoria da cegueira deliberada” também encontra lugar na jurisprudência brasileira, sendo utilizada para condenar réus que se mantiveram em estado de ignorância em relação à natureza ilícita de seus atos.

Inferese do ordenamento jurídico brasileiro que, ainda que existam vários tipos penais relacionados ao combate corrupção, no entanto, a corrupção privada foi deixada de lado pelo legislador brasileiro, tendo em vista que este só tipificou a corrupção ativa e passiva, previstas no Código Penal, em seus artigos 317 e 333. Assim, a impunidade no ramo empresarial e concorrencial permanece.

O Brasil se preocupou em adotar legislações específicas para os crimes contra o sistema financeiro nacional, aplicadas, especialmente, a operadores privados, também chamados de “doleiros”, figuras muito utilizados para a prática de lavagem dinheiro em grandes organizações criminosas. Sob esse espectro, vale mencionar a Lei nº 7.492/86, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, que, além de dispor sobre o crime de lavagem de dinheiro, constitui um marco no combate à corrupção ao criar o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, responsável pelo sistema de controle de operações financeiras e de fiscalização da movimentação de capitais a nível nacional.

Outra lei identificada como essencial ao enfrentamento corrupção é a Lei de Organizações Criminosas (Lei n.º 12.850/2013), levando em conta que essa passou a regular o instituto da colaboração premiada, fortemente utilizado pelo Ministério Público Federal como meio de investigação. Entretanto, a análise empírica demonstra que os acordos de colaboração premiada celebrados entre o Ministério Público Federal e os delatores ultrapassam as previsões legais, instituindo, por exemplo, regimes de cumprimento de pena diferenciados e cláusulas de renúncia ao direito de recorrer. Ademais, excessos nos benefícios auferidos pelos colabora-

dores acabaram sendo objeto de crítica de especialistas e da mídia, como ocorreu no âmbito do caso Odebrecht. O relatório analisa ainda o argumento de que houve uma banalização do conceito de organização criminosa por parte dos órgãos acusadores com o fito de possibilitar a utilização do instituto da colaboração premiada.

A Lei n.º 12.846/2013, chamada de “Lei Anticorrupção”, por sua vez, foi responsável pela responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra administração pública, nacional ou estrangeira. A escolha do legislador brasileiro foi de retirar a responsabilização de pessoas jurídicas do âmbito criminal e implementá-la no âmbito cível e administrativo, por meio de punições que vão da multa à proibição de contratar com administração pública. Ademais, a lei em tela foi responsável pela implementação do acordo de leniência, por meio do qual as pessoas jurídicas investigadas podem contribuir com as investigações em troca de redução das sanções aplicáveis, instrumento muito utilizado na Operação Lava Jato.

O relatório traz jurisprudência firmada, e recentemente superada, pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, no que toca à execução antecipada da pena, ou seja, à execução da pena antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, antes que esgotem todos os recursos cabíveis. Tal jurisprudência encontrou resistência de muitos, que entenderam que o posicionamento conflitaria com a Constituição Federal, a qual preleciona que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Fato é que a execução antecipada da pena foi bandeira defendida pelo Ministério Público Federal, por considerá-la fundamental no combate à impunidade daqueles que poderiam utilizar os recursos processuais penais para fins protelatórios e, conseqüentemente, prescricionais.

Outro instituto previsto na legislação brasileira que ganhou destaque, nos casos analisados, foi a prisão cautelar, especificamente, a prisão preventiva. Ainda que a lei preveja requisitos essenciais à decretação da prisão preventiva, paira dúvida quanto à utilização desta na coação de investigados para a celebração de acordos de colaboração premiada. Destaca-se que a prisão preventiva, ainda que tenha prazo definido em lei, pode ser prorrogada *ad eternum*, causando malefícios irreversíveis àqueles que têm sua inocência comprovada posteriormente.

### Capítulo III: **Âmbito procesal y operativo**

Caracterizam-se como órgãos responsáveis pela investigação penal no Brasil, as polícias federal e civil e o Ministério Público, no âmbito federal e estadual. Ainda que a Constituição Federal preveja que atividade investigatória seja atribuição das polícias federal e civil (polícia judiciária), o Supremo Tribunal Federal decidiu, em 2015, que o Ministério Público pode conduzir investigações em casos criminais por meio do procedimento investigatório criminal (PIC), ferramenta muito utilizada durante a Operação Lava Jato.

Quanto à proteção do anonimato dos denunciadores e testemunhas, existem medidas tomadas institucionalmente pelos órgãos de persecução, como espaços preparados, fisicamente ou virtualmente, no qual os cidadãos podem prestar informações ao Estado, tendo seus dados pessoais preservados, como a sala de atendimento ao cidadão do Ministério Público Federal (MPF). Esta sala é responsável pelo recebimento de representações ou notícias de irregularidades, que podem estar relacionadas a casos de corrupção, desvio de verbas públicas, dentre outros crimes. O próprio Ministério da Justiça, vinculado ao Poder Executivo, vem tomando medidas neste contexto, a exemplo do cumprimento de obrigações internacionais que visam a proteção dos denunciadores. Também destaca-se o serviço telefônico de recebimento de denúncias, frequentemente utilizado pelas autoridades policiais.

O estudo aponta, entretanto, que, ainda que o anonimato seja assegurado aos denunciadores, a denúncia anônima, por si só, não serve como fundamento único para instauração do inquérito policial, principal modalidade de investigação preliminar previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, a partir da denúncia anônima, diligências preliminares devem ser realizadas para verificar a verossimilhança da denúncia. Posteriormente, verificados os indícios necessários, instaura-se inquérito policial para a coleta dos demais elementos informativos.

No início da Operação Lava Jato, recorrente era o emprego da condução coercitiva, a qual constituía determinação do magistrado para que a polícia conduzisse o investigado ou réu para fins de interrogatório. Todavia, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela proibição do instituto, por considerá-lo uma ofensa à liberdade e à dignidade do investigado, além de ferir o princípio constitucional da presunção de inocência. Estima-se que a Operação Lava Jato, até meados do ano de 2018,

havia utilizado a ferramenta por, pelo menos, 227 vezes, sendo a mais famosa a condução coercitiva do ex-Presidente Lula.

Ferramenta identificada como essencial ao combate dos casos de corrupção é o compartilhamento de dados entre os órgãos de acusação, a Receita Federal e o antigo COAF, agora chamado Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil (BCB) em função da Medida Provisória 893/19. Cabe ressaltar em dezembro de 2019 o Senado votou pela manutenção do nome COAF, o texto segue agora para sanção presidencial<sup>51</sup>. Isso porque a utilização de inteligência financeira nas investigações criminais se tornou imprescindível diante da complexidade do crime organizado atualmente. Entretanto, a possibilidade de tal compartilhamento é objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal, que pondera se essa seria uma violação aos direitos fundamentais, tendo em vista que o compartilhamento de certos dados não passa pelo crivo judicial, como ocorre com as quebras de sigilo fiscal e bancário.

Ainda no estudo dos aspectos legais do enfrentamento da corrupção, há que se ressaltar a utilização de elementos indiciários para condenação de réus, sob alegação de que crimes complexos não possibilitam o encontro de provas cabais. Como forma de amenizar a complexidade dos crimes de corrupção e lavagem dinheiro transacionais, o Ministério Público Federal brasileiro tem encontrado na cooperação penal internacional um importante mecanismo de investigação. O Ministério da Justiça e Segurança Pública conta com departamento próprio destinado à recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional (DRCI). Estima-se que as autoridades brasileiras, desde o início da Operação Lava Jato até meados do ano de 2018, fizeram cerca de 484 pedido de cooperação internacional.

Por oportuno, há que se dizer que o sucesso das operações de combate à corrupção é devido ao emprego do instituto da colaboração premiada e dos mecanismos consensuais previstos no direito processual penal brasileiro. A ampla utilização da colaboração premiada fez com que novas problemáticas aparecessem, como a competência para a celebração do instituto, se essa seria exclusiva do Ministério Público, ou se seria compartilhada com a autoridade policial. O Supremo Tribunal Federal decidiu então que a palavra final sobre a concessão de benefícios aos

<sup>51</sup> Senado aprova volta do nome Coaf e mudança para Banco Central; veja o que muda. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/senado-aprova-volta-do-nome-coaf-mudanca-para-banco-central-veja-que-muda-24143827>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

colaboradores é sempre do Poder Judiciário, entretanto, a celebração do acordo poderá ser feita tanto pelo Ministério Público quanto pela autoridade policial, decisão que vem causando conflitos institucionais.

## Capítulo IV: Otros elementos

No Brasil, existem diversos órgãos externos que exercem papel fundamental no combate à corrupção. Dentre os órgãos externos estatais, podemos destacar: a Controladoria-Geral da União (CGU), instituição responsável pelo incremento da transparência da gestão pública do Governo Federal, que atua por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Na mesma esteira, o Tribunal de Contas da União (TCU), junto ao Ministério Público de Contas, também desenvolve papel central no combate à corrupção. O órgão auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira do país, além de julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e, também, aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos públicos.

Em nenhum dos casos pesquisados foi constatada a criação de novo órgão de apoio às investigações. No entanto, a participação de órgãos já existentes especializados em determinadas tarefas foi fundamental para o andamento das investigações na maioria dos casos. No Trensão, por exemplo, a atuação do Grupo Especial de Delitos Econômicos (Gedec) do Ministério Público de São Paulo em parceria com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), também especializado na investigação de crimes de cartel e contra à ordem econômica, foram fundamentais para a responsabilização dos atores envolvidos.

Quanto aos elementos externos não estatais, destacam-se entre os atores da sociedade civil envolvidos no combate à corrupção: (i) Contas Abertas (<https://www.contasabertas.com.br>); (ii) Instituto Ethos - Empresas e Responsabilidade Social (<https://www.ethos.org.br>); (iii) Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) - Secretaria Executiva (<http://www.mcce.org.br>); (iv) o Observatório Social do Brasil (<http://osbrasil.org.br>); (v) a Transparência Brasil (<https://www.transparencia.org.br/>), além da (vi) Transparência Internacional Brasil (<https://www.transparenciainternacional.org.br>), capítulo nacional da Transparência Internacional (<https://www.transparency.org/>) e responsável por este relatório.

## Resumen ejecutivo

Por sua vez, entre as ações envolvendo a apresentação de proposições legislativas para o combate à corrupção, estão as “Dez Medidas Contra a Corrupção”, organizadas pelo Ministério Público e avalizada por 2 milhões de brasileiros, e as “Novas Medidas Contra a Corrupção” uma plataforma de propostas de reforma legislativa, administrativa e institucional, com o objetivo de promover um debate público orientado às causas sistêmicas da corrupção e de oferecer soluções permanentes para o seu enfrentamento no longo prazo, que culminou no desenvolvimento de um pacote com 70 medidas, incluindo anteprojetos de lei, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução e outras normas voltadas ao controle da corrupção.

**Tinker**  
Foundation

 **TRANSPARÊNCIA  
INTERNACIONAL**  
Brasil