

EDSON RIBEIRO BAETA

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

há legitimidade na utilização de quaisquer estratégias para formular políticas públicas e intervir em agendas políticas?

Belo Horizonte/MG

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF

2021

EDSON RIBEIRO BAETA

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

há legitimidade na utilização de quaisquer estratégias para formular políticas públicas e intervir em agendas políticas?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno Edson Ribeiro Baeta como um dos requisitos para a conclusão do Curso de Pós-Graduação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Belo Horizonte/MG

2021

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL - CEAF
PROJETO DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

há legitimidade na utilização de quaisquer estratégias para formular políticas públicas e intervir em agendas políticas?

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), intitulado **INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: há legitimidade na utilização de quaisquer estratégias para formular políticas públicas e intervir em agendas políticas?**, elaborado por Edson Ribeiro Baeta, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista, para exame da banca constituída pelos seguintes professores.

Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Avaliação

Prof.^a D.ra Marjorie Corrêa Marona

Avaliação

Prof. Dr. Fábio de Sá e Silva

Avaliação

AGRADECIMENTOS

Ao término dessa monografia de conclusão do curso de pós-graduação “Divisão de Poderes, Ministério Público e judicialização”, não poderia deixar de trazer aqui meus agradecimentos a todos que contribuíram de forma decisiva para a realização dessa atividade acadêmica que, por certo, em muito enriquecerá a formação permanente e continuada dos membros e servidores do Ministério Público de Minas Gerais.

Em primeiro lugar, como estive na direção da nossa Escola Institucional por ocasião da realização do mencionado curso, quero agradecer a toda a equipe do CEAF, nas pessoas das servidoras Ana Rachel Brandão Ladeira Roland e Fernanda Calzavara de Sousa, as quais, com competência e dedicação, não mediram esforços para a concretização dessa importante ação educacional, mesmo em tempos de uma pandemia que nos impôs a revisão radical de rotinas de trabalho.

Agradeço também aos alunos e alunas do curso, pela convivência harmoniosa e fraternal, que nos proporcionou laços de solidariedade, além da demonstração do compromisso institucional que emprestam aos valores da cidadania plena. Vale aqui um registro destacado ao pesquisador nato de nossa turma, Luciano Sotero Santiago, incansável na busca e compartilhamento de novas informações doutrinárias que puderam, por certo, subsidiar muitos dos nossos estudos, inclusive o meu.

Por fim, um agradecimento especial a todos os Professores que estiveram conosco nessa jornada científica interdisciplinar, nos proporcionando conhecimentos e debates para além da ciência do Direito. E aqui, destaco minha gratidão ao Professor Doutor Leonardo Avritzer, não só pelas orientações precisas e valiosas na elaboração do meu trabalho, mas especialmente pelo seu empenho, competência e dedicação na Coordenação Científica desse curso de pós-graduação, trazendo até nós o que temos de mais importante nas ciências sociais e políticas, não só no país, mas também no continente americano. Nunca lhe faltou ânimo e dedicação, mesmo em tempos difíceis que nos foram cobrados pelas regras de isolamento social, os quais exigiram mudanças drásticas na organização pedagógica. Na qualidade de ex-diretor da Escola Institucional do Ministério Público de Minas Gerais, deixo registrado aqui os nossos melhores e maiores agradecimentos por tudo aquilo que o Professor Doutor Leonardo Avritzer nos entregou como aperfeiçoamento funcional e que, certamente, engrandecerá para sempre nossas áridas atividades institucionais do Ministério Público de Minas Gerais.

“...assim como existem os maus artistas e os maus artesãos, também nós, operadores do direito, poderemos, por incompetência ou má fé, tornar inóspita e feia a casa dos homens, porque todo pigmeu faz as coisas na medida de seu tamanho e todo meliante decora-a na ótica de seus interesses”.

J.J. Calmon de Passos, Revisitando o Direito, o Poder, a Justiça e o Processo – Reflexões de um jurista que trafega na contramão, 2012.

O Judiciário é um enigma e uma esperança. Se ele cumprir suas tarefas de reconstrução da sociedade civil e de instauração de dispositivos constitucionais, daremos um salto histórico qualitativo. Mas pairam dúvidas a respeito.

Florestan Fernandes, A Constituição Inacabada, 1988.

Impossível defender o direito de alguém. Propriamente, já não havia direito. A lei fora transgredida, a lei velha e sonolenta, imóvel carrancismo exposto em duros volumes redigidos em língua morta. Em substituição a isso, impunha-se uma lei verbal e móvel, indiferente aos textos, caprichosa, sujeita a erros, interesses, paixões. E depois? O caos, provavelmente. Se os defensores da ordem a violavam, que deveríamos esperar? Confusão e ruína. Desejando atacar a revolução, na verdade trabalhavam por ela. Era por isso talvez que o bacharel Nunes Leite chorava.

Graciliano Ramos, Memórias do Cárcere.

“...os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica)(...)”

Pierre Bordieu, O Poder Simbólico.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as inovações institucionais do Ministério Público, a partir do novo paradigma constitucional de 1988, as quais produziram um forte impacto sobre o sistema de justiça com a atuação na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Vamos examinar como se desenvolveu esse processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability* horizontal. Buscamos apontar os fatores negativos desse incrementalismo, especialmente o forte voluntarismo político de seus órgãos de execução. Analisamos o emprego de estratégias processuais e extraprocessuais pelos membros do Ministério Público no exercício de suas atividades institucionais, buscando alcançar melhores resultados, inclusive com a cooptação da opinião pública, através da mídia. Verificamos também como esta estratégia midiática desencadeou um processo de populismo penal e um processo penal com forte conteúdo de exceção e em qual medida essa atuação legitima o Ministério Público como instituição garantidora de direitos.

Palavras-chave: Avanços institucionais. Accountability. Mass media. Processo penal de exceção. Populismo penal. Legitimidade institucional.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the institutional innovations of the Public Ministry, based on the new constitutional paradigm of 1988, which produced a strong impact on the justice system by acting in defense of diffuse, collective and individual rights that are unavailable. We are going to examine how this incremental development process of state institutions developed, including institutions of horizontal accountability. We seek to point out the negative factors of this incrementalism, especially the strong political voluntarism of its executive bodies. We analyzed the use of procedural and extra-procedural strategies by members of the Public Ministry in the exercise of their institutional activities, seeking to achieve better results, including by co-opting public opinion, through the media. We also analyze how this media strategy has triggered a process of penal populism and a criminal process with a strong content of exception and the extent to which this action legitimizes the Public Ministry as a rights-guaranteeing institution.

Keywords: Institutional advances. Accountability. Mass media. Exception criminal proceedings. Criminal populism. Institutional legitimacy.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
CF	CF Constituição Federal
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquéritos
CPP	Código de Processo Penal ()
DCP	Departamento de Ciência Política
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
HCs	Habeas Corpus ()
JF	Justiça Federal
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LJ	Lava Jato
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OAS	Organization of American States
PF	Polícia Federal Receita Federal
PGR	Procuradoria Geral da República
RF	Receita Federal
STF	Superior Tribunal de Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU DESENHO CONSTITUCIONAL	17
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUINTE DE 1987/1988	26
4 MUDANÇA DE CHAVE: De Instituição de Garantia de direitos à agência de controle da corrupção	30
5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O USO DA MÍDIA COMO ESTRATÉGIA PROCESSUAL	56
6 CRIMINALIZAÇÃO DA POLÍTICA E POPULISMO PENAL	65
7 PROCESSO PENAL DE EXCEÇÃO	71
8 CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

A redemocratização do Brasil, que culminou com a Constituição Federal de 1988, produziu um forte impacto sobre o sistema de Justiça, visto que consolidou, em normas fundamentais, importantes avanços na área dos direitos difusos e coletivos, além de fornecer as bases para a ampliação da codificação de novos direitos transindividuais. Ela também arremessou as instituições judiciais à esfera política quando ampliou as formas de controle judicial da constitucionalidade de atos normativos do Executivo e de leis do parlamento, conforme bem destaca Arantes (1999).

Nesse contexto, constata-se que no início do processo de democratização não havia instituições de *accountability* horizontal, mas a Assembleia Constituinte enfrentou a questão para realizar as escolhas que produzissem um ordenamento jurídico capaz de agregar e processar de forma eficiente as crescentes pressões vindas de um quadro social heterogêneo e plural, de modo que, com o retorno das condições da poliarquia, promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia, bem como um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability* horizontal. Essas mudanças resultaram uma maior capacidade para desvelar e tornar público diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram conjunturas de mudanças nas regras que fortaleceram o papel exercido pelas instituições na sociedade.

Do ponto de vista dos fatores exógenos, a Constituição de 1988 significou uma primeira conjuntura crítica, porque ela fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os Poderes da República. É uma compreensão teórica de que cabe a todos os Poderes republicanos o exercício do controle interno de suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do Tribunal de Contas da União. Associado a isso, a Constituição Federal conferiu ao Ministério Público atribuições para o controle da administração pública, além da legitimidade para propor soluções judiciais e extrajudiciais. Vale destacar que o Ministério Público recebeu uma conformação inédita e poderes alargados. Foi conferido um desenho institucional voltado à defesa dos interesses mais elevados da convivência social e política, não apenas perante o Judiciário, mas também na ordem administrativa.

No que se refere aos fatores endógenos, com maior autonomia, os agentes dessas instituições passaram a constituir atividades de controle e processos de interpretação das normas que os colocaram como agentes políticos fundamentais da democracia brasileira. Nesse contexto, é de se destacar que o centro dessa rede de instituições que constituem o *accountability* horizontal é formado fundamentalmente por quatro instituições, quais sejam, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União.

Vale ressaltar também o papel do Ministério Público como função essencial no *accountability* horizontal, sem que se possa deixar de apontar como fator negativo, após o incrementalismo institucional, o forte voluntarismo político de seus órgãos de execução, cuja socialização ocorre pela defesa de interesse social de uma sociedade apática frente a um Estado corrompido (ARANTES, MOREIRA, 2019).

Outro ponto negativo das inovações institucionais foi que essa mudança no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não veio acompanhada de uma mudança ecológica, de modo que a interação entre as instituições não é capaz de produzir ações harmônicas e cooperativas como forma de assegurar um sequenciamento racional de atividade destinadas ao aprimoramento do *accountability* horizontal, garantindo-se, assim, a preservação dos valores da democracia e do republicanismo (O'DONNELL, 1998).

As inovações institucionais destacadas acima, com efeito, passaram a produzir uma tensão entre soberania e instituições de controle, até em razão da *judicial review*, e esse tema foi objeto de criterioso estudo levado a termo pelos professores Leonardo Avritzer e Marjorie Marona.

Para os mencionados cientistas políticos, o desenho institucional da Constituição de 1988 combina indicativos de ampliação e aprofundamento da soberania, pela via de participação, com o fortalecimento de instituições de controle político, vinculada à expansão da linguagem dos direitos e ao fortalecimento das instituições judiciais.

Assim, prosseguem os autores, do ponto de vista da inovação institucional, a participação foi deslocada para um marco cidadão, que a princípio representava um reforço do marco soberano, mas houve, ao mesmo tempo, uma operação paralela que fortaleceu o Poder Judiciário e o Ministério Público, os quais passaram a atuar como mediadores da cidadania, causando um deslocamento de legitimidade para o

eixo da judicialização da política. Observam os aludidos pesquisadores que a convergência entre a expansão da participação cidadã, nesse novo desenho constitucional, aliada ao protagonismo do Poder Judiciário e do Ministério Público, proporcionou uma otimização na efetivação dos direitos sociais, difusos e coletivos, pelo menos até a primeira década dos anos 2000.

Paralelamente ao desenvolvimento de novas ferramentas de gestão, deu-se gradativo fortalecimento às instituições de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), o que possibilitou expor casos de corrupção. Com isso, houve um avanço dessas mesmas instituições de controle, particularmente as judiciárias, sobre a soberania. O Judiciário e o Ministério Público, ao mediarem a cidadania, passaram a disputar a representação do interesse público, o que, em um cenário de exposição de mazelas, controle e combate crescente à corrupção, aflorou aquilo que a doutrina denominou como “pretorianismo judicial”, trazendo severas máculas à democracia.

Não se pode olvidar também o papel dos meios de comunicação que foram utilizados em boa medida para fomentar e estimular a intervenção dos agentes do sistema de justiça, valendo-se do voluntarismo político destes, para desembocar naquilo que se qualificou como “decisionismo judicial”, caracterizado por uma estratégia de uma parcela do Ministério Público e do Judiciário de criminalizar a atividade política (AVRITZER; MARONA, 2017).

Nesse conjunto de circunstâncias e fatores, pude perceber que a Ciência Política trabalha com modelos de análise que não incluem de forma enfática a mídia ou, no máximo, concede a ela um *status* secundário. Admite-se que o funcionamento do regime depende do provimento de uma certa quantidade de “informação”, mas há pouca curiosidade para entender como operam os sistemas que produzem essa informação. Para algumas vertentes da teoria democrática liberal, a disputa política serve de garantia de que o público terá acesso a relatos contraditórios sobre a realidade, uma vez que os partidos políticos ou grupos de interesse teriam condições de construir seus próprios julgamentos. Para outras, a concorrência mercantil entre os meios de comunicação gera um sistema “autocontrolado”, em que as informações inverídicas são punidas. No entanto, a realidade nos mostra outra situação, pois o poder econômico e a concentração dos veículos de comunicação não permitem informações idôneas e isentas para subsidiar o processo de escolha democrática, como bem destacado por Miguel (2019).

E de que forma isso converge com o protagonismo do sistema de Justiça e os danos à soberania? Exatamente no modelo populista e de ativismo político de que as instituições se investiram, já que os meios de comunicação criam e difundem à exaustão, de forma sistematizada e muitas vezes seletiva, rótulos midiáticos criminalizantes, tais como, Mensalão, Petrolão, Operação Lava Jato (LJ) etc. Isso precipita uma atuação dos órgãos de controle junto ao Poder Judiciário e, muitas vezes, não há resposta adequada por parte deste, produzindo um comprometimento da informação ao cidadão e à própria imagem do sistema de Justiça, aviltando, de forma decisiva, o regime democrático. Melhor dizendo, esse alargamento da intervenção do Judiciário no âmbito político, em razão do protagonismo das instituições ligadas a esse Poder e do próprio, fez surgir uma tendência de criminalização dos comportamentos políticos. Nesse contexto jurídico, foi deslocada a base de legitimidade da atuação judicial do campo da independência para o da popularidade, em adesão a um campo majoritário contingencial. Da independência judicial visada ao longo do processo constituinte e de redemocratização, foi dado um salto ao aludido “pretorianismo judicial”, revelando duas importantes questões no que toca ao sistema de controle político no país: a primeira delas é uma tendência à desinstitucionalização, já que o sistema de controle passa a operar na base de uma substituição dos remanescentes déficits de interação e controle pelo protagonismo pessoal de alguns atores; além disso, há uma tendência à seletividade, que acompanha as clivagens do Poder Judiciário e da classe política.

Por fim, não há como negar a centralidade das instituições jurídicas e judiciárias na democracia brasileira, na atualidade. O desenho constitucional impulsionou o protagonismo que, gradativamente, o STF e os demais tribunais brasileiros, o Ministério Público e, mais recentemente, as polícias judiciárias, vêm afirmando, como mais uma vez acertadamente destacaram Marona e Barbosa na coletânea de estudos “Protagonismo Judicial no Brasil: Do que estamos falando?” (MARONA; BARBOSA, 2018).

Para os referidos autores, o atual padrão do protagonismo judicial, do qual a operação lava jato é o principal exemplo, se alimenta de um ambiente político/jurídico-cultural que se caracteriza pelo decisionismo judicial como técnica e ideologia e legitima o populismo penal, como discurso, e poderíamos dizer, como método. Ocorre que, como essa situação disfuncional se dá no campo da *accountability*, envolvendo, por conseguinte, a relação e equilíbrio entre os Poderes,

pela via de um pretendido protagonismo, as instituições judiciais e judiciárias passam a disputar a representação do interesse público, o que se mostra como uma subversão do regime democrático.

Quanto ao Ministério Público, outra questão que merece realce está relacionada à independência funcional que permite aos membros do MP estabelecerem suas prioridades de atuação, “em meio a um enorme leque de funções que a instituição acumulou nas últimas décadas” (ARANTES, 2002). Além disso, os fortes traços endógenos que marcaram esse processo de reconstrução institucional do MP resultaram naquilo que o mencionado autor denomina de *voluntarismo político* dos seus membros, caracterizado pela crença de que a sociedade civil necessita de tutela a ser promovida pelo MP, no mais das vezes contra o Estado inoperante e instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas.

Conhecido esse contexto de inovação institucional, naquilo que diz respeito à atuação do Ministério Público como ente de Estado e não de governo, esse trabalho tem por objetivo demonstrar que a instituição foi arquitetada para atuar de forma imparcial, na perspectiva dos valores a ela conferidos pela ordem constitucional, razão pela qual o legislador lhe atribuiu inclusive atribuições para impetrar *habeas corpus* em favor de pessoas submetidas a restrições indevidas em sua liberdade de locomoção, conforme se depreende do art. 654 do Código de Processo Penal brasileiro.

Em razão dessa estatura constitucional, percebe-se à toda evidência que o Ministério Público, embora parte processual, quer seja em ações penais, quer seja ações civis públicas, é uma instituição de Estado, conforme destacado acima, que atua como defensor da sociedade, de modo que não lhe é dado agir estrategicamente, tanto do ponto de vista processual na produção de provas contrárias à sua missão de garantidor da ordem jurídica, quanto de busca de suporte midiático para obtenção opinião pública favorável em uma pretensão condenatória. Exigir um Ministério Público imparcial não é subestimar o que diz a processualística tradicional em suas definições conceituais clássicas; trata-se apenas de não desbordar dos princípios constitucionais impostos à instituição no âmbito da Constituição Federal (CF), sob pena de violar a legitimação processual constitucional e estatutária lhe conferida.

Para desenvolver o trabalho ora proposto, na perspectiva acima descrita,

fizemos pesquisa no campo teórico buscando suporte nas obras de cientistas políticos tais como Leonardo Avritzer, Marjorie Marona, Rogério Bastos Arantes, Fábio Kerche, Cláudio Couto, Diego Werneck Arguelhes, dentre outros, para trazer a lume estudos promovidos a respeito da intervenção da mídia no panorama de nossa Democracia e comparar com a doutrina jurídica que norteia a atuação do Ministério Público, bem como os julgados mais recentes do STF, tudo isso com o objetivo de verificar a legitimidade processual da instituição para exercer a sua atividade em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos ou indisponíveis, uma vez que essa legitimação é conferida através dos meios pelos quais seus órgãos de execução decidem o que fazer, e não propriamente pelos resultados obtidos com suas atuações, visto que, há imperativos constitucionais na atuação dos agentes estatais. Os resultados válidos, portanto, dependem dos instrumentos legais utilizados para alcançá-los (ARGUELLES, PIRES, 2020).

Nesse contexto, há duas hipóteses a serem examinadas cujos elementos podemos estabelecer na seguinte ordem.

A corrupção é um dos fenômenos que atentam contra a qualidade dos serviços públicos, afetando diretamente a qualidade de vida dos cidadãos. Ela pode ser também um entrave para a confiança desses mesmos cidadãos na representação política, erodindo, dessa forma, a legitimidade e consequente estabilidade do regime democrático (MOISÉS, 2010). Em essência, a corrupção é um fenômeno próximo aos setores públicos e tem ocorrência verificada em países democratas, independentemente do seu desenvolvimento econômico (JOHNSTON, 2005).

Desse modo, assumimos que a corrupção política pode ser entendida como uso ilícito da autoridade e do abuso ao poder para benefício próprio em detrimento do bem-estar da sociedade.

A crescente e reconhecida centralidade dos meios de comunicação nas sociedades democráticas exigiu a adaptação dos campos sociais, sobretudo o político, às estratégias do campo midiático (CUNHA, 2014). Nesse contexto, observa-se a potencialidade da mídia em administrar conteúdos e interferir nas agendas políticas e na opinião pública. Dentre as possibilidades de estudos da corrupção, o tratamento que a mídia oferece para os casos de ilícito é, então, um contributo nas tentativas de explicar a percepção do fenômeno e seus desdobramentos na opinião pública.

Atualmente a corrupção apresenta crescente visibilidade nos meios de comunicação dos regimes políticos democráticos. A mídia brasileira tem realizado, recorrentemente, a cobertura do tema da corrupção, e a percepção que os cidadãos têm do fenômeno tem sido mensurada periodicamente por organizações internacionais, a exemplo da Transparência Internacional, e por investigações acadêmicas. As mídias são importantes fontes de informação para os cidadãos e muitas pesquisas reafirmam os altos índices de confiança de comunicação, sobretudo na América latina (a exemplo das sondagens do Latinobarômetro e Latin American Public Opinion Project (LAPOP)).

No entanto, diversas pesquisas alertam para o fato de que a cobertura da mídia para os casos de corrupção, a partir de suas estratégias e modos operatórios, pode condicionar a percepção do fenômeno, o que muitos autores denominaram como “indústria midiática do escândalo” (HEIDENHEIMER, JOHNSTON, LEVINE, 1989; THOMPSON, 2002).

Apesar de toda a importância da mídia, inclusive na avaliação da *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998), há situações nas quais se estabelece um consórcio entre instituições do sistema de Justiça e veículos de comunicação com o objetivo de instituir pautas políticas, o que, em um ambiente de mídia monolítica, cria uma narrativa que proporciona certa corrupção da opinião pública, fazendo com que esta mesma opinião pública estimule uma agenda política, cuja consequência é a subversão da pauta de julgamentos ou de incitação das ações do Ministério Público. Estas situações foram bem demonstradas em livro recentemente lançado pela jornalista Letícia Duarte, no qual foi revelado um verdadeiro consórcio entre os Procuradores da força-tarefa da Lava jato, veículos de comunicação e jornalistas (DUARTE, 2020). Esse estado de coisas, por vezes, faz com que a propagação midiática substitua os Tribunais, com condenações de opinião pública, até mesmo não sendo proporcionados aos acusados os mecanismos do devido processo legal, como bem destacado por O'Donnell (1997).

Outra situação que propomos no presente trabalho tangencia a autonomia ampla do Ministério Público, a qual, como já se disse aqui, foi a instituição do sistema de Justiça que mais experimentou inovações na Constituição da República de 1988, podendo-se destacar a autonomia administrativa, financeira e orçamentária, além da independência funcional de seus órgãos de execução. Sem estar vinculado a qualquer dos poderes do Estado, a instituição passou a deter

atribuições amplas como defensora da sociedade, muito embora alguns autores sustentem que boa parte dessas prerrogativas já existiam antes em leis ordinárias e foram tão somente consolidadas no corpo da CF (ARANTES, 2002). A par de tudo isso, ou seja, alto grau de autonomia e discricionariedade, não houve a criação de mecanismos eficientes de controle e *accountability*, permitindo que a politização dos membros possa interferir em processos políticos ou agendas de políticas públicas (CARVALHO; LEITÃO, 2010).

Por fim, mas ainda no mesmo contexto de verificação dos sistemas de controles da instituição, temos que trazer a lume as questões relacionadas às designações de órgãos de execução para comporem as denominadas “forças-tarefa”, encarregadas de promover investigações de casos que envolvem temas de ampla repercussão midiática, no sentido de se verificar o tipo de autonomia e discricionariedade que possui o chefe da instituição para a composição desses grupos de trabalho, sem que ocorra violação das normas constitucionais e regulamentares que se impõem nessas situações.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU DESENHO CONSTITUCIONAL

O Ministério Público brasileiro foi profundamente redesenhado do ponto de vista normativo-institucional com a Constituição de 1988 e a partir de então se viu comprometido com o dever de atuar na concretização de direitos sociais.

O legislador constituinte assim o fez, conferindo ao Ministério Público, nos artigos 127 a 129 da Carta Magna, uma precisa e avançada definição institucional, nos quais ficou estabelecido critérios formais para a escolha e destituição dos procuradores-gerais e assegurou autonomia funcional e administrativa à Instituição. Outorgou garantias e impôs vedações aos seus membros, elencou novas atribuições e estabeleceu regras, tudo para o bom desempenho de sua vocação social que lhe foi cometida pelo texto constitucional democrático. No art. 127, *caput*, da CF, ao redefinir a Instituição – ainda conhecida em essência pela titularidade da ação penal, modificou de forma profunda sua configuração, numa mudança conceitual e paradigmática nunca antes vista.

Para autores que sempre se debruçaram sobre estudos que definem a doutrina e a estrutura do Ministério Público, tais como Paulo Afonso Garrido de Paula (2001, p. 312), foi dada a seguinte interpretação do referido dispositivo constitucional:

Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. **Permanente**, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – art. 1º da CF). Essencial à função jurisdicional do Estado, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.

Percebe-se, portanto, duas mudanças importantes nas observações sobre o referido dispositivo: sua nova função institucional, como agente de transformação social e sua posição constitucional diferenciada perante os demais poderes constitucionais do Estado, como “órgão de extração constitucional”, no dizer de Carlos Roberto Jatahy (2013, p. 33).

Com efeito, a atuação dos membros do Ministério Público está vinculada primordialmente à função de “órgão agente”, privilegiada pelo manejo de poderosos instrumentos previstos na CF, dos quais podemos destacar o Inquérito Civil e a Ação

Civil Pública, nos termos do art. 129, III. Este perfil está diretamente relacionado à implementação dos princípios e valores insertos no texto da Carta Magna, sendo o Ministério Público o defensor direto dos interesses de relevância social.

Para Antônio Augusto Camargo Ferraz, o papel do Ministério Público está relacionado diretamente com as novas características do Direito Social, na medida em que o fundamento de intervenção do Promotor no âmbito do aparato judicial é o de defensor direto dos interesses sociais (sejam eles coletivos, difusos ou individuais imbuídos de interesse social (1997, p. 55).

Esse legislador constituinte, como fica evidente, ao idealizar o novo Ministério Público – instituição do sistema de Justiça defensora do regime democrático e da cidadania, lhe impôs uma tarefa complexa, na medida em que exige ao mesmo tempo de seus agentes competência jurídica, sem a crença na solução tecnicista dos conflitos sociais, e a capacidade para contribuir de fato para a concretização dos direitos sociais e dos objetivos fundamentais da República, sem a aposta na judicialização das políticas públicas como via principal, o que, em última análise, viria a negar a política e o próprio regime democrático que, do mesmo modo, incumbe-lhe defender. Há que se aprimorar, destarte, o arranjo institucional que favoreça o encontro deste delicado equilíbrio.

Na linha deste reconhecido novo perfil institucional, há autores que destacam a função de *ombudsman* conferida ao Ministério Público, na medida em que o art. 129, inciso II, da CF, estatuiu como sua função, “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Afirmar-se, assim, que essa atribuição de guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, configura, portanto, a própria tradução e síntese da função de *garante* da legalidade democrática.

Conforme destaca Sérgio Gilberto Porto,

quando o legislador constituinte outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, incluiu no rol de suas atribuições a defesa da Constituição, em qualquer nível e perante qualquer órgão, sem limitação de órbita de atuação, pois aparece a instituição como garante da ordem jurídica, e a ordem jurídica fundamental é a constitucional (1998, p. 19).

Essa atividade de controle dos atos do poder público abriu um grande e importante campo de atuação institucional, na esteira de conferir mecanismos

hábeis para que a Instituição possa promover os valores sociais constitucionais. Esse controle, atinente aos três poderes, sobretudo ao Poder Executivo (administração pública), objetiva, em síntese, remediar lacunas e omissões, bem como assegurar que estes respeitem as regras postas e não se imiscuam nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos.

Tal função também se caracteriza pela defesa de uma ordem jurídica em que predominem os direitos humanos, manifestando tal viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por tal motivo, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social. Assim, passa o Ministério Público a ter um importante papel como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais. Os grandes litígios necessitam ser enfrentados por um órgão independente e fortalecido com segurança suficiente para garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do estado, entre os quais, sobressai o bem comum.

Carlos Roberto Jatahy pondera que o estado democrático de direito carrega em si um caráter transgressor que implica agregar o feito incerto da democracia ao direito, impondo, portanto, um caráter reestruturador à sociedade. Rompe com a juridicidade liberal, voltada para seguranças jurídicas passadas, adaptando-a a um novo paradigma, voltado para garantia e implementação do futuro (2013, p. 35).

Por seu turno, Lênio Streck, no mesmo sentido, chega a dizer que

no estado democrático de direito há um sensível deslocamento da esfera de tensão do poder executivo e legislativo para o poder judiciário. Claro está, portanto, que, se o judiciário toma a si a tarefa de adequar o direito ao aspecto de transformação social preconizado pelo estado democrático, necessária será a existência de uma instituição, essencial à função jurisdicional do estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” para veicular os pleitos de índole transformadora junto àquele poder, por sua própria natureza, inerte (2003, p. 98).

Para os autores mencionados acima, como se infere das observações em destaque, não se pode, pois, conceber um estado democrático de direito sem uma instituição fortalecida que possa realizar tal função e opor-se contra forças negativas da sociedade, neutralizando o poder econômico, quando contrário ou nocivo aos interesses sociais, e combatendo os mecanismos de repressão, quando espúrios ou violentadores dos direitos humanos. As sociedades pluralistas e abertas, bem como os governos representativos legitimados pela vontade do povo, não podem

prescindir do fortalecimento do Ministério Público, a fim de que ele seja o mais poderoso instrumento da efetiva promoção da justiça social, visando ao bem comum.

Sendo o Ministério Público um órgão do Estado, e não de Governo, cujos princípios e funções refletem o sistema político do qual é expressão e sendo, também, indutor dos valores maiores do ordenamento, é evidente que a instituição deveria se encontrar em uma posição de equilíbrio dentro do referido sistema político, nem estritamente dependente dos poderes do Estado nem desligado deles.

Esse equilíbrio institucional e constitucional faz com que a instituição deva ser considerada como órgão de extração constitucional, não integrada formalmente em nenhum dos três clássicos poderes, mantendo, entretanto, com eles, relações institucionais que possibilitam os freios e contrapesos – *checks and balances* – necessários para o funcionamento harmônico do sistema (JATAHY, 2013).

A posição constitucional do Ministério Público de órgão estatal não-governamental, constituído para a defesa da sociedade e da ordem jurídica, suscita, inicialmente, dois níveis de abordagem no que diz respeito à participação política dos cidadãos, conforme o fez Cássio Casagrande:

a atuação do *Parquet*, como órgão intermediário funciona como animador da cidadania ou como substituto desta mesma cidadania? Ou, em outros termos, a atuação dos promotores e procuradores tem contribuído para a articulação dos movimentos sociais na defesa de seus direitos ou os tem mantido em uma posição de dependência de tutela estatal? O debate sobre este problema envolve em especial a temática do acesso à Justiça para as organizações sociais. Aqui está subjacente a ideia de acessibilidade ao Ministério Público (e em consequência ao Judiciário) quando os poderes Executivo e Legislativo “não se movem”, inclusive por falta de coesão social quanto ao assunto em questão, considerando, na visão do mencionado autor, que o Ministério Público e o Judiciário seriam mais acessíveis que os demais poderes para o cidadão e para certos grupos, mas sua intervenção dependeria – em tese – menos de um substrato democrático (2008, p. 56).

Ainda na percepção do mencionado autor, outro ponto em questão, ainda no plano sociedade/estado, diz respeito à dicotomia “interesse público” x “interesse coletivo”, que nem sempre se harmonizam. Ao reconhecer legitimidade ao Ministério Público para representação de “interesses sociais e individuais indisponíveis”, a Constituição não estaria abrindo um caminho – transversal – para que os interesses mais bem organizados e os grupos de pressão pudessem “capturar” ou “manietar” a Instituição? Em outras palavras, a possibilidade de participação política através do

Ministério Público e do Judiciário não seria apenas uma nova forma de prevalência dos interesses mais organizados sobre os menos organizados, a exemplo do que tradicionalmente ocorre no Legislativo e, sobretudo, no Executivo? Este debate inclui ainda a discussão sobre a posição que o Ministério Público pode assumir nas ações coletivas, ou seja, de representante de interesses “difusos” - na chamada *public interest litigation* – ou na de representante de interesses de grupos, categorias ou classes de pessoas – as conhecidas *class action* (CASAGRANDE, 2008, p. 58).

Independentemente dos diversos perfis delineados pelas constituições republicanas, é certo que na esfera da legislação infraconstitucional, o Ministério Público firmou-se gradativamente como defensor dos interesses indisponíveis da sociedade, desvinculando-se do Estado-Administração. Esse movimento de transição reflete as mudanças que ocorreram na sociedade brasileira, sobretudo a partir de meados do século passado, quando, de forma acelerada, ela transmuta-se de preponderantemente agrária para preponderantemente urbano-industrial. O Ministério Público responde positivamente a essas mudanças, atendendo às novas e cada vez mais complexas demandas sociais. O fortalecimento da sociedade civil brasileira impôs a estruturação de um Ministério Público independente e voltado para a defesa dos interesses sociais e dos valores democráticos, cujas tarefas, nas esferas penal e cível, ganham novo conteúdo e extensão.

Na esfera penal, o Ministério Público apresenta-se hoje como órgão da sociedade no combate à criminalidade. Atua em todo o arco da persecução penal. Na fase pré-processual, cabe-lhe requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, bem como acompanhar as investigações e exercer o controle externo da atividade policial. Na fase processual, cabe ao Ministério Público, na qualidade de titular exclusivo da ação penal pública, dar início ao processo e, no seu curso, exercer, na plenitude, todos os poderes, faculdades e ônus inerentes à condição de parte autora. Ainda em sede processual, cabe-lhe fiscalizar a execução das penas. No processo penal, o Ministério Público não figura apenas como órgão agente. Também exerce o papel de *custos legis*, velando pelas garantias constitucionais e legais do acusado, em especial, pela efetividade dos princípios da ampla defesa, do contraditório, da inocência e do *in dubio pro reo*.

Na esfera cível, a atuação do Ministério Público é abrangente e não se limita ao processo judicial. Mais do que um agente processual, o Ministério Público tornou-se um articulador das políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais.

Sem deixar de abandonar a tradicional tarefa de intervir como *custos legis*, nos processos onde esteja presente algum interesse público relevante, o Ministério Público marca a sua atuação cível hoje no campo da tutela de interesses transindividuais e dos direitos fundamentais da cidadania. Nesse campo, o Ministério Público, na qualidade de agente político, deve privilegiar a solução direta das questões que lhe são postas, utilizando os procedimentos administrativos e os inquéritos civis, primordialmente como instrumentos de resolução de casos. O ajuizamento da Ação Civil Pública (ACP) deve figurar como objetivo mediato da atuação do Ministério Público na esfera cível.

Hugo Nigro Mazzili esclarece que quando a lei diz que o Ministério Público, por meio das Promotorias de Justiça da cidadania, está encarregado da defesa dos direitos constitucionais do cidadão, está se valendo desse sentido mais abrangente. Assim, alcança-se o direito de todas as pessoas, sem distinção, de, entre outros pontos: a) exigirem que os poderes públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição; b) verem respeitadas as regras constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade e razoabilidade na administração; c) verem defendidos o patrimônio público e social; d) verem combatidas as violações aos chamados direitos humanos, como aqueles proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948)¹; e) verem garantidos os direitos individuais sociais e coletivos previstos no art. 5º da Constituição; f) verem preservados e funcionando os princípios democráticos do estado de direito. É, pois, enorme a tarefa de zelar pela cidadania, enquanto conjunto dos direitos e deveres políticos, individuais e sociais (MAZZILLI, 2001, p. 127-128).

Ao analisar as atribuições do Ministério Público, Paulo César Busato destaca que ao lado da titularidade da acusação criminal nas ações penais públicas, os membros da Instituição são encarregados da fiscalização dos demais poderes, com absoluta independência. Este mesmo órgão de execução pode disparar distintos mecanismos de investigação e inclusive propor ações civis públicas, tudo na atuação em defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos. Percebe-se, assim, que a atuação de fiscalização do emprego do dinheiro público é o ponto chave da persecução de um ideal de representatividade política séria e adequada.

¹ Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

As investigações promovidas pelos agentes do Ministério Público “têm valorizado a classe política, livrando-a de pessoas que denigrem a imagem de nossas instituições, e pela via de exclusão, elevando o valor daquelas que nelas são preservadas” (BUSATO, 2016, p. 115).

O mencionado doutrinador prossegue asseverando que o Ministério Público foi dotado de um “claro espírito democrático”, na medida em que entendemos democracia como uma expressão de governo que respeita o interesse dos grupos sociais menos favorecidos. Isso se identifica tendo em vista que se lhe incumbe a defesa de interesse dos menores, das pessoas portadoras de deficiência, da saúde dos trabalhadores, dos consumidores, os direitos e garantias constitucionais do cidadão e do ambiente, sem perder de vista a probidade administrativa, já mencionada linhas atrás. Para Busato, a conformação constitucional do Ministério Público é de tal grandeza que a própria segurança dos cidadãos, em seus direitos mais fundamentais, lhe é entregue nas mãos. Nesse contexto, o autor destaca as turbulências políticas que são comuns no Brasil, identificando-as como um claro problema de distanciamento entre representantes e representação, fazendo com que as pessoas nas ruas demonstrem insatisfações das mais variadas ordens, sem identidade material entre si, mas todas atreladas a uma realidade de crise democrática, vale dizer, questionam-se as medidas tomadas pelos representantes, e a população não se sente representada por eles (BUSATO, 2016).

Assim, finaliza o autor referido,

o maior desafio do Ministério Público é o de contribuir na preservação da unidade democrática, se entregando ao trabalho de promoção da justiça social em todos os campos de sua atuação, de modo que as pessoas possam se sentir representadas em suas aspirações, mitigando em parte a crise da representação democrática (BUSATO, 2016, p. 132-133). (grifamos)

Terminamos essa descrição sobre o novo desenho institucional do Ministério Público trazendo a doutrina de Gregório Assagra de Almeida, na qual o Procurador de Justiça de Minas Gerais leciona que a Constituição brasileira está inserida no que é denominado “neoconstitucionalismo” e nela foi consagrado um novo perfil do Ministério Público, atrelado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tornando-se, por conseguinte, uma das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que a sua atuação

está vinculada aos objetivos primordiais da República Federativa, estabelecidos expressamente no art. 3º da CF/88, tais como o desenvolvimento de uma sociedade justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais, dentre outros (ALMEIDA, 2013, p. 46).

Encerrada a exposição firmada por doutrinadores do próprio Ministério Público a respeito de sua configuração constitucional, não podemos deixar de trazer também a este estudo, ainda que de forma breve, os aspectos relacionados aos princípios e normas processuais que regem a atuação dos órgãos de execução da Instituição no processo penal, a par das prerrogativas funcionais que lhes foram conferidas, justamente para não lhes sujeitar subordinação a nenhum interesse que não fosse a defesa dos direitos humanos e da democracia, pois, na expressão de Hermes Zanetti Júnior, o Ministério Público é “órgão autônomo de tutela do interesse coletivo” (ZANETTI JÚNIOR, 2017, p. 113).

Como se sabe, o Ministério Público participa de todo processo penal e da relação jurídica processual, na condição de autor ou fiscal da lei nas hipóteses de ação penal de iniciativa privada.

No que se refere à natureza jurídica dessa intervenção do Ministério Público, há divergências na doutrina sobre a qualidade de “parte” na ação penal pública. Sem ingressar de forma mais aprofundada no tema, pelo menos neste momento, não há como se desconsiderar que quando atua como autor da acusação, não pode desconsiderar a sua condição de fiscal da ordem jurídica, estabelecida na CF. Além disso, o Código de Processo Penal (CPP) confere ao Ministério Público as funções de promover e fiscalizar as leis (art. 258), prevendo, inclusive, o impedimento ou a suspeição dos membros da Instituição. Em sendo assim, não é razoável deixar de se considerar o Ministério Público como parte imparcial. Vale dizer, ainda, que ao lado desses comandos Constitucionais e processuais, não podemos nos olvidar do princípio do Promotor natural, consistente na regra de que cada pessoa, seja física ou jurídica, tem o direito de ser processada somente por órgãos de execução cujas atribuições estejam previamente fixadas por lei, sendo vedadas designações casuísticas e arbitrárias de Promotores de Justiça ou Procuradores da República de encomenda, após a prática do fato delituoso (*pos factum*).

Como bem destaca Renato Brasileiro de Lima, cuida-se de verdadeira garantia do devido processo legal, destinada a proteger tanto o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno de suas atividades, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor de Justiça cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados por lei (LIMA, 2021, p. 1120).

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUINTE DE 1987/1988

Para se compreender esse novo desenho institucional do Ministério Público, é preciso fazer uma pequena digressão aos trabalhos que foram desenvolvidos por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte que culminou com a Carta da República de outubro de 1988.

Nos estudos e pesquisas desenvolvidos pelo cientista político Fábio Kerche, o projeto de autonomia do Ministério Público foi bem-sucedido, em razão não somente das propostas apresentadas por segmentos de representação nacional do próprio Ministério Público, mas especialmente por conta de parlamentares constituintes, especialmente aqueles de perfil progressista, que desejavam uma organização responsável pela fiscalização dos ocupantes de cargos públicos e que estariam distantes do jogo político-partidário. Para além disso, é importante acrescentar o ambiente político da época, marcado pelo esforço da redemocratização do país, como forma de se afastar do período autoritário que ali se encerrava. Para o mencionado pesquisador, o projeto do Ministério Público, por conseguinte, não foi uma situação isolada e estranha ao processo constituinte. Essa Instituição que dali emergiu encaixa-se bem com o objetivo de ampliação dos direitos coletivos e na perspectiva democratizante da Lei Maior (KERCHE, 2009, p. 23).

Para destacar esse novo perfil institucional, Fábio Kerche também chama atenção para a arquitetura normativa do Ministério Público antes da CR de 1988, a qual se mostrava sempre ligada ao Poder Executivo. No entanto, com a nova Constituição da República, foi-lhe garantida autonomia, não só do ponto de vista formal, por meio de um capítulo próprio e distinto de qualquer dos poderes, mas também com prerrogativas que protegem o Ministério Público de ingerências externas, sejam elas por parte dos governantes, bem como dos políticos de uma forma geral. O lado negativo dessa autonomia institucional, entretanto, é que ela não veio acompanhada por instrumentos adequados de *accountability* (KERCHE, 2009).

A autonomia em relação aos poderes do Estado, contudo, não precisaria significar necessariamente a independência de qualquer tipo de *accountability* político. A questão é saber se há instrumentos, mesmo com a autonomia da instituição, capazes de garantir que seus membros prestem contas de suas ações, se são responsivos a um ator externo à organização e se os integrantes do Ministério Público podem ser responsabilizados por seus atos quando são

identificados desvios funcionais. Kerche sustenta que se tomarmos como base as sanções cominadas pelos políticos, a conclusão seria de que há total ausência de *accountability* e que os constituintes abdicaram de seu poder sobre o Ministério Público. Conquanto haja fiscalização financeira, contábil e orçamentária, ela não traduz um acompanhamento das atividades finalísticas propriamente dos órgãos de execução do MP. No entanto, como a aprovação do orçamento para o funcionamento da Instituição é da competência do Poder Legislativo, percebe-se aqui uma forma de controle político. Caberia também a seguinte indagação: caso o Poder Judiciário seja um ator com direito a veto sobre o MP e responsável pela *accountability* sobre a Instituição, ela estaria limitada? Kerche admite que a resposta é parcialmente positiva na medida em que ao propor ações que serão julgadas pelo Poder Judiciário. Mas isso é apenas parcialmente verdadeiro, pois há uma grande parte de atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de forma extrajudicial, como nas ações civis públicas. Portanto, não se trata de um instrumento típico para instigar os promotores de Justiça a atuarem no sentido desejado pelos políticos, justamente porque os juízes também não respondem aos políticos (KERCHE, 2009, p. 51-52).

O primeiro tipo de *accountability* é exercido pela sociedade por meio do voto. O segundo tipo é aquele exercido por poderes ou instituições do Estado, punindo eventuais desvios dos atores estatais. Esses pontos interessam sob dois aspectos: primeiro, pela observação de como o *accountability* horizontal é exercido por outros atores estatais em relação ao Ministério Público brasileiro. Como foi visto, existem poucos instrumentos para que os políticos o exerçam. O segundo aspecto, igualmente interessante, é como os promotores e procuradores brasileiros exercem a função de fiscalizar outros atores estatais, exercendo a função de uma agência de *accountability*.

Uma instituição responsável pela fiscalização de políticas, como o MP, na percepção de Kerche, é o reconhecimento de que somente os clássicos instrumentos dos *checks and balances* – poderes de estado limitando poderes de estado – não seriam suficientes. A complexidade do Estado contemporâneo fez surgir órgãos especializados e auxiliares dos poderes, não previstos na teoria clássica da democracia liberal, para limitar abusos de atores estatais – como as ouvidorias dos países latinos ou *ombudsman* dos países nórdicos, por exemplo. Portanto, um órgão responsável pela fiscalização de políticos não é uma

exclusividade brasileira; o que é diferenciado, entre outros, é o grau de independência de todos os seus integrantes, o seu amplo leque de atribuições e seus instrumentos de ação (KERCHE, 2009, p. 63).

A importância e a necessidade de organizações como instrumento de *accountability* sobre os políticos não são capazes, por si sós, de invalidar possíveis críticas. Investigações de homens públicos também podem ser conduzidas de maneira a privilegiar aliados ou prejudicar desafetos, principalmente com um grau de discricionariedade do Ministério Público em relação à ação civil. Mesmo com a participação de políticos nos processos de investigação, como as Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), os promotores não são obrigados a processar os nomes sugeridos pelos parlamentares. Desse modo, verifica-se uma estranha equação para o processo democrático: um órgão com poucos mecanismos de *accountability*, mas com razoável grau de discricionariedade (KERCHE, 2009, p. 64).

Os critérios adotados pelos integrantes do Ministério Público, que detém poder discricionário, podem não ser claros. Como afirma Willian West, citando Kenneth Davis, “geralmente as mais importantes decisões discricionárias são as negativas, como não iniciar, não investigar, não processar, não entrar em acordo, e as decisões negativas geralmente significam uma disposição definitiva” (DAVIS, Kenneth citado por WEST, 1995, p. 25 in; In: Kerche, 2009, p. 64).

Por fim, outro aspecto deve ser ressaltado. Como a condenação por corrupção no Poder Judiciário é bastante complexa, parece que atuar extrajudicialmente constitui uma espécie de estratégia do MP ou, pelo menos, de uma parte dele. Como afirma Rogério Arantes (2002):

A ação civil pública nessa área – improbidade administrativa – tem um caráter explosivo, um tanto nuclear: ela bate em um ponto nas ‘suas ondas’, se espalham e podem comprometer decisivamente de políticos e administradores perante a opinião pública. Em entrevista, os próprios promotores de justiça admitem que a efetividade de suas ações é muito menos judicial e mais política ou, nas palavras da maioria dos entrevistados, ‘exemplar’. (p. 67).

Ao divulgar à imprensa que se está investigando um político, este pode ser “condenado” pela opinião pública sem julgamento baseado no princípio liberal de que todos são inocentes até que se prove ao contrário. Imagine-se uma situação limite: uma semana antes das eleições, um promotor ou procurador anuncia à

imprensa que determinado candidato é suspeito de desvio de dinheiro quando ocupava um cargo na administração pública. Quais são as chances de defesa deste candidato?

Dessa forma, a Instituição que foi arquitetada para o exercício de um controle democrático acaba funcionando como estrutura penal de investigação da corrupção, como veremos na sequência.

4 MUDANÇA DE CHAVE: De Instituição de Garantia de direitos à agência de controle da corrupção

Em dado momento, a partir de um movimento discricionário, o Ministério Público mudou o eixo de suas atuações na esfera cível para dar mais ênfase à atuação criminal, na busca de melhores resultados, especialmente no combate à corrupção nos últimos anos e também no sentido de reafirmar a sua representação constitucional do interesse público. Com esse deslocamento de foco, os membros da Instituição, que antes baseavam sua atuação no combate à improbidade administrativa por meio da ação civil, passaram a adotar a ação penal como o instrumento de luta contra a corrupção,² valendo-se do próprio inquérito civil, no qual os promotores e procuradores realizam investigações sem a interferência do Poder Judiciário, valendo-se da prerrogativa constitucional de monopólio do MP e atuando, assim, com ampla liberdade (ARANTES, 2002).

Um fator preponderante para a estratégia de atuação criminal é encontrado na criação da delação premiada pela Lei n. 12.850, de agosto de 2013, visto que os órgãos de execução do Ministério Público passaram, sem interferência de um juiz, a poder negociar penas menores para um investigado em troca de denúncias contra supostos comparsas, nivelando, desta maneira, com matérias cíveis a discricionariedade para assuntos criminais (AVRITZER; MARONA, 2017). Antes desse diploma normativo, a Lei n. 12.846, de agosto de 2013, conhecida como pacote anticorrupção, já instituíra os acordos de leniência no âmbito das investigações de improbidade, fornecendo um instrumento de fomento para as ações do Ministério Público.

Outro motivo para essa mudança de foco é que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através da Resolução n. 181, de agosto de 2017, posteriormente modificada pela Resolução 183, de janeiro de 2018, além de regulamentar os procedimentos de investigações criminais no âmbito do Ministério Público (MP), estabeleceu a possibilidade de propositura dos acordos de não

² Esse tipo de atuação, priorizando um tema em detrimento de outros e intensificando a atuação em momentos específicos, de forma discricionária e em descompasso teleológico com a arquitetura constitucional da Instituição, foi bem revelada por Fábio Kerche e Rafael Viegas em recente artigo, ainda em versão preliminar, inclusive com dados estatísticos, intitulado “O Ministério Público Brasileiro: De Defensor de Direitos a Combatente da Corrupção”. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st10-8>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

persecução criminal – Acord'o de Não Persecução Penal (ANPP), instituindo um modelo de justiça negocial, mesmo sem previsão legislativa. Apesar das inúmeras críticas da doutrina, e até mesmo no âmbito da própria Instituição, a respeito da invasão de competência do Poder Legislativo, essa questão restou superada em dezembro de 2019 com a entrada em vigência da Lei n. 13.964, também conhecida como pacote anticrime, na qual foi previsto o mencionado acordo negocial.

Para Rogério Arantes, o Ministério Público (MP) tornou-se o grande órgão intermediário das relações entre Estado e sociedade no Brasil, alterando significativamente os marcos da representação política e passando a ser considerado uma espécie de quarto poder. De modo independente e sem que esteja obrigado a prestar contas de sua atuação (ou de sua omissão), a presença do MP tem se destacado nas diversas dimensões da vida social e política que receberam tratamento legal na forma de interesses e de direitos difusos e coletivos: do meio ambiente ao consumidor, do patrimônio histórico à probidade administrativa, das políticas públicas à proteção de crianças, adolescentes e idosos. Poucas áreas sociais, se é que há alguma, escapam à sua vigilância e interferência. Por meio de ações diretas movidas pela Procuradoria Geral da República (PGR) perante o Superior Tribunal de Federal (STF), o MP atua no controle da *polity* nos níveis federal e estadual. A PGR é líder destacado no ranking dos agentes legitimados a propor ações diretas de inconstitucionalidade, sendo responsável por cerca de 1/5 das mais de 5.000 apresentadas desde 1988, enquanto o restante se dispersa por mais de 700 proponentes. Por meio ACP, atua no controle de *policy* nos mais diversos campos e, por meio da ação de improbidade e de ações penais, atua no controle dos políticos, a ponto de afetar sensivelmente o jogo da *politics*. Pesquisas recentes sobre ações coletivas no Brasil verificaram que o MP é o seu autor mais frequente (BRASIL, 2017) responsável, por exemplo, por 85,3% dos recursos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede ACP (CALDEIRA, 2017, p. 92). Ainda de acordo com a pesquisa realizada para o CNJ, a legitimidade do MP para a defesa de direitos coletivos é reconhecida por aproximadamente 95% dos magistrados, ao passo que a aprovação das associações civis pelos juízes cai para 55% (BRASIL, 2017), acentuando a forma paradoxal como a representação dos interesses difusos e coletivos evolui no Brasil (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 110).

Para Arantes, se nos anos 1990 a impunidade era associada à baixa eficiência do sistema penal, baseado na necessária, porém ineficaz, triangulação de

competências entre polícia judiciária, MP e Judiciário, os tempos recentes tem sido marcados por uma inversão desse diagnóstico, com a via cível da improbidade passando a segundo plano e cedendo lugar estratégico à via criminal de combate à corrupção, especialmente na forma de grandes operações capitaneadas muitas vezes pela Polícia Federal. Esse deslocamento – da esfera cível à criminal – ocorreu por dois motivos em especial: um relacionado à estruturação das agências de controle e outro relacionado ao novo modelo de atuação do Ministério Público e das polícias judiciárias, notadamente a Polícia Federal, envolvidas na persecução criminal. Percebe-se, com clareza, que as investigações envolvem mecanismos mais eficazes para obtenção de prova e de desfazimento de organizações criminosas, tais como escutas telefônicas, mandados de busca e apreensão, prisões temporárias ou preventivas, acordos de não persecução penal além, é claro, das delações premiadas, conforme destacado acima (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 114-115).

O ponto culminante desse deslocamento de eixo das ações do Ministério Público é a denominada operação “Lava Jato”, desenvolvida de forma mais destacada pelo Ministério Público Federal (MPF) junto à 13ª Vara da Justiça Federal do Paraná, além de outros três núcleos: Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília.

Em razão dessa atuação destacada que recebeu grande cobertura midiática, conforme abordaremos mais adiante, Fabiana Alves Rodrigues, em estudo minucioso sobre o tema, o qual deu origem à sua dissertação de mestrado “Operação Lava Jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na justiça criminal”, aprovada junto ao Departamento de Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), destaca que

a literatura sobre a rede de instituições de accountability no Brasil, que apontava um diagnóstico de ineficiência do controle criminal da corrupção, passou a identificar o protagonismo das instituições de justiça e alguns resultados promissores. A operação Lava Jato leva esse debate a outro patamar, seja pelos impressionantes resultados atingidos, com a prisão de políticos de alto escalão e grandes empresários, seja pelas controvérsias que tem suscitado sobre seletividade política, nas formas de estratégias de aplicação do direito processual penal e efeitos sobre as instituições políticas e a própria democracia (RODRIGUES, 2019, p. 8).

No início do estudo que resultou na dissertação acima referida, a pesquisadora indica que a operação Lava Jato levou esse debate a um patamar inédito no país, diante dos impressionantes resultados atingidos. A investigação

iniciada em 2009 e que teve a primeira fase ostensiva em março de 2014, autorizada pela Justiça Federal de Curitiba, atingiu dimensões e gerou efeitos extraprocessuais que desafiam debates em vários setores da sociedade. Além do elevado volume de fatos e pessoas envolvidas, a operação se destaca especialmente por ter atingido políticos de médio e alto escalão e grandes empresários, bem como pelas relevantes repercussões na arena eleitoral, na polarização política que tem marcado a sociedade brasileira e no funcionamento de alguns setores econômicos, como as áreas de construção civil pesada, e petróleo e gás, chegando até mesmo na advocacia criminal.

Entre 2014 e setembro de 2019, conforme os dados examinados, só em Curitiba foram apresentadas 104 denúncias, depois de 65 operações por meio das quais foram cumpridos 1.271 mandados de busca e apreensão e 327 prisões cautelares. De 455 pessoas denunciadas, 159 já foram condenadas em segunda instância, o que inclui executivos de grandes empresas e políticos de médio e alto escalão. Os braços da operação atingiram outras unidades e instâncias do Judiciário, inclusive o STF, onde 126 pessoas já foram denunciadas e 136 acordos de colaboração premiada foram homologados.

A visão que durante anos predominou na literatura especializada sobre a ineficiência do sistema de justiça criminal no combate à corrupção veio cedendo lugar a estudos que passaram a apontar para o protagonismo dessas instituições e até mesmo o alcance de resultados promissores. Especialmente a partir das grandes operações desencadeadas no nível federal, envolvendo Justiça Federal (JF), MPF, Polícia Federal (PF), mas também órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Receita Federal (RF) e outros, o combate à corrupção alcançou patamar inédito e parecia estar na direção certa. Todavia, a operação LJ precipitou, de outro lado, críticas contundentes a este processo, centradas na seletividade política da operação e nos seus efeitos deletérios sobre as instituições políticas e sobre a própria democracia

No ambiente acadêmico, trabalhos como os de Avritzer e Marona (2017) e Oliveira e Couto (2016) elaboraram críticas à politização da justiça, enquanto outros, como Kerche e Feres Júnior (2018), apontaram as contradições e limites da própria operação. L. Avritzer (2016; 2019) não apenas critica os excessos cometidos por agentes do sistema de Justiça, como discute de que maneira a politização da justiça contribui para os impasses da democracia brasileira, ou mesmo se considerado o

movimento pendular que caracterizaria nosso regime político, um dos fatores responsáveis pela inflexão regressiva que marcou os últimos anos. No mesmo sentido, são as críticas formuladas por Schilling e Koerner (2018), ao identificarem no uso seletivo e agressivo de acusações de corrupção manejadas como ferramentas das lutas políticas, um dos fatores que acabam impedindo a ampliação da transparência nos processos decisórios governamentais por bloquear o debate público sobre a reforma política e as melhores formas de controlar a corrupção.

Também no debate público os avanços e controvérsias representados pela LJ têm suscitado a publicação de trabalhos com visões divergentes. Enquanto alguns trazem uma apreciação positiva da operação ao identificar o comportamento republicano do sistema de justiça e sua relevância para imprimir novos padrões de lisura na separação entre bens públicos e privados (CHEMIM, 2017; PINOTTI, 2019) outros trabalhos apontam a existência de abusos e ilegalidades nos processos judiciais (PRONER *et al.*, 2017) ou destacam as motivações político-partidárias por trás da operação (LEITE, 2015).

A partir de uma abordagem com enfoque institucionalista e uma investigação profunda, porém limitada à justiça federal, o trabalho elaborado por Fabiana Alves Rodrigues trouxe o argumento de que a Lava Jato decorreu de um processo de aprimoramento e de aprendizado institucionais, convergente com a literatura que inclui o sistema de justiça criminal como ator relevante no funcionamento da rede de *accountability* do país (RODRIGUES, 2019).

Todavia, não se pode deixar de destacar que os resultados atingidos pela operação contaram com um intenso voluntarismo dos atores do sistema de justiça, especialmente do judiciário federal, no sentido de uma atuação que ultrapassa as competências tradicionais da instituição e que tem por trás uma visão de sociedade incapaz de se proteger de uma classe política corrompida e ineficiente (ARANTES, MOREIRA, 2019).

A pesquisadora, em razão disso, situou sua pesquisa num ponto intermediário do debate estabelecido entre dois grupos distintos, quais sejam, aqueles que se identificam pela defesa irrestrita da Lava Jato e outro grupo, que firmou uma posição de denúncia da operação como um instrumento de abusos e fragilização da democracia.

O trabalho teve foco na atuação da justiça federal no processamento e julgamento das ações criminais movidas pelas forças-tarefa do MPF, LJ e

Greenfield, nas cidades de Curitiba, Rio de Janeiro e Brasília, até dezembro de 2018, o que atingiu 144 ações criminais, ligadas a 96 fases ostensivas de operações policiais.

Essas transformações institucionais que moldaram o contexto no qual a Lava Jato surgiu e se desenrolou, apesar de materializarem condições necessárias para os resultados atingidos, não podem ser consideradas suficientes, notadamente se analisadas as peculiaridades sobre a gestão temporal das ações criminais da L.J. A análise densa da tramitação dessas ações permitiu a identificação de um forte voluntarismo dos atores do sistema de justiça, inclusive e especialmente do Judiciário, que promoveu mudanças *ad hoc* para aumentar de forma seletiva a capacidade estatal de unidades da justiça federal, notadamente de Curitiba e, em menor grau, do Rio de Janeiro. Além disso, as ações do núcleo de Curitiba mostraram traços claros da gestão igualmente seletiva, com tratamento altamente diferenciado no ritmo de tramitação das ações e recursos. Em síntese, a ação estratégica contribuiu de forma significativa para que a LJ ocorresse da forma que ocorreu e, mais importante, no ritmo em que se desenvolveu.

A pesquisadora destaca que as revelações trazidas ao longo de 2019 pelo portal The Intercept Brasil sobre os bastidores da Lava Jato forneceram um amplo material para investigações do comportamento estratégico dos atores envolvidos com a operação. Não há como se desprezar a relevância do material divulgado, apesar das questões metodológicas envolvidas sobre sua confiabilidade, mas a pesquisa não recorreu a esse material. As análises, inclusive sobre o voluntarismo na condução da Lava Jato foram feitas exclusivamente nos documentos oficiais produzidos pelo sistema de Justiça e esse material foi suficiente para demonstrar o argumento central de que a Lava Jato decorreu de uma combinação de aprimoramento e aprendizado institucional somado à ação voluntarista dos atores do sistema de Justiça. Assim, mesmo que os bastidores fossem tomados como evidências, eles apenas reforçariam a explicação desenvolvida neste trabalho.

Não se questionou a existência de desvios como ponto de partida, conforme assevera a autora, mas apenas a forma como houve a tramitação dos processos criminais na Vara de Curitiba. O mesmo foi destacado em relação ao conteúdo de acordos de colaboração premiada celebrados pela operação, isto é, eles reuniam inúmeras evidências de crimes cometidos e reconhecidos por seus atores, embora a forma como tais acordos foram firmados interesse analiticamente para a pesquisa.

Para demonstrar o método de realização da pesquisa, a autora aponta como foco do seu estudo a identificação das estratégias adotadas pelos operadores do sistema de Justiça, notadamente da justiça federal, na gestão das investigações e ações criminais. Para ela, a divulgação pelo The Intercept Brasil de parte da comunicação privada mantida entre membros da força-tarefa de Curitiba e o juiz Sérgio Moro sugeriam a ocorrência dessas ilegalidades, mas essas informações também não foram incluídas nas análises que são baseadas exclusivamente nas investigações e ações penais.

Fabiana Rodrigues menciona que a análise do comportamento estratégico desenvolvida pelos membros da Lava Jato foi conduzida no sentido de avaliar o modo de agir dos atores do sistema de Justiça quando eles manejam as zonas cinzentas e no timing escolhido para a prática de atos, aqui incluídos aqueles que lhes são impostos. Não foram excluídas hipóteses sobre a influência de outros fatores no desenrolar da operação Lava Jato, mas sim ressaltado que há um forte arcabouço institucional que tem sido desenvolvido há mais de uma década direcionado ao objetivo final de obter punições rápidas e rigorosas de políticos e empresários envolvidos com corrupção.

Segundo a pesquisadora, evitou-se extrair do comportamento dos atores, mais do que eles representam quando comparados com o que se espera em investigações e ações criminais, não só quanto ao conteúdo, mas especialmente quanto ao *timing*. Nesse particular, destaca-se que foi especialmente na gestão do tempo dos processos que foram identificados diversos rastros de ação estratégica que indicam não só a atuação seletiva baseada em critérios puramente discricionários – quase arbitrários – mas também adaptações casuísticas essenciais para a obtenção dos resultados. Por esta razão, a autora sustenta que, da forma e com a velocidade com que eles foram atingidos, sua repetição dificilmente ocorrerá sem que haja forte engajamento dos atores do sistema de justiça criminal (RODRIGUES, 2019).

As descrições da Operação LJ geralmente começaram com a deflagração de sua primeira fase ostensiva em 17 de março de 2014, quando 400 policiais federais cumpriram quatro decisões da 13ª Vara Federal de Curitiba que autorizaram a realização de 81 medidas de busca e apreensão, 18 prisões preventivas, 10 prisões temporárias e 19 conduções coercitivas. Até a 57ª fase da operação, realizada em 5 de dezembro de 2018, as fases ostensivas da LJ em Curitiba atingiram um saldo de

execução de 1130 mandados de busca e apreensão, 101 de prisão preventiva, 161 de prisão temporária e 228 conduções coercitivas. O estudo das estratégias utilizadas desde então demonstra de forma clara que as operações ostensivas desencadeadas a partir da Vara Federal de Curitiba fizeram uso de algumas ferramentas processuais que, além de relevantes para a produção dos resultados, deixaram marcas de gestão estratégica tanto na escolha do timing de prática das decisões judiciais, como no uso das margens de discricionariedade.

O núcleo LJ no Rio de Janeiro teve início depois que o STF retirou da JF/PR uma ação penal envolvendo a Eletronuclear em novembro de 2015. Por se tratar de fatos envolvendo a estatal e crimes que teriam sido praticados na cidade do Rio de Janeiro, sem qualquer conexão com a Petrobras, o Ministro Zavaski determinou a remessa das investigações à capital fluminense. O Ministro seguiu o precedente fixado pelo STF ao desmembrar investigações da LJ Curitiba que envolviam o Ministério do Planejamento que foram remetidas à JF em São Paulo em setembro de 2015.

As investigações que se seguiram na capital fluminense culminaram em 29 fases ostensivas até o final de 2018, nas quais houve 446 mandados de busca e apreensão, 168 prisões preventivas, 43 prisões temporárias e 38 conduções coercitivas.

São apenas dois os casos da Lava Jato no Distrito Federal que foram indicados na página de divulgação da força tarefa que sequer foi atualizada depois do julgamento em primeira instância, ocorrido em junho e julho de 2018.

Os indicativos fortes de uso estratégico de ferramentas processuais demonstraram um fluxo que passava pela investigação e tinha seu ápice na deflagração da fase ostensiva, muitas vezes com prisão preventiva de investigados, conduções coercitivas, mandados de busca e apreensão, seguidos da propositura de ação penal após, aproximadamente, 30 dias. Os fatos apontaram também para a seleção de acusados e, de forma discricionária, o esquecimento de outros. Para efeito de esclarecimento, a pesquisadora indica que a Polícia Federal, que compunha as atividades da força-tarefa, havia batizado uma operação que investigava o doleiro Alberto Youssef como “Bidone”, inspirada no clássico de Federico Fellini, que foi traduzido no Brasil como “Trapaça”. Já o nome “Lava Jato” se referia a um núcleo que investigava outro doleiro, Carlos Chater, por grandes movimentações financeiras em um posto de combustíveis de Brasília utilizado por

ele, suficientes, segundo os investigadores, para se lavar um jato. Posteriormente, todas as movimentações financeiras do núcleo que investigava Alberto Yusef receberam a designação de Lava Jato. No âmbito dos processos, quando se tratava de alguns acusados, o trâmite processual era acelerado e, em relação a outros, era abandonado. Fabiana Rodrigues destaca e questiona em relação a essa situação, além do tom anedótico da escolha do nome da operação, o desdobramento dado a núcleos que envolviam outros doleiros, tais como Nelma Kodama, Raul Srouf, além do próprio Carlos Chater. Enquanto Alberto Youssef foi apontado como responsável pela prática de crimes em 23 ações penais pela Lava Jato do Paraná, os demais operadores de câmbio saíram do foco de interesse da força-tarefa, sem contar os benefícios processuais inexistentes na lei processual que eram concedidos a determinados réus, v.g., “regime aberto diferenciado” para cumprimento de pena.

Outra estratégia que foi destacada pela pesquisadora é a obtenção de informações sigilosas fiscais e bancárias de investigados, de maneira informal, junto à Receita Federal, com a contribuição de servidores de alto escalão do órgão, impondo uma flexibilização sobre o controle judicial.

Chamou a atenção da autora, igualmente, a cooperação com organismos estrangeiros amplamente utilizada pela força-tarefa, porém sem se ater aos requisitos legais e normativos que regem esse tipo de trabalho entre outros países, violando, conforme críticas surgidas, aspectos importantes da soberania nacional. Podemos destacar que, em razão dessas cooperações informais, a Corregedoria-Geral do MPF instaurou recentemente procedimento para apurar possíveis desvios funcionais.³

Como decorrência dessas cooperações internacionais, um episódio rumoroso que surgiu foi a tentativa do MPF de Curitiba de decidir sobre a destinação de aproximadamente R\$2,5 bilhões de multas aplicadas à Petrobras pelas autoridades norte-americanas, para utilização pelos próprios operadores do sistema de justiça do Paraná, por intermédio de uma fundação que ali seria instituída. Essa proposta, mesmo sendo teratológica, foi homologada pela Justiça Federal do Paraná, sendo que na sequência a decisão homologatória foi suspensa pelo STF no âmbito das ADPFs de nº 568 e 569, a primeira promovida pela própria Procuradoria-Geral da

³ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/04/28/mpf-abre-sindicancia-para-apurar-cooperacao-internacional-da-lava-jato.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

República e a segunda por partidos políticos.⁴

Ainda sobre as estratégias de atuação da Lava Jato, a pesquisadora identificou a utilização, além das conduções coercitivas, de prisões e gestão das ações criminais para que tudo acontecesse em tempo previsto, um trabalho metódico de *marketing*, como forma de recrutar a opinião pública e obter adesão aos resultados por eles pretendidos. Havia uma sistemática divulgação de material para a mídia sobre as investigações e ações, mas também o *timing* da divulgação de materiais sigilosos, conforme reconhecido pelo próprio Procurador Geral da República, Rodrigo Janot (2019, p. 135).

Uma estratégia não menos importante era o uso recorrente da condução coercitiva para prestar depoimento sem prévia intimação dos investigados e também sem conhecimento das evidências que estavam em posse dos investigadores, como forma de constranger tais pessoas, bem como decorrência da gestão temporária das investigações e do procedimento judicial penal. Essa tática de encerrar a investigação no mês seguinte à fase ostensiva da operação visava restringir a oportunidade de os investigados apresentarem suas versões sobre os fatos e evidências trazidas para o inquérito, em especial nas fases da operação em que não há investigados presos preventivamente, o que exigia a rápida apresentação da peça inicial de denúncia.

A racionalidade desse método, na arguta percepção de Fabiana Rodrigues, decorria do atalho fornecido para que prevalecesse a versão acusatória na ação criminal, pois se esperava contradições entre depoimentos prestados na polícia e em juízo, como forma de enfraquecer a versão defensiva, principalmente em um cenário no qual os juízes caminhavam em um alinhamento com os objetivos buscados pelo MPF, como posteriormente foi revelado pelos diálogos estabelecidos entre os membros da força-tarefa e o então juiz. Além disso, os investigadores, aqui incluídos os membros do MPF que integravam a força-tarefa e os juízes, contavam com a ausência de controle dos órgãos próprios administrativos e dos tribunais superiores sobre as medidas de condução coercitiva, pois o efeito surpresa que caracterizava as fases ostensivas praticamente inviabilizam o manejo do *habeas corpus* preventivo e, por se tratar de medidas de curta duração e que eram executadas nas primeiras horas do dia, com ampla repercussão midiática, não havia

⁴ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/04/28/mpf-abre-sindicancia-para-apurar-cooperacao-internacional-da-lava-jato.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

tempo hábil para obtenção de uma ordem a fim de afastar possível ilegalidade já consumada. Mais do que isso, o núcleo da Lava Jato de Curitiba tinha uma estratégia definida sobre as pessoas prioritárias a serem presas cautelarmente, das quais se esperava obter informações relevantes sobre a participação de políticos de alto escalão nos crimes cogitados pelos investigadores. Como exemplo disso podemos citar a candura da manifestação de membro do MPF que, em sede de pedido de prisão preventiva, sustentou que a medida visava “ a possibilidade de a segregação influenciá-los na vontade de colaborar na apuração de responsabilidade, o que tem se mostrado fértil nos últimos tempos.”⁵

Outra estratégia de uso recorrente da Lava Jato foi a denominada colaboração premiada. Para a pesquisadora, além da controvertida conexão entre o uso das prisões preventivas e delações, os acordos de colaboração premiada celebrados no âmbito da Lava Jato mostraram uma incomum heterodoxia ou, no mínimo, uso intensivo de “atividade criativa” dos operadores do sistema de justiça do Paraná, os quais modelaram os contornos do instituto aproveitando-se do vácuo legislativo sobre o tema. Há relativo consenso de que a lei das organizações criminosas aprovada em 2013 prevê o acordo de colaboração premiada a quaisquer crimes que envolvam criminalidade organizada, o que explica a referência ao texto legal nos acordos de colaboração homologados na Lava Jato. Nesse particular, o núcleo de Curitiba, com desenvoltura, supriu com êxito as lacunas deixadas pelos parlamentares na mencionada legislação, ao fazer uso de intensa atividade criativa na definição das cláusulas dos acordos e, no caso da Justiça Federal do Paraná, foram adotadas soluções que ajudaram a introduzir a cultura da delação premiada muito rapidamente no sistema de justiça criminal. Pode-se destacar a homologação quase irrestrita dos acordos assinados pela força-tarefa, a deferência ao MPF ao aplicar as penas propostas nos acordos, além da flexibilidade no reconhecimento dos efeitos das colaborações tardias, medidas que possivelmente geraram insegurança aos que passaram a cogitar a possibilidade de aderir à colaboração, incentivando, com isso, novas adesões.

Nos acordos, era comum a previsão de regimes de penas batizados de “fechado diferenciado”, “semiaberto diferenciado” e “aberto diferenciado”, sem qualquer previsão na lei penal, cujas características eram cumprimento de pena em

⁵ Cf. HC 5029050-46.2014.404.7000 e HC 5029016-71.2014.404.7000, ambos do TRF4. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/lava-jato-parecer-mpf-prisao-forcar.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

domicílio, geralmente com monitoramento eletrônico, até a possibilidade de recuperação de multa compensatória na proporção dos valores ilícitos recuperados a partir das informações prestadas pelo colaborador, cabendo destacar também que essas “concessões criativas” não constam da Lei n. 12.850/2013, que instituiu as colaborações premiadas.

Quase todos os acordos analisados pela pesquisa possuem cláusulas sobre a suspensão das investigações e ações (presentes e futuras) a partir do momento em que haja sentenças que totalizem um determinado patamar de pena de prisão. Depois de atingido esse patamar, todas as penas são unificadas e substituídas por períodos bem inferiores de efetivo cumprimento, geralmente nos regimes criados pela força-tarefa. A título de exemplo, no acordo de delação de César Rocha, houve previsão de condenação a uma pena unificada não inferior a 17 anos e 06 meses, nas ações já ajuizadas ou não, mas que foi substituída pelo efetivo cumprimento de três períodos sucessivos: nove meses no regime fechado diferenciado (domiciliar com tornozeleira); um ano e seis meses no regime semiaberto diferenciado (recolhimento domiciliar nos finais de semana e período noturno) com prestação de serviços à comunidade; três anos e seis meses no regime aberto diferenciado (recolhimento domiciliar aos finais de semana), também com prestação de serviços à comunidade.

Não é absurdo se cogitar que a possibilidade da atuação criativa durante tantos meses atingindo grandes empresários e alto escalão da política tenha ocorrido em razão de ao menos três fatores. Em primeiro lugar, os acordos assinados possuem cláusulas que restringem a possibilidade de recursos dos réus. Nesse caso, há previsões como “as partes somente poderão recorrer da decisão judicial no que toca à fixação da pena, ao regime de seu cumprimento, à pena de multa e à multa cível, limitadamente ao que extrapolar os parâmetros desse acordo, prejudicados os recursos interpostos com objetivos diversos” (Paulo Roberto Dalmazzo); ou “a defesa desistirá de todos os Habeas Corpus (HCs) impetrados no prazo de 48 horas, desistindo também do exercício de defesas processuais, inclusive sobre discussões sobre competência e nulidades”, como no caso de Paulo Roberto Costa, a quem foi concedido benefícios em favor de seus próprios familiares que ficaram isentos de persecução criminal⁶.

⁶ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/lava-jato-acordo-delacao-paulo-roberto.pdf> Acesso em: 17 abr. 2021.

Cláusulas como as mencionadas acima impediram que eventuais ilegalidades no conteúdo dos acordos, assim como a proporcionalidade das penas propostas (aceitas na sentença), fossem apreciadas pelos Tribunais Superiores, já que apenas o delator teria legitimidade para impugnar judicialmente a combinação ali ajustada. Excluída a possibilidade de recurso contra a sentença que aceitou os termos do acordo, esse tema se encerrava na primeira instância. Esse ambiente fazia com que, havendo concordância entre o MPF e o juiz sobre a forma de aplicar os acordos de colaboração, essa espécie de pacto entre os operadores da primeira instância impedisse o exercício de qualquer controle das delações pelos tribunais superiores. Até mesmo o STF aderiu aos métodos de Curitiba na homologação irrestrita de acordos assinados pela PGR, como destacou a pesquisadora, quando são observados os acordos dos executivos da Odebrecht apelidados pela mídia como “delação do fim do mundo” e que foram homologados pela Ministra Cármen Lúcia em plantão judiciário. Esse tema só começou a ter destaque na Corte a partir de novembro de 2017, quando o Min. Lewandowski deixou de homologar um desses ajustes, ao fundamento de que a lei não autoriza às partes a convenção antecipada dos patamares e regimes de sanções penais.

Outro dado que chamou a atenção da autora foi a participação significativa de colabores entre os réus e as testemunhas da acusação, no decorrer da operação em Curitiba, a ponto de existirem ações em que todos os réus se tornaram colaboradores ou que a maior parte das testemunhas ostentava a posição de delatores. Os números indicam à toda evidência não só a relevância do uso da colaboração premiada na operação, mas também uma ampla oferta da colaboração aos investigados, o que aponta para a existência de estratégia acusatória de convergência a alguns poucos alvos específicos finais. Embora não tenham sido coletados dados suficientes para o mesmo tipo de análise no núcleo da Lava Jato de Brasília, a mesma situação está evidenciada no núcleo do Rio de Janeiro.

O tema da competência para julgar os casos da Lava Jato Curitiba, na percepção da pesquisadora multirreferida, encerra o que talvez seja o melhor exemplo da ação estratégica desenvolvida pela Lava Jato para se esquivar da incidência dos preceitos processuais pertinentes, em busca dos resultados atingidos pela operação. Sabe-se que a competência jurisdicional da Justiça Federal é delimitada na própria Constituição Federal, portanto, é certo dizer que crimes como corrupção e fraude em licitações, praticados no âmbito da Petrobras, não seriam da

competência da Justiça Federal, pois a estatal é uma empresa de economia mista, não havendo adequação à regra estabelecida nos artigos 108 e 109 da CF. A estratégia do MPF para forjar a competência da Justiça Federal era narrar na denúncia crimes de sua competência, tais como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, gestão fraudulenta e crimes contra o sistema financeiro. Essa estratégia restou mais visível ainda quando o então juiz Sérgio Moro, ao indeferir pedidos de reconhecimento da incompetência, destacava em suas decisões o fato de que as apurações da Lava Jato incluíram crimes de corrupção nas obras de uma refinaria da Petrobras situada na cidade de Araucária/PR. Para efeito de reunião dessa massa de ações que tramitou na Justiça Federal de Curitiba, o MPF utilizava a estratégia de denunciar os réus por organização criminosa e, a partir daí, construía um argumento de conexão probatória para trazer os julgamentos dos desvios na Petrobras, cuja sede é na cidade do Rio de Janeiro/RJ, para a seção judiciária de Curitiba, sabendo-se, então, que o objetivo era evitar a distribuição de processos para outros atores da Justiça e a partir daí justificar a definição de uma linha de investigação que pressupõe a necessidade de identificar e punir a liderança daquilo que se tipificou como organização criminosa.

As pesquisas desenvolvidas por Fabiana Rodrigues relevam ainda que a Justiça Federal do Paraná ocultou informações relevantes nas decisões judiciais que indeferiam a incompetência do juízo da 13ª Vara Federal, especialmente em relação a investigados que possuíam foro especial por prerrogativa de função, logrando com isso inibir o controle efetivo dos tribunais na aplicação das regras processuais que definem o juiz competente. Como exemplo disso, pode-se citar que o então juiz Sérgio Moro, para manter a competência sob sua jurisdição, não incluía nas suas decisões a relação de todos os fatos delituosos com os respectivos locais de consumação, limitando-se a mencionar apenas aqueles poucos que faziam referência a alguma cidade do Paraná. Apesar de todas essas estratégias e do tempo em que elas perduraram, é necessário destacar que o STF, em decisão recente, no âmbito do Habeas Corpus n. 193.726,⁷ reconheceu a incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba para julgar os processos do ex-presidente Lula, anulou as condenações ali ocorridas e determinou a remessa dos autos para a Justiça

⁷ Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC193726SegundoAgRVotoMGM.pdf>>. Acesso em: 25 abr.2021.

Federal do Distrito Federal.⁸

No que se refere aos aspectos organizacionais da JF do Paraná, e aqui podemos incluir também o esforço empreendido pelo MPF, pode-se dizer que os resultados da Lava Jato de Curitiba, notadamente aqueles que decorreram da agilidade incomum em algumas ações criminais, encontraram uma contribuição relevante dos órgãos diretivos do TRF4, permitindo que o juiz recebesse apenas casos relacionados com a operação, o mesmo podendo se dizer em relação aos membros do MPF. Esse apoio seletivo decorrente da discricionariedade administrativa dos tribunais e da PGR propiciou a utilização de critérios discutíveis, na medida em que eram priorizados processos para efeito de produzir resultados, inclusive midiáticos, sobre os quais os investigados tinham possibilidade de delatar e atingir os mais altos escalões da política. Essas intervenções estratégicas e nitidamente seletivas geraram resultados muito relevantes no cenário eleitoral. No entanto, o exercício dessa capacidade estatal do sistema de Justiça ultrapassa a mera solução de casos concretos, atividade principal do Judiciário, e transforma alguns atores das camadas inferiores e intermediárias do Judiciário em verdadeiros designers de políticas públicas de combate à corrupção (*policies*), com capacidade para definir regras do jogo (*polity*) ou para interferir na competição eleitoral (*politics*), na observação mais do que apropriada da pesquisadora.

Nesse sentido, os dados expostos até aqui são reveladores de que a Lava Jato Curitiba foi estruturada e desenvolvida seguindo estratégias que pressupunham uma hipotética organização criminosa piramidal, esquadrinhada nas denúncias e decisões judiciais a partir de uma base integrada por operadores financeiros, uma camada intermediária de gestores das grandes empreiteiras, e o topo das lideranças políticas, que estaria sujeita à coordenação geral do ex-presidente Lula. Não há como se esquecer da estratégia semelhante utilizada no caso Mensalão, que chegou à ante sala da presidência, mais precisamente na Casa Civil (ARANTES, 2018).

Diante de todo esse quadro revelado pela minuciosa pesquisa, é inevitável a conclusão de que o núcleo curitibano da Lava Jato foi estruturado e conduzido pelo MPF e PF de um lado, e pela Justiça Federal de outro, todos concertados para atingir essencialmente os integrantes do sistema político, conforme mais tarde foi

⁸ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

revelado pela imprensa naquela série de reportagens que ficou conhecida como “vaza jato”. E dentro desse grupo, parece difícil negar que o ex-presidente Lula fosse o alvo principal desde as fases iniciais da investigação, ao menos quando se depara com a assinatura dos termos de colaboração premiada de Paulo Roberto Costa (27/08/14), Alberto Yussef (24/09/14), Augusto Ribeiro Neto (22/10/14) e Pedro Barusco Filho (19/10/14), todos ouvidos como testemunhas no “caso triplex”, muito embora em sede de decisão de embargos na decisão condenatória do ex-presidente, o então juiz Sérgio Moro tenha reconhecido expressamente a inexistência de nexo entre a mencionada condenação e valores relacionados a contratos da Petrobras. Essa identificação do alvo principal da força-tarefa do MPF também ficou exposta no célebre *power point* exibido pelos Procuradores da República no momento de apresentação à imprensa da primeira denúncia contra o ex-presidente.

Como bem observado por Fabiana Rodrigues, é natural se esperar que investigadores, especialmente quando se trata dos titulares da ação penal, busquem estratégias técnicas que viabilizem a futura condenação das pessoas que se incluem na narrativa criminosa por eles defendida, pois são partes interessadas no resultado final. O que chama atenção, no entanto, são as diversas evidências de um engajamento impróprio da Justiça Federal de Curitiba, muitas vezes seguido pelos integrantes do TRF4, na forma de gerir os processos criminais da operação, com claros sinais evidentes de alinhamento com a pretensão do MPF. A gestão temporal dos processos orientou-se pelo papel que os principais investigados ocuparam dentro do quadro geral descrito pelos acusadores, e repetido nas decisões judiciais. Essa estratégia envolveu inclusive a agilização seletiva dos processos de investigados que ao final foram aceitos como colaboradores, mesmo ocupando posições elevadas dentro dos denominados núcleos empresarial e financeiro da alegada organização criminosa.

Essa estrutura narrativa ajuda a explicar o comportamento estratégico de traçar como meta prioritária a condenação do ex-presidente. A eficácia da condenação, entretanto, só seria assegurada se ocorrida a tempo de evitar a imunidade penal decorrente de uma eventual vitória na eleição para a presidência da República. Algumas peculiaridades se destacam nas ações movidas contra Lula em Curitiba. O ex-presidente foi denunciado três vezes pela Força Tarefa paranaense, podendo-se destacar quatro temas sobre a forma de gestão dessas ações:

imunidade de advogados, interceptação telefônica, condução coercitiva e gestão temporal das ações na JF de Curitiba e dos recursos no TRF4. Mesmo com a garantia da inviolabilidade dos advogados prevista na n. Lei n. 8.906/94 (Estatuto da OAB), as estratégias da LJ de produção de provas se conectaram com a interceptação das linhas telefônicas do escritório do advogado Roberto Teixeira, sogro do advogado constituído pelo ex-presidente para promover a sua defesa. Ainda que tenham surgido informações sobre um possível equívoco nessa interceptação ilegal, com o início das gravações se descobriu o proprietário do terminal e esse fato foi omitido no relatório da mencionada interceptação. O conteúdo dessas interceptações não foi utilizado nas decisões judiciais que se seguiram, o que parece óbvio, mas demonstrou a forma heterodoxa que se desenvolviam os trabalhos da força-tarefa. Mais que isso, é importante destacar que além dessas conversas terem sido captadas de forma ilegal, também houve usurpação da competência do STF, uma vez que um dos diálogos obtidos diziam respeito à ligação telefônica da então presidente Dilma Rousseff com o ex-presidente, fato esse que gerou uma repercussão política extraordinária na mídia com o vazamento do mencionado diálogo feito pelo próprio juiz que presidia o processo judicial, Sérgio Moro. Por conta dessa repercussão midiática, o Min. Gilmar Mendes concedeu decisão liminar em Ação Popular impedindo a posse de Lula para ocupar cargo no Ministério da presidente Dilma. O veto à posse do ex-presidente Lula, no momento em que o governo Dilma descia ladeira abaixo, talvez constitua um dos principais efeitos na arena política da atuação voluntarista dos atores da Lava Jato. Esse fato só perde em relevância para a exclusão de Lula da competição eleitoral em 2018 e que foi possível pela agilização seletiva de sua condenação, como veremos a seguir.

As polêmicas envolvendo as conduções coercitivas na LJ se superaram no caso do ex-presidente Lula, que não só foi alvo de medida sem prévia intimação para prestar esclarecimentos na PF, como foi a ela submetido com fundamento de que seria necessário para “evitar possíveis tumultos”, com a ressalva de que a medida não teve objetivo de “colocá-lo em posição vexatória”. Além da heterodoxia de criar um novo fundamento para o uso da medida compulsória, chama a atenção o trecho final da decisão, em que o juiz afirma que a ordem judicial só deveria ser cumprida “caso o ex-presidente convidado a acompanhar a autoridade policial para prestar depoimento na data das buscas e apreensões, não aceite o convite” (Decisão do dia

29/02/16, nos autos 5007401-06.2016.404.7000).

Ao tentar amenizar a carga impositiva da medida, nomeando-a como convite, que por natureza só é atendido pelo destinatário voluntariamente, o trecho traz um bom exemplo de como o vernáculo pode ser estrategicamente selecionado nas decisões judiciais.

A condução coercitiva do ex-presidente Lula, conforme pontuado pela autora, fugiu do padrão da Lava Jato de Curitiba, pois a ação penal foi ajuizada mais de seis meses depois da fase ostensiva. Essa particularidade evidenciou que a condução coercitiva do ex-presidente teve a finalidade exclusiva desgastar a sua imagem política, em especial porque ele já havia prestado depoimento na PF de Brasília em 6 de janeiro de 2016, sem registro de quaisquer incidentes.

O ex-presidente Lula foi condenado de forma célere a nove anos e seis meses de prisão, pena que foi elevada a 12 anos e ~~um~~ mês no julgamento unânime da apelação, ocorrido em apenas 154 dias da remessa dos recursos ao TRF4, antecedência mais do que suficiente para gerar a inelegibilidade do ex-presidente pelos próximos oito anos depois do cumprimento da pena. As pesquisas levadas a termo pela autora revelam que as ações relacionadas à condenação do ex-presidente se concentram no *timing* da tramitação dessa ação e das que se relacionam diretamente a réus delatores que foram testemunhas-chave para o decreto condenatório. Assim, ficou constatado que houve quatro ações sem réus custodiados no momento da sentença que foram mais ágeis que a condenação de Lula, as quais guardam relação direta com a efetividade da condenação do ex-presidente. A primeira delas se refere à denúncia feita contra executivos da Camargo Corrêa, cujo presidente (Dalton dos Santos Avancini) e vice-presidente (Eduardo Hermelino Leite) passaram de réus a colaboradores e foram indicados como testemunhas de acusação na ação do triplex.

O acusado José Carlos Bumlai também foi indicado como testemunha de acusação e figurou como alvo principal na ação 37 (276 dias), que tem por objetivo empréstimo supostamente fraudulento que também consta na denúncia que foi precedida da prisão de Ronan Maria Pinto (Ação 42 – 300 dias), apontado na decisão como um dos beneficiários finais de um empréstimo, feito a pedido do Partido dos Trabalhadores.

O quarto caso se refere à primeira acusação feita contra os executivos da Organization of American States (OAS). A pesquisadora indicou que não se tratava

de coincidência o fato de que na denúncia contra o ex-presidente Lula foram arrolados três executivos e uma engenheira da empreiteira como testemunhas da acusação, além de incluir como réus dois executivos já condenados, Agenor Franklin Magalhaes Medeiros e José Adelmário Pinheiro Filho (Léo Pinheiro), os quais, como restou demonstrado, foram especialmente beneficiados ao delatarem o ex-presidente. O contexto dessas delações, notadamente a de Léo Pinheiro, trouxe as marcas da ação estratégica que associava gestão do tempo processual com as prisões e delações, mas dessa vez com características que apontaram o ex-presidente como alvo final.

Os réus José Adelmário Pinheiro Filho e Agenor Franklin Medeiros (operação fase juízo final), foram condenados em 05/08/2015 a 16 anos e 4 meses de pena (ação 15), mas se encontravam fora da prisão desde 28/04/2015, quando já respondiam a segunda denúncia apresentada pelo MPF (ação 23). A terceira acusação feita a Léo Pinheiro envolvia a alegada tentativa de obstrução da CPI da Petrobrás (ação 43), que foi distribuída nos balcões da Justiça Federal de Curitiba em 06/05/2016, poucos dias depois da deflagração da operação Vitória de Pirro, que prendeu o ex-senador Gin Argello (PTB/DF) no dia 12/04/16. Até este momento, a pesquisadora observou o procedimento padrão da Lava Jato de seguir uma trajetória em que a denúncia era sempre precedida de uma fase ostensiva com medidas de prisão cautelar, que não incluiu Léo Pinheiro. Depois de quatro meses de tramitação desse caso, em 02/09/16, o então juiz Sérgio Moro decretou a prisão preventiva de Léo Pinheiro, cumprida em 05/09/16, apenas 9 dias antes da apresentação da primeira denúncia contra o ex-presidente Lula, na qual Léo Pinheiro também foi acusado de corrupção e lavagem de dinheiro.

Pouco mais de dois meses depois dessa segunda prisão, a pena de Léo Pinheiro foi elevada pelo TRF4 em 23/11/16, passando a 26 anos e 7 meses de prisão. Além da aparente sincronização da atuação judicial nas duas ações criminais, três características desses processos chamaram a atenção. Em primeiro lugar, a prisão de 2016 foi decretada mais de cinco meses depois do pedido do MPF, algo que não havia sido identificado em nenhum outro pedido de prisão da Lava Jato Paraná, uma vez que pedidos dessa natureza eram prontamente apreciados, ainda que negados. Além disso, a autora sustenta que a prisão, na situação examinada, teve um atraso se se considerar que a CPI da Petrobras – fato que deu substrato à decisão, já havia sido concluída há quase um ano antes da

mencionada prisão. Por derradeiro, também houve mudança da posição que fora adotada pelo juiz em outros casos, nos quais havia afastado a necessidade da prisão em razão do comportamento colaborativo do investigado. Restou demonstrado também que a sentença condenatória de Leo Pinheiro no caso da CPI da Petrobras (13/10/16), cuja celeridade recursal de igual modo ficou igualmente evidenciada, reconheceu a confissão e parcial colaboração de Léo Pinheiro, mas insistiu na necessidade da prisão, ao fundamento de que “somente uma colaboração completa e abrangente seria efetiva para afastar os riscos que a preventiva busca prevenir”.

O então juiz Sérgio Moro inovou na forma de valorar a colaboração de Léo Pinheiro na primeira condenação do ex-presidente Lula, em 12/07/17. O ex-magistrado identificou a relevância do depoimento de Léo Pinheiro, por envolver “crimes praticados pelo mais alto mandatário da república”, e aplicou os mesmos critérios de redução previstos no acordo assinado por Marcelo Odebrecht, não sem antes afirmar que “questões novas demandam soluções novas”. Nessa sentença foi adotado conteúdo decisório claramente condicional na medida em que a redução da pena dependia da confirmação pelo TRF, criando assim uma hipótese nova de obrigatoriedade de interposição de recurso e expressamente condicionando seus efeitos “à continuidade da colaboração, apenas com a verdade dos fatos em todos os outros casos criminais em que o condenado for chamado a depor”. Continuando os termos da sentença condicionante, o ex-juiz previu que, caso constatado, supervenientemente, falta de colaboração ou que o condenado faltasse com a verdade, o benefício deveria ser cassado.

Enquanto a gestão temporal dos casos envolvendo Léo Pinheiro foram especialmente relevantes para obter a delação do empresário e utilizada para fundamentar a condenação de Lula, o ritmo de tramitação da ação do ex-presidente tem marcas sugestivas da agilização para inviabilizar sua candidatura em 2018. As três ações movidas em Curitiba contra o ex-presidente não contaram com réus presos em nenhum momento da tramitação, ou seja, nem mesmo nas fases iniciais houve fato que justificasse o trâmite acelerado para evitar excessos de prazo nas prisões. A primeira condenação foi julgada em 301 dias, com realização de 25 audiências num intervalo de apenas 169 dias. O segundo julgamento levou mais que o dobro do tempo para ocorrer (625 dias) e o terceiro caso já tramitava por 747 dias sem julgamento em dezembro de 2018.

A significativa diferença de duração, conforme afirmado pela pesquisadora, é compatível com a hipótese de que a primeira condenação foi agilizada com a finalidade de inviabilizar a candidatura em 2018, na medida em que uma delas já seria suficiente para atingir tal objetivo. A gritante diferença imprimida pelo TRF4 no ritmo de tramitação das apelações do caso triplex pode ser observada nas pesquisas realizadas, nas quais se constatou que apenas dois outros casos tiveram julgamento mais rápido, sendo que em ambos haviam réus presos, cujos prazos processuais são pequenos e improrrogáveis, e com número inferior de recursos apreciados. Restou constada, portanto, uma ação estratégica do TRF4, que em forte sintonia com o ex-juiz Sérgio Moro, destinasse um tratamento diferenciado na tramitação recursal dos casos de corrupção que eram sentenciados em Curitiba

No que diz respeito ao processo da condenação do ex-presidente Lula mencionado acima, a pesquisa destaca três pontos na atuação do TRF4. Em primeiro lugar, foi identificada uma estratégia de ocultação dos reais parâmetros utilizados para acelerar o caso do ex-presidente. Apesar de ter sido encaminhada uma indagação sobre essa questão, a presidência do TRF4 não cuidou de responder de forma adequada, apenas pontuando que a boa estrutura administrativa e uma meta indicada pelo CNJ – a meta 4 –, foram os responsáveis pela celeridade. No entanto, foi omitida na resposta do aludido tribunal que a meta do CNJ em questão, definia como prioridade, em 2018, o julgamento de 70% dos casos de corrupção distribuídos até 31/12/2015, o que não incluía o caso do ex-presidente Lula, que ingressou na primeira instância da Justiça Federal em 14/09/16. O segundo ponto a se considerar é a ausência de esclarecimentos do presidente do Tribunal no que se refere à celeridade que se impôs no caso do ex-presidente Lula, desobedecendo-se a fila de processos anteriores que já se encontravam preparados para serem levados a julgamento. Essa “preferência” só seria justificável caso houvesse risco de prescrição, porém essa não era uma hipótese. Por fim, a terceira consideração sobre o caso do ex-presidente envolve o episódio em que o desembargador de plantão, Rogério Favreto, deferiu pedido de HC formulado por deputados do PT no final de semana, com determinação de liberdade de Lula até o trânsito em julgado da condenação. O que merece ser destacado desse episódio nem é a controvertida decisão em plantão judiciário, mas sim a mobilização que se seguiu para impedir um dia de liberdade do ex-presidente, o que envolveu a Polícia Federal, o então juiz Sérgio Moro que se encontrava de férias, o Des. Relator

Gebran Neto e o presidente do TRF4, cujo resultado é sabido.

O comportamento dos juízes que atuaram para reverter a decisão de Favreto foi revelador do envolvimento de todos com a efetividade da sanção penal infligida ao ex-presidente. Esse dado relativo à manutenção e o resultado prático da condenação de Lula surge de forma marcante na gestão temporal das ações criminais ligadas ao ex-presidente, conduzidas de forma a impedir que uma possível eleição à presidência da república torna-se sem efeito a referida condenação. Como verificado pela pesquisadora, essa estratégia foi uma verdadeira escolha política dos atores do judiciário federal, que, tendo nas mãos a opção de deixar a decisão sobre o controle político da responsabilidade de Lula quanto aos desvios da Petrobras aos eleitores, optou por excluir essa possibilidade para fazer prevalecer a solução dos togados.

Nas conclusões de sua criteriosa e profunda pesquisa, Fabiana Rodrigues sustenta que, conforme já destacado até aqui, o Brasil conheceu um grande desenvolvimento institucional no que diz respeito aos mecanismos de combate à corrupção, de forma mais destacada no âmbito federal com o aprimoramento das agências que atuam na rede de *accountability*, como CGU e o TCU, além da PF e do MP. Além disso, pode-se observar que nesse processo incremental de mudanças institucionais houve uma repercussão nos resultados das atividades de persecução criminal na esfera federal, ao menos até os resultados impressionantes atingidos pela operação Lava Jato, que alcançou grandes empresários e políticos. As mudanças que foram descritas no trabalho da multirreferida pesquisadora ocorreram nas dimensões internacional, com a expansão dos mecanismos de cooperação; legislativa, com a incorporação de um novo arcabouço jurídico disponibilizado aos atores do sistema de justiça; organizacional, com o aprimoramento das estruturas das agências de controle, dentre elas o MPF; e tecnológica, com a utilização de novos equipamentos e sistemas de informações para otimizar os trabalhos das referidas agências (2019, p. 213).

Muito embora essas mudanças e a adoção de novos mecanismos utilizados pela Lava Jato devam ser descritos como necessários no sentido de se otimizar o trabalho das instituições, várias das mudanças descritas podem ser consideradas essenciais para a eficiência do controle criminal da corrupção, seja por permitirem a agilização de procedimentos de produção de provas e da tramitação das ações, seja por otimizarem as atividades de análise financeira que usualmente são necessárias

para rastrear e comprovar crimes financeiros, os quais geralmente envolvem operações complexas e que ultrapassam as fronteiras nacionais. Entretanto, a análise densa das ações criminais que foram reveladas na pesquisa mostrou que os resultados não foram atingidos apenas pelo quadro de avanços nas instituições ligadas ao controle criminal da corrupção, mas, em grande medida, ficaram visíveis as altas doses de voluntarismo dos atores do sistema de Justiça, inclusive e especialmente do Judiciário, pelo uso de uma destacada gestão estratégica sobre o tempo de tramitação dos processos judiciais, amparado em margens de discricionariedade e autonomia administrativa. Assim, fez dos processos judiciais instrumentos para atingir determinados fins convergentes com a pretensão do Ministério Público e com um discurso de envolvimento e protagonismo do Judiciário no combate à corrupção. Os principais aspectos destacados a partir desse diagnóstico envolveram três temas: a) os limites da discricionariedade dos atores do sistema de Justiça, que abrange desde as escolhas sobre prioridades no controle criminal da corrupção, até mudanças endógenas amparadas na autonomia administrativa; b) a ampla zona cinzenta conferida ao Judiciário na interpretação e aplicação de algumas leis, seja pela vagueza semântica do texto legal, como na prisão preventiva, seja pelo déficit normativo na atividade legislativa do Congresso Nacional, como ocorre com a colaboração premiada; c) a seletividade da justiça criminal (RODRIGUES, 2019, p. 218).

A manutenção do nome Lava Jato para toda a gama de fatos investigados que se seguiram e que não se relacionam ao operador Carlos Charter já fornece uma pista de que houve um deslocamento da linha de prioridades na direção do operador Alberto Yussef, inicialmente ligado à operação Bidone, conforme mencionado linhas atrás, revelando discricionariedade cujo exercício aparentemente não conta com controles efetivos; discricionariedade na alocação de recursos para empreender determinadas investigações ou determinadas operações internacionais, para se chegar a determinado partido, empresa ou empresário.

Merece destaque, outrossim, conforme destacou a autora, a realização de viagens oficiais à Suíça por integrantes da força tarefa MPF, em “mecanismos informais de cooperação” que teriam a finalidade de obter informações prévias para orientar os futuros pedidos formais de assistência. Esse cenário dificultou ou inibiu o controle externo sobre eventuais arbitrariedades, em especial, porque os inquéritos policiais e procedimentos de investigação costumam ser acobertados por sigilo a

quem não figure como investigado, notadamente quando contém documentos bancários (RODRIGUES, 2019).

O tema dos limites da atuação discricionária dos atores do sistema de justiça criminal tem relevância porque a ausência de controles efetivos amplia as margens de atuação voluntarista, o que abre portas para a seletividade movida por fatores não submetidos a escrutínio público. O problema da seletividade se agrava com o uso da prisão preventiva e da colaboração premiada num contexto de intenso voluntarismo dos atores do sistema de Justiça.

Na tipologia sobre fraqueza institucional desenvolvida por Brinks, Levitsky e Murillo (2019), mencionada expressamente por Fabiana Rodrigues, os autores defendem que a instabilidade institucional deve ser considerada como variável e uma das dimensões relevantes da força institucional das democracias, categoria que inclui as interpretações judiciais. Segundo os referidos autores, as interpretações judiciais em resposta a contingências podem agregar flexibilidade necessária à estrutura institucional, mas também pode fornecer roupagem de legitimidade e legalidade para o que claramente seria uma violação das regras ou manipulação para produzir resultados em resposta a mudanças de preferências (RODRIGUES, 2019, p. 216).

Os problemas decorrentes da discricionariedade são agravados diante da estratégia adotada pelo núcleo paranaense para manutenção dos casos da Petrobras em Curitiba que impediram que os Tribunais realizassem um controle efetivo sobre as regras de competência, o que abriu uma porta para atuação concertada entre os atores da primeira instância. Além disso, o malabarismo adotado para impedir que uma grande operação cumprisse o destino que todas as demais cumpriram foi um sinal de alerta para a pesquisadora que levantou dois questionamentos imediatos. O primeiro envolvia uma discussão de índole normativa sobre o papel do judiciário numa ação criminal, já que o interesse elevado na condução do caso sugeriu o comprometimento do juiz com o resultado final do processo. Isso esbarra no princípio caro às democracias: a imparcialidade daquele que ocupa o papel de julgador. Esse questionamento da autora foi respondido posteriormente com a decisão do Pleno do STF ao reconhecer a parcialidade do então juiz Sérgio Moro na condução dos processos contra o ex-presidente Lula, ratificando os termos do que já havia sido decidido no âmbito da 2ª Turma, ao julgar o

HC n. 164.493/DF.⁹

A segunda pergunta, oportunamente colocada pela pesquisadora, diz respeito aos temas “seletividade” e “judicialização da política pela via criminal”. Conforme exposto pela autora, a competição dentro das regras do jogo pressupõe que o desenho institucional seja modulado de tal forma que o controle criminal da corrupção recaia de forma mais ou menos equivalente sobre todos os competidores. Ela levou em consideração que diferenças estruturais do sistema de Justiça integram os elementos de incerteza que fazem parte dos cálculos dos atores políticos, mas esses certamente não contam com estratégias adotados por atores do Judiciário para direcionar quais os casos receberão tratamento prioritário e, o que é mais importante, quais atores políticos serão excluídos da competição eleitoral em razão desses estratégias.

Esses problemas se agravam diante da discricionariedade administrativa dos Tribunais para promover mudanças *ad hoc* na capacidade estatal das unidades da justiça federal como ocorreu na 13ª Vara de Curitiba e, em menor intensidade, nas varas da Lava Jato do Rio de Janeiro e Brasília.

O mesmo tipo de discricionariedade seletiva pode ser observado na formação das forças tarefa do MPF e PF, que não contam com regramento que assegure a uniformidade nacional de seu uso e de sua efetividade.

A falta de institucionalização dessas práticas, tanto do MPF quanto da 13ª Vara Federal de Curitiba, somada à ação estratégica de impedir que os tribunais identificassem a unidade correta da Justiça Federal onde a operação deveria ser mantida, transferiu para meia dúzia de membros do Judiciário a autoridade para definir quais atores políticos seriam condenados rapidamente e, conseqüentemente, quais seriam excluídos das competições eleitorais.

Para a autora, os fatores estruturais que geraram seletividade no controle criminal da corrupção política, agravados pela ação voluntarista num contexto com amplas margens de discricionariedade dos atores do sistema de Justiça, levam inclusive à necessidade de revisão do debate que aborda a eficiência da fase de punição criminal. Assim, esse controle processual penal que ultrapassa barreiras da legalidade, além de fragilizar a democracia pela ruptura do estado de direito, na

⁹ Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC164493reiteravoto.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

visão da pesquisadora, também pode ser qualificado como uma atuação corrupta, em especial se proporcionar benefícios pessoais ou institucionais a quem os promove. Mais do que isso, não há sequer como apontar eficiência num controle que não se opera de forma equânime, seja por violar o princípio de igualdade das democracias, seja por representar um fator de desequilíbrio da arena política, com riscos de deslegitimação da política ou das pautas defendidas por aqueles que são seletivamente atingidos pelo controle criminal (RODRIGUES, 2019, p. 218).

O comportamento voluntarista dos atores do Judiciário expostos no trabalho da pesquisadora mostra que a atuação altamente seletiva do controle da corrupção desfaz as análises precipitadas daqueles que defendem de forma quase irrestrita o envolvimento do Judiciário no combate à corrupção. O desenho das democracias geralmente inclui o Judiciário numa posição de equidistância entre o Estado que acusa e o indivíduo que responde a uma acusação, modelo expressamente previsto no desenho institucional brasileiro. Esse modelo se fragiliza quando o Judiciário passa do papel de árbitro de conflitos para um combatente que usa de sua privilegiada posição no processo penal para buscar resultados que estão incluídos nas missões institucionais dos órgãos de acusação, especialmente no caso brasileiro, que tem a peculiaridade de contar com uma Polícia Federal estruturada e com corpo qualificado (ARANTES, 2015), além de um Ministério Público dotado de ampla autonomia e independência, embora sujeito a poucos mecanismos de *accountability*, dentre eles o controle exercido pelo Judiciário nas atividades de persecução penal (ARANTES, 2015; KERCHÉ; FÉRES JÚNIOR, 2018). Incluir a justiça criminal na missão de combate à corrupção implica reduzir ainda mais o baixo controle que existe sobre a atuação do Ministério Público no país, o que tem potencial, inclusive, para aumentar os níveis de corrupção dentro do sistema de Justiça, conclui a autora (RODRIGUES, 2019, p. 220).

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O USO DA MÍDIA COMO ESTRATÉGIA PROCESSUAL

Não há estudos sobre democracia nos quais não se reconheça o lugar de destaque da informação no sentido da qualificação da vida pública como instrumento para que o cidadão possa fazer escolhas eleitorais consequentes e coerentes, para acompanhamento e tomadas de decisão sobre normas ou políticas públicas por parte da sociedade, para que a população possa monitorar decisões, comportamentos e processos deliberativos ou administrativos no âmbito das instituições de Estado. Em sociedades nas quais dificilmente os cidadãos podem produzir informações sobre a atualidade política diretamente uns para os outros, é principalmente o jornalismo que provê notícias atualizadas, relevantes, completas e, assim se espera, isentas e objetivas, para que todos tenham acesso e possam se informar.

Em artigo sobre a importância da mídia, o filósofo, professor e pesquisador de Teoria da Comunicação Wilson Gomes afirma que a informação é essencial à democracia, e dependemos principalmente do jornalismo para que ela seja produzida. Segundo o autor, “para o bem ou para o mal”, porque a sociedade depende da qualidade da notícia – sua atualidade, relevância, objetividade e imparcialidade. Isto quer dizer, por outro lado, que certamente haverá erros de julgamento e de decisão, falhas de compreensão dos problemas sociais e de suas soluções, bem como interpretações defeituosas dos fatos políticos quando o jornalismo não cumpre sua parte no contrato social em que nós lhe emprestamos a nossa boa fé e em troca pretendemos receber informações idôneas e de qualidade. Se o jornalismo funciona em favor da democracia, será uma poderosa força propulsora para a formação de uma cultura política em que os indivíduos possam fazer juízos sólidos e independentes sobre os diversos aspectos da vida pública que lhes concernem ou interessam diretamente. Se não funciona em favor da democracia, tudo isso é ameaçado. Além disso, o articulista destaca os sistemas de produção de visibilidade pública proporcionados pelo jornalismo, de modo que se torna um poderoso sistema que força os políticos, a administração pública, o governo e os demais poderes do Estado a darem explicações públicas sobre suas decisões, comportamentos, atitudes e procedimentos, produzindo, em grande medida, uma forma de *accountability*, enquanto constrange qualquer agente e

qualquer instituição a se explicar publicamente. Finalizando, o mencionado autor sustenta que hoje o jornalismo fornece a maior parte dos insumos que sustentam a discussão política na maioria das arenas da esfera pública, integrando às redes sociais os conteúdos produzidos diretamente pelos usuários da rede mundial de computadores, formando, assim, um sistema mais eficaz de radares sociais (mediante os quais os cidadãos identificam fluxos da conversação civil) e de amplificadores (por meio dos quais problemas e situações particulares são examinados publicamente) (GOMES, 2018, p. 340/347).

Ao analisar do mesmo modo em artigo o denominado “escândalo político e a opinião pública”, as cientistas políticas Érica Anita Baptista e Helcimara de Souza Telles sustentam que a emergência dos meios de comunicação alterou as relações entre os campos político e midiático. A mídia surgiu como um recurso de publicização, incentivando o debate e destacando a visibilidade, deixando em relevo os atos do poder. Citando Venício Lima (2006)¹⁰, Baptista e Telles asseveram que os escândalos midiáticos encontram lugar em um cenário no qual se tem uma combinação entre jornalismo investigativo e tecnologias da informação e comunicação, além do crescimento exponencial das mídias de massa (2018, p. 234).

Na sequência da análise, as mencionadas cientistas políticas destacam também que o escândalo é usado para exprimir a luta pelo poder simbólico e a mídia revela os acontecimentos previamente silenciados. Nesse contexto, a exposição dos escândalos políticos na mídia e a sua repercussão não são secundários, mas se constituem o próprio caso (BAPTISTA; TELLES, 2017). Como ressalta Thompson (2002), em “O escândalo Político: poder e visibilidade na era da mídia”, o escândalo político-midiático é desencadeado pela mídia e na mídia. A mídia pode definir o que é público e, mais ainda, opera na constituição do “evento público”. E como parte do evento público, o escândalo também é importante para a mídia, na medida em que é capaz de atrair audiência (2018, p. 234). Como bem pontua Lima, é evidente a participação da mídia na construção de cenários, assim como sua atuação como ator político (2006, p. 15).

Na perspectiva acima apontada, a Lava Jato, em razão de sua grande repercussão no meio político, econômico e social, não demorou a ser percebida pela

¹⁰ LIMA, V. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. Editora Perseu Abramo. São Paulo: 2006.

mídia corporativa como um manancial de notícias a serem exploradas e exibidas, ou seja, era material noticioso capaz de dominar por longo tempo as manchetes e chamadas dos jornais e telejornais. Isso foi muito bem explorado, não só pelos veículos de mídia com seus interesses corporativos e/ou políticos, mas também pelos atores do sistema de justiça de Curitiba, como forma de alcançarem opinião pública favorável aos seus propósitos, se inserindo, à toda evidência, nessa imbricação entre mídia e política, seja por sua grande repercussão nos meios de comunicação ou mesmo pelos resultados dela advindas.

Essa complexa relação entre a mídia brasileira e a Lava Jato foi denominada por João Feres como “mutualismo”, ou seja, um neologismo latino emprestado do vocabulário técnico da Biologia que descreve a associação entre seres de diferentes espécies em que ambos se beneficiam ou buscam se (FERES JR.; MELO; BARBABELA, 2018, p. 199).

O mencionado cientista político pontua que os escândalos de corrupção frequentam o noticiário nacional desde a volta do regime democrático, após a Segunda Guerra mundial, como demonstram os registros históricos em relação a Getúlio Vargas. Além dele, Jânio Quadros, que foi eleito sob a bandeira de combate à corrupção. Sem entrar nos detalhes das campanhas promovidas contra Getúlio, Juscelino e outros, o certo é que a mídia se comportava de modo politizado, explorando os escândalos com objetivo de atingir seus adversários políticos, fazendo isso sem se associar a partidos e políticos. Durante o regime militar, que foi apoiado por grande parte das mesmas forças políticas que se diziam engajadas na luta contra a corrupção, o tema ficou esquecido. Já com o retorno da democracia na década de 1980, os escândalos políticos retornaram à pauta jornalística, como se pode destacar durante a administração do ex-presidente Fernando Collor. Nos anos FHC houve novo alinhamento político da mídia corporativa, de modo que os escândalos do período não foram muito explorados. Pode-se dizer também que nos primeiros anos do primeiro mandato do ex-presidente Lula houve uma certa condescendência dos veículos da grande mídia, em razão de fatores econômicos da época. A partir de 2005, com a Ação Penal 470, denominada “Mensalão”, retomaram-se as intensas coberturas midiáticas. Com base em estudos técnicos de mídia, Feres aponta na eleição de 2006 um retorno ao alinhamento político da grande mídia com uma aliança formada em torno de uma candidatura de centro-direita, liderada pelo PSDB e contra o PT. Porém, neste momento, um novo

elemento chamou a atenção do cientista político, qual seja, uma mudança de paradigma da cobertura midiática, mais tarde amadurecida ao longo da Operação Lava Jato, com a entrada em cena das instituições do sistema de Justiça, aqui representadas pelo Judiciário e Ministério Público. Para o autor, talvez seja até mais adequado se falar de corporações de altos funcionários estatais, pois a Polícia Federal também adquiriu papel importante nesse novo panorama midiático, como instituição semiautônoma e fundamental na dinâmica da cobertura jornalística. Essa independência da mídia em relação às forças políticas, que para ele caracteriza um novo paradigma, foi conquistada por meio de uma associação com as instituições do sistema de Justiça: Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal. Se por um lado a política é jogada na vala comum da corrupção, e recebe cobertura altamente negativa, os atos destes burocratas do sistema judicial são relatados em matérias neutras, reforçando sempre o aspecto técnico das suas ações, que assim se alçam à condição de moralmente superiores à política corrompida. Nessa linha, o novo paradigma promoveu um ataque aos poderes da República que dependem do voto popular e ao mesmo tempo a glorificação da burocracia judicial, escolhida por meio de procedimentos “assépticos” sem intervenção do povo. Mas aqui o pesquisador aponta uma ironia, pois, se tais burocratas têm um poder institucional derivado de seus cargos, a legitimidade popular e a força de seus atos são inteiramente dependentes da promoção midiática. Sem a mídia, juiz e procuradores do MPF teriam seus atos refreados pelas instâncias superiores de controle, não dariam sequer entrevistas com ameaças ao Congresso Nacional, como ocorreu por ocasião da votação do projeto de lei de abuso de autoridade, pois faziam isso tudo sob o manto protetor das máquinas de imprensa, que os apoiaram de forma uníssona, apresentando-os como salvadores da pátria (2018, p. 225).

Finalizando sua análise, Féres, Barbabela, Bachini (2018) destacam que a relação entre a grande imprensa e o sistema de Justiça, fundando o novo paradigma, é mutualista. Por meio dela, ambos se empoderaram. Os parceiros são na verdade assimétricos. O sistema de Justiça tem poder de fato, ou seja, tem a capacidade de fazer suas ordens serem cumpridas, mas é incapaz de se comunicar diretamente com o povo, e, portanto, extrair dele legitimidade para suas ações. A mídia, por seu turno, não tem poder de fazer suas ordens serem cumpridas diretamente, mas tem amplo acesso ao povo e acesso privilegiado às elites e, portanto, capacidade de legitimar as ações que noticia (FÉRES; BARBABELA;

BACHINI, 2018, p. 226).

Com a compreensão desses efeitos da mídia na opinião pública, a Lava Jato foi exímia exploradora dos fatos processuais para produzir as notícias que lhe interessava na estratégia da acusação e nos julgamentos midiáticos ali desenvolvidos.

Os inúmeros procedimentos investigatórios e ações penais desencadeadas pela LJ tomaram conta da pauta jornalística desde sua deflagração, em março de 2014. A pedra de toque sempre foi a máxima publicidade das atividades ali desenvolvidas. O MPF mantinha páginas na internet para conferir maior transparência à operação. Porém, a publicidade era conjugada com certa seletividade na disponibilização de informações, porque o *timing* do levantamento de sigilo e da divulgação de informações era estabelecido pelos órgãos de persecução envolvidos e, em última instância, pelo próprio juiz. Além disso, a operação teve uma nota distintiva importantíssima, que foi a consagração da plena negociação no direito brasileiro. O MPF, no âmbito da LJ, estava autorizado a agir seletivamente. Os princípios da legalidade/indivisibilidade e isonomia, que em tese se aplicam no processo penal brasileiro, foram postos em cheque. Essas escolhas do Ministério Público também acabaram delimitando as informações sobre as quais se dava publicidade e as que não eram consideradas relevantes, como se pode observar da associação entre o vazamento de informações e a obtenção de bons resultados nos acordos de colaboração premiada. Isso ficou explícito no diálogo travado entre os procuradores da República Carlos Fernando dos Santos Lima e Orlando Martello, em 21/06/2015, em que o primeiro afirmou que seus “vazamentos objetivam sempre fazer com que pensem que as investigações são inevitáveis e incentivar a colaboração”. Essa exposição dos investigados na mídia a propósito da decretação de prisões cautelares ou conduções coercitivas, à toda evidência, serviu ao propósito de obter adesão dos mesmos à colaboração premiada, que, em tese, deveria ser voluntária. A adoção de tal estratégia pode ter produzido eventualmente os resultados pretendidos pela força-tarefa no âmbito das investigações, mas é indiscutível que tal tratamento conferido às pessoas investigadas e acusadas contraria o princípio da presunção de inocência¹¹.

Percebe-se, portanto, uma clara estratégia no uso da imprensa (repassa de

¹¹ Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/08/29/lava-jato-vazamentos-imprensa/>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

informações sigilosas, estabelecimento de parcerias com determinados veículos etc.) para obtenção de bons resultados nas investigações da operação Lava Jato. Embora isso já fosse evidente desde o início, tal estratégia ficou explicitada em diálogos travados por meio do aplicativo Telegram que era utilizado pelos integrantes da força-tarefa – aqui incluídos os membros do MPF e o então juiz Sérgio Moro, divulgados pela Intercept Brasil e veículos jornalísticos parceiros.

Esse desvelamento do conteúdo das conversas travadas pelos integrantes da força-tarefa da Lava Jato em *chat* privado, interceptadas por *hacker* sem autorização judicial, obviamente constitui prova ilícita que não pode ser admitida em procedimentos administrativos ou em processos judiciais para fins de responsabilização dos interlocutores ou de pessoas referidas nos diálogos. No entanto, a doutrina e jurisprudência pátria admitem o uso de provas dessa categoria em favor da defesa, dada a ponderação entre o direito de privacidade violado e o direito de liberdade contraposto. Independentemente da ilegalidade das interceptações, o material divulgado, relacionado com a operação LJ, pode e deve ser objeto de debate público (STF – Repercussão Geral reconhecida em Recurso Extraordinário n. 583.937, Rio de Janeiro, Rel. Min. Cezar Peluso; STF – HC n. 74.678, Rel. Min. Moreira Alves; STJ – HC – n. 210.498/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze – Dje 15/03/12).

Como bem observado pela desembargadora federal e professora de processo Penal Simone Schreiber, em seu artigo “Publicidade Opressiva e Operação Lava Jato” (2000), a opção de conduzir a operação sob o signo da super publicidade, a fim de obter apoio da opinião pública, partiu dos próprios integrantes do MPF e do juiz, ao argumento de essa seria a única forma de colocar em xeque a impunidade de determinada categoria de criminosos. Tal situação reforça a natureza de *matter of public concern* dos procedimentos da operação LJ e seus agentes estão sujeitos ao pleno escrutínio público. Para Rodrigues (2020, p. 144), na operação Lava Jato a relação entre os meios de comunicação e a justiça penal atingiu um patamar inédito. Não apenas um ambiente de publicidade opressiva eventualmente fomentado pelos órgãos de persecução penal com o qual o juiz devia lidar. Mas na Lava Jato, o juiz responsável pelo processo chegou a afirmar publicamente que o apoio da opinião pública era fundamental para o sucesso da operação, além de ter convocado a sociedade a apoiar suas ações, chegando ao ponto de se apresentar como um

artífice do combate à corrupção sistêmica no país.¹²

São inúmeros episódios que poderiam ser mencionados para ilustrar o uso da mídia no sentido de influenciar decisões judiciais ou mobilizar a opinião pública, mas falaremos de apenas dois. Considerando que a investigação dos fatos envolvidos depende em grande parte dos acordos de colaboração premiada, a questão da possibilidade da execução da pena antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório passou a ser de primordial importância para a força-tarefa e para o então juiz Sérgio Moro. O tema da execução provisória da pena e, em particular, a prisão do ex-presidente Lula, levou a uma disputa política no âmbito do STF, que pouco tem a ver com os argumentos jurídicos que embasaram os votos de cada ministro. Nesse ambiente, com o STF claramente dividido, tomou posse no Tribunal o Min. Alexandre de Moraes e a atenção dos integrantes da força-tarefa voltam-se para ele. Diálogos travados em 27/01/18 revelam o uso das redes sociais para “emparedar” o novo Ministro. Um assessor do MPF encontra um vídeo em que Alexandre de Moraes se posicionava aparentemente a favor da execução provisória da pena. Contudo, o assessor alerta para o fato de o Ministro em determinado momento no vídeo ter ficado “em cima do muro”. Em vista disso, adota-se a estratégia de editar o vídeo e “viralizá-lo”, para constranger o Ministro a votar a favor da tese defendida pelo MPF, e o fazem através do movimento “Vem pra Rua”, para não serem identificados como autores da estratégia.¹³

O segundo episódio refere-se ao levantamento do sigilo da conversa telefônica travada entre os ex-presidentes Dilma e Lula pelo juiz Sérgio Moro, considerado determinante para derrubar o governo da Presidente Dilma.¹⁴ O ato do juiz foi considerado ilegítimo pelo STF (Recl. 23.457),¹⁵ embora o mesmo não tenha sido responsabilizado disciplinarmente pelo TRF4, através da sua Corte especial, ao argumento de que a Lava Jato não precisaria seguir regras de casos comuns, pois “tais processos trariam problemas inéditos que exigiriam soluções inéditas”.¹⁶

Além da ilegalidade da divulgação do diálogo, mensagens trocadas no *chat*

¹² Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=webssWZy3ss>. Acesso em: 23 mar. 2021.

¹³ Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/08/11/deltan-lava-jato-venpraruia-lobby-stf/>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

¹⁴ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/elio-gaspari-moro-desculpou-se-mas-nao-se-arrependeu-23949370>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianticiastf/anexo/rc123457.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-23/lava-jato-nao-seguir-regras-casos-comuns-trf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

da força-tarefa, divulgadas pelo jornal Folha de São Paulo, em parceria com o The Intercept Brasil, revelaram que conversas travadas por Lula com outros interlocutores à época fragilizavam a tese de que nomeação de Lula para a Casa Civil teria como propósito único conferir-lhe prerrogativa de foro no STF. Embora diversos diálogos enviados pela Polícia Federal ao MPF indicassem que a intenção de Lula era a reaproximação com Temer e o MDB, de modo a superar a crise política em que se encontrava o governo Dilma, tais diálogos foram omitidos deliberadamente quando do levantamento do sigilo do processo pelo juiz Sérgio Moro.

Os mencionados vazamentos das conversas dos membros da Lava Jato, tanto aqueles revelados pelo The Intercept Brasil e veículos parceiros quanto o inteiro teor dos diálogos apreendidos no âmbito da operação Spoofing, após a decisão do STF de publicização dos mesmos, sem embargo da ilicitude que envolve a forma de obtenção original dos mesmos, conforme já destacamos linhas atrás, revelaram não só as estratégias desenvolvidas pelos membros da força-tarefa, mas também o alinhamento deles com determinados veículos de imprensa e determinados jornalistas.

Como se sabe, um dos pressupostos democráticos é a liberdade de expressão que se encontra expressa no art. 5º, inciso IX, da CF. A imprensa, como a conhecemos na atualidade, constituiria um mecanismo mediador no processo comunicativo social, com a proposta de informar, vigiar e limitar poderes. Assim, entre as funções do comunicador social estariam as de fiscalizar o poder público e trazer as informações necessárias sobre temas de interesse público, com critérios de idoneidade, fidelidade aos fatos, para não criar fantasias sobre a realidade na qual vivemos.

No entanto, com as revelações acima mencionadas, foi possível se perceber que a Lava Jato tinha consciência da importância de se travar uma “guerra de mídia” como estratégia de sua atuação processual, trazendo para si o apoio da opinião pública, naquilo que Féres denominou, repita-se, de “mutualismo”. O próprio juiz que presidia os trabalhos na Lava Jato sustentava a necessidade de dar publicidade às operações policiais e atos processuais, como forma estimular novas confissões e colaborações.

Nos diálogos vazados, constatou-se todo tipo de estratégia para a divulgação dos dados que interessavam à força-tarefa, tais como fornecer

informações direcionadas a determinados jornalistas de veículos com maior penetração popular e informar com antecedência sobre determinadas operações. Determinados jornalistas chegavam até mesmo a fornecer dados para investigar supostos envolvidos, e um deles chegou até mesmo a prestar assessoria de imprensa à Lava Jato.

Há situações nas quais repórteres submetiam ao coordenador da força-tarefa os textos de suas matérias antes da publicação, a fim de que fosse acrescentado o que melhor representasse os dados do MPF. Outros concordaram em publicar entrevistas do Procurador da República coordenador, que eram apresentadas e respondidas por escrito, inclusive com o acréscimo de perguntas que sequer tinham sido feitas, ou seja, a Lava Jato vazava informações para seus jornalistas, com o objetivo nítido de manter o controle da narrativa.¹⁷

Em artigo sobre essa relação dos membros da força-tarefa com a imprensa, a jornalista Cristina Serra, da Folha de São Paulo, chamou a atenção no sentido de que relações promíscuas entre imprensa e poder não são novidade. Entretanto, no caso da operação Lava Jato, “as conversas mostraram como alguns jornalistas na linha de frente engajaram-se no esquema lavajatista e atuaram como verdadeiros porta-vozes dos membros da força tarefa, acumpliciados com o espetáculo policialesco-midiático”. Para a experiente repórter, Jay Rose, professor de jornalismo da Universidade de Nova York, denomina essa situação de “jornalismo de acesso”, como sendo um abandono da independência e senso crítico em troca de acesso de fontes, que passam a ser tratadas com simpatia e benevolência. Para Cristina Serra, a Lava Jato é um caso extremo de “jornalismo de acesso”, no qual repórteres aceitaram muitas vezes convicções sem as provas correspondentes.¹⁸

¹⁷ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/12/mensagens-vazadas-da-lava-jato-indicam-favorecimento-a-jornalistas-aliados.shtml>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

¹⁸ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cristina-serra/2021/02/a-praga-do-jornalismo-lava-jatista.shtml>><https://www.conjur.com.br/2016-set-23/lava-jato-nao-seguir-regras-casos-comuns->>. Acesso em: 17 abr. 2021.

6 CRIMINALIZAÇÃO DA POLÍTICA E POPULISMO PENAL

Na atualidade, podemos identificar discursos punitivistas que dão maior expansão ao Direito penal como resposta às condutas antijurídicas. Nesse expansionismo punitivo se insere o denominado “populismo penal”, que explora o senso comum, o saber popular, as emoções e as demandas geradas pelo delito, assim como o temor pelo delito, buscando consenso ou apoio popular para exigir maior rigor penal como suposta “solução” para o enfrentamento da criminalidade.

Para o professor e pesquisador em criminologia André Mendes, o “populismo penal seria um fenômeno representado por um conjunto de práticas e discursos que traduzem e reivindicam um endurecimento penal, com afetação das instituições que compõem o sistema de justiça criminal” (Entrevista concedida ao CONJUR).¹⁹

No campo da política criminal, Luiz Flávio Gomes destaca que o discurso populista manifesta-se de forma acusatória, desqualificativa, denunciata, para exprimir uma oposição clara entre o saber científico e o saber criminológico, que, por meio de técnicas específicas, manipula a questão criminal – e também a vontade da população, a opinião pública – para atender interesses que transcendem o campo do sistema penal ou da prevenção geral do delito (2013, p. 29).

O populismo penal, como bem sublinha Gutiérrez, não é produto natural das emoções “não politizadas” dos indivíduos ou massas, mas sim, um saber técnico que supõe discursivamente o senso comum, naturalizando-o, deificando-o, para utilizá-lo em função de outros interesses que não pertencem a este povo e nem às funções legítimas da política criminal (2006, p. 48).

Não se pode esquecer que esse populismo penal é proveniente do populismo penal midiático, que se sustenta em uma prática jornalística seletiva e que conta com implicações variadas nos campos criminológico, penal, penitenciário, sociológico, psicológico, político, social, moral, econômico, cultural, como bem definido por Luiz Flávio Gomes. A mídia, através do jornalismo justiceiro (populismo penal), atua paralelamente ao sistema de Justiça, emitindo julgamentos e ainda atuando como empresária moral do punitivismo, conclui o mencionado autor (2013, p. 29).

A intensa publicização midiática das ações da Lava Jato, como foi possível

¹⁹ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-12/entrevista-andre-mendes-advogado-professor-fgv-direito-rio>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

perceber, desencadeou o fenômeno da criminalização da política no Brasil e aquilo que a doutrina trazida acima designa como “populismo penal”. Isso se revelou nas diversas tentativas de alteração da legislação, buscando a direção de um processo penal que, por exemplo, permitissem, conforme alcançado agora, a negociação da culpa; ou na modificação do comportamento dos Tribunais, do Ministério Público e das polícias na gestão da atividade repressiva. Na observação precisa de Rogério Dutra dos Santos, a mudança mais visível disso tudo é que o artifício da criminalização passa a se realizar a partir da relação entre grupos políticos, poderes instituídos e meios de comunicação de massa, explicitando o fenômeno do populismo penal e confirmando o deslocamento do poder de dizer o direito para o *mass media* (SANTOS, 2021, p. 203).

Para o referido Professor de História Constitucional brasileira, essa situação se constitui em um estado de exceção como modelo ordenativo das instituições políticas, as quais aderem sem muito esforço às práticas repressivas, orientando inclusive suas agências de controle nesse sentido. Segundo ele, esse modo de exceção aplicada ao sistema punitivo elimina o controle normativo sobre a atividade repressiva, permitindo que se estabeleçam políticas públicas de segurança diferenciadas para extratos sociais distintos, desviando-se do núcleo do constitucionalismo liberal, que é a igualdade perante a lei, e o pior, justificado pela aprovação emocional da população através dos meios de comunicação. No entanto, não se pode compreender os desdobramentos do que acontece no Brasil em sua história recente sem vincular a criminalização da política a um movimento global de disseminação do paradigma do *estado de exceção* como forma de governo, nos dizeres de Giorgio Agamben, citado pelo autor. Assim, o Estado funciona como um modelo especial de juiz que, na situação em que aplica o estado de exceção, e autorizado pelo direito – mas não necessariamente limitado por ele –, decide, de forma soberana, sobre como a normalidade jurídica e social deve ser reintroduzida (SANTOS, 2021, p. 205).

Prosseguindo sua análise, Santos enfatiza que o risco social, conceito penal de grande abstração que antecede e pode substituir o dano na definição típica da ação criminosa, significa o retorno da lógica da prevenção, da antecipação ao crime, e é diretamente responsável pela substituição dos limites característicos da normatividade penal em prol da discricionariedade do direito administrativo e da flexibilização dos direitos individuais, assim como a supressão da presunção de

inocência, por exemplo. É nesse sentido que o processo criminal passa a ser um mero apêndice de práticas criminalizadoras que transcendem o âmbito das instituições estatais e passam a repousar em espaços distintos e variados da sociedade civil, como os meios de comunicação de massa. A expansão das estruturas sociais de prevenção e repressão ao crime – incluindo a mídia, as empresas privadas e a privatização do sistema prisional e do policiamento ostensivo – se desenvolve também pela negação do modelo pretensamente racional, estatístico e burocrático do previdenciarismo penal, legitimado na origem pela lógica legal/ilegal. Em lugar de justificativas de caráter jurídico, analítico e técnico, percebe-se a ascensão da legitimidade majoritariamente emocional do sistema penal retributivo. A gestão da política criminal e da segurança pública se desloca das burocracias e da pretensão de cientificidade do previdenciarismo para as demandas emocionais da população, galvanizadas por parte da classe política e pelos meios de comunicação de massa, dando origem ao fenômeno do populismo criminal. Assim, a pouca ou nula visibilidade que a mídia confere ao tratamento estatístico – quando opta pela exposição da violência por casos exemplares – estimula a criação artificial de “bodes expiatórios” facilmente identificáveis pelo público. A criminalização destes canaliza os sentimentos difusos de medo e de injustiça, produzindo legitimidade social à repressão e realimentando o sistema penal, mesmo que sob falsos parâmetros. A alocação de recursos financeiros ao sistema se modifica a partir do momento em que passa a prevalecer esta lógica emocional (SANTOS, 2021, p. 208).

Na sequência, Santos sustenta que o paradigma do estado de exceção também revela seus contornos antidemocráticos quando se percebe que sua finalidade é a neutralização das oposições políticas. Este processo se realiza de forma mais expressiva pelo funcionamento arbitrário e massivo do sistema repressivo, como visto acima. O funcionamento da lógica binária amigo/inimigo – na atualidade, “do bem/ do mal” –, orientadora da exceção, se estabelece igualmente no controle, na censura e na criminalização da opinião. E isto, tanto mais quanto a crítica opinativa se volta para as agências repressivas propriamente ditas. Nesse sentido, o escrutínio público e democrático ou a crítica de decisões ou procedimentos do Poder Judiciário tem tomado usualmente a dimensão de “obstrução da justiça”. Demandar o devido processo legal é considerada hoje uma atitude utilitária de criminosos ou de seus defensores, e não uma necessidade

básica que torna possível a convivência social das diferenças, ou uma garantia coletiva, racional e objetiva da liberdade, para ficar no âmbito da tradição do constitucionalismo liberal. Não interessam os “direitos” dos que são tidos como maculados pela corrupção, vistos como sendo estruturalmente violentos ou criminosos. O juízo criminalizador tem precedido e mesmo substituído quaisquer fatos. O populismo penal tem como objetivo, assim, a “neutralização” definitiva de quem é considerado *a priori* criminoso. Segundo Santos (2021), esta criminalização é calcada em critérios claramente políticos e produz, segundo o jurista alemão Otto Kirchheimer, a *Justiça política*. Para o autor, o objetivo de uma justiça política é ampliar a capacidade de ação e a influência política de grupos através do recrutamento dos tribunais em seu apoio, com o objetivo de debilitar o poder dos adversários políticos. Nesse sentido, um determinado grupo ou mesmo um regime político podem alcançar o poder, manter-se ou derrubar opositores – sejam indivíduos, grupos ou movimentos sociais estabelecidos – “manobrando a opinião pública mediante um juízo político” (KIRCHHEIMER, 1968, p. 460; In SANTOS, 2016).

No Brasil, prossegue Santos (2021), esse modelo se apresenta ainda mais forte, pois na situação da Lava Jato houve a utilização meramente legitimatória de procedimentos judiciais e extrajudiciais como a abertura de investigações, denúncias, prisões cautelares, etc., pelos meios de comunicação para antecipar a criminalização e, conseqüentemente, para neutralizar adversários políticos. O falseamento dos procedimentos judiciais propriamente ditos também colabora para este objetivo. Não por acaso, Juízes criminais críticos dos desmandos e da corrupção do devido processo legal já comparam a “Operação Lava-Jato” à ideia da *guerra* (CASARA, 2017 e 2018), visto que a disseminação da lógica da delação faz comuns estratégias como a barganha, a trapaça e o blefe para enfrentar os “criminalizados” que não respeitam a coisa pública. Nesse sentido, a criminalização é um conceito que merece ser reformulado. Não é mais a simples acusação judicial, ou a imputação de um delito em processo criminal. A partir da operação conjunta entre mídia e sistema de justiça, criminalizar passa a ser atuar institucionalmente para rotular ideias, indivíduos, grupos políticos e movimentos sociais como criminosos, independentemente de sua danosidade ou culpa e sem a necessidade da existência de investigação ou devido processo legal – estes passam a ser opções utilizadas de acordo com a conveniência. A criminalização camufla, desse modo,

objetivos de natureza política e faz operar, ainda segundo Kirchheimer, um efeito psicológico sobre a população em geral e sobre os partidos políticos. A criminalização atende, inclusive, nos termos da conjuntura brasileira atual, a um objetivo de natureza geopolítica. Para além disso, com este mecanismo de substituição do direito pela narrativa de *mass media*, opera-se a ilusão de que a narrativa criminalizadora é a própria realidade dos fatos. Finalizando, o referido professor assevera que este fenômeno não pode ser considerado como universal, atingindo de forma diferenciada, em especial, sociedades marcadas pela concentração do poder econômico e político e com baixa densidade democrática, como é o caso do Brasil contemporâneo. Mas o certo é que, estimulados pela oligopolização, os poucos grupos dominantes da mídia no país controlam as narrativas criminalizadoras. Estas, pela repetição reiterada e romantizada, pelo fato de representarem um recorte enviesado da realidade, redefinem fatos e re-hierarquizam situações a seu próprio modo e em sintonia com seus interesses corporativos.

Trazendo a lume Theodor Adorno e Max Horkheimer, o autor destaca que os aludidos filósofos alemães já chamavam a atenção para este fenômeno quando do advento do cinema falado e da televisão. Esta “*mimesis*” entre a narrativa do meio comunicacional e a realidade, que no fundo submete a interpretação sobre o real controle da narrativa, produz como consequência política a modificação dos parâmetros institucionais e normativos geralmente encarregados do processo de criminalização. A narrativa ficcional, transformada em notícia e condenação em rede nacional transformam, pela imposição social e política de sua “verdade”, o próprio processo jurídico, realimentando o populismo penal. A conclusão a que chega é que duas alterações profundas operam na democracia e no direito brasileiros, quais sejam, relativiza-se o primado da lei e do devido processo legal, legitimadoras do sistema de justiça criminal, pois na prática essa legitimidade das instituições jurídicas passa-se a verificar apenas pelos resultados apresentados (encarceramento em massa apresentado como um dado positivo, por exemplo), somado à crença de que seus procedimentos são legais ou, se não o são, operam dentro de uma margem socialmente tolerável, de modo que os fins justificam-se pelos meios, ou seja, a propaganda substitui a norma constitucional, legitimando-se como instrumento de pacificação e moralização. A segunda alteração revela-se na medida em que o Judiciário perde a exclusividade e o controle sobre o

processo criminal que, de um procedimento complexo e de regras constitucionais e processuais expressas, transformou-se em um acontecimento instantâneo e espetacular.

Finalizando, o autor sustenta que a criminalização midiática impossibilita o sistema republicano de controle das agências repressivas, pois transforma o processo em notícia, elimina o meio (o devido processo legal) e faz subsistir apenas o fim (a decisão criminalizadora). De fato e “de direito”, a mídia, especialmente monolítica, como no caso do Brasil, controla os efeitos do processo enquanto espetáculo e substitui o Judiciário como instituição soberana e detentora do monopólio do *jus puniendi estatal*, podendo-se dizer que há um deslocamento do poder de produção de juridicidade, que vai do Judiciário para o sistema de comunicação de massa, cuja consequência mais visível é a supressão dos mecanismos de controle social e político da criminalização (SANTOS, 2021, p. 212-213).

7 PROCESSO PENAL DE EXCEÇÃO

A imbricação que se verificou entre o sistema de Justiça e os meios de comunicação de massa deu origem àquilo que se denominou populismo penal, conforme verificamos acima e, para além disso, indícios importantes sobre o surgimento de um processo penal de exceção, legitimado pelos mecanismos midiáticos acima analisados.

Em tese de doutoramento, Fernando H. I. Lacerda produziu um estudo científico profundo sobre o tema, tomando como ponto de partida a concepção autoritária schmittiana do poder soberano. Para o autor, ao se transportar esse modelo para o âmbito penal, a lógica decisionista instituiu um suposto conflito entre o poder punitivo do Estado e as garantias individuais. Apelando-se à defesa e moralização da sociedade, os direitos humanos tornam-se obstáculos ao poder penal. Se no plano jurídico o estado de exceção institui um sistema normativo em que só há uma norma ou regra de competência – o soberano pode tudo -, o processo penal empregado como medida de exceção fraudula o complexo sistema constitucional dos direitos fundamentais e garantias individuais a pretexto de interpretá-lo segundo a máxima de que os “aplicadores do direito podem tudo”, inclusive violar a Constituição em nome do clamor popular, de modo que as práticas do sistema de justiça criminal realizam a distinção concreta entre “o cidadão privilegiado e o inimigo a ser eliminado” (LACERDA, 2018, p. 214).

O núcleo da tese de Lacerda é que, no sistema de justiça criminal brasileiro dos nossos tempos – e a Lava Jato pelas suas práticas se enquadra nestes termos -, mantém-se um discurso “garantista” como tática de mediação discursiva que envolve “as práticas reais autoritárias”. A forma processual tornou-se apenas um verniz de legitimidade institucional a um sistema penal voltado a interesses subliminares. Essa situação, conforme já alertara Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, na obra “Como as democracias morrem”, citado por Lacerda, faz erodir a democracia, a partir de atos do parlamento ou de tribunais (LACERDA, 2018, p. 214).

Constata-se, à toda evidência, que o processo penal de exceção é o catalisador do processo como ruína da democracia. Sob o pretexto nobre de combater a corrupção e implementar política pública de defesa e segurança à sociedade, dissimula-se uma prática autoritária e fraudulenta.

A realidade brasileira tem revelado uma situação complexa, caracterizada não

somente por meras disfunções ou desvios produtores de injustiças, descortinando uma patologia democrática que esvazia de conteúdo a Constituição Federal e, por via de consequência, o modelo garantista por ela estabelecido. Assim, os atos produzidos no âmbito do sistema de Justiça como medidas de exceção foram expedidos sob o pretexto de *novas interpretações* ou flexibilização de direitos e garantias para *situações específicas e excepcionais*, ao argumento de promover segurança pública ou readequar a atividade desse sistema a novas formas de criminalidade – crime organizado, corrupção, terrorismo, tráfico de drogas, etc., mas que concretamente violam direitos e garantias numa fraude que anuncia formalmente aplicar a Constituição da República. Essas práticas do processo penal de exceção, que na realidade é um antiprocessos, disfarçam-se na atividade hermenêutica dos agentes do sistema de justiça criminal, mas na realidade são fruto da manipulação do aparato judicial pelo discurso midiático hegemônico visando à ocultação de práticas autoritárias que esvaziam o sentido das normas constitucionais e atentam contra a soberania popular, já que interessam apenas aos detentores do poder econômico (LACERDA, 2018, p. 217).

Na sequência de sua tese, Lacerda pontua que esse processo penal de exceção é estruturado em dois elementos. O primeiro é o populismo penal que significa a já referida mudança do paradigma da legalidade no direito penal, provocando o abandono da normatividade em nome do combate ao crime, sob a vocação de que os direitos e garantias são óbice para um processo penal eficiente; o segundo elemento é, por consequência, o denominado espetáculo processual. Nesse particular, a jurisdicionalidade é escamoteada pelo processo penal de exceção mediante procedimentos que se aproveitam da própria estrutura formal do sistema de justiça para esconder os verdadeiros propósitos das perseguições políticas e econômicas destinadas a suprimir o inimigo. Enquanto o cognitivismo processual garantista pressupõe a verdade processual produzida conforme as normas jurídicas previstas na Constituição Federal, o espetáculo processual fraudula a estrita jurisdicionalidade num processo penal orientado por valores morais, ou ainda, moralistas. Da apuração objetiva de fatos concretos, passa-se à valoração subjetiva de personalidades (LACERDA, 2018, p. 217).

Ao contrário de aplicar as normas elaboradas pelo poder constituinte e pelo poder legislativo, o sistema judicial criminal se declara intérprete dos anseios sociais; ao invés de analisar o acervo probatório produzido pelas partes, o julgador apela “às

vísceras comunitárias” para justificar suas convicções e preconceitos. Rubens Casara chama a atenção para o fato de os próprios atores do sistema de justiça criminal não aceitarem a existência de limites ao exercício do poder penal estatal. Para ele, no Estado pós-democrático, os atores jurídicos, tais como ministros, procuradores, juízes, promotores de Justiça, policiais, estão dominados pelo verbo modal “poder” (CASARA, 2017, p. 95).

Como resultado disso tudo, Santos volta a insistir na percepção de que temos um sistema penal que responde não mais a normas jurídicas, e sim a expectativas morais da sociedade, orientado não mais pela reconstrução judicial dos fatos, mas por uma lógica utilitarista e pragmática, legitimada não mais pelos comandos constitucionais, porém pela repercussão midiática dos casos em apuração, respondendo agora a uma conformidade/não conformidade ao clamor popular da opinião pública(da), encenados em um espetáculo promovido pelos meios de comunicação de massa. O autor traz como exemplo mais destacado desse processo penal de exceção brasileiro a chamada *relativização ou reinterpretação do princípio constitucional da presunção de inocência*, no qual o próprio STF decidiu limitar o alcance da presunção de não culpabilidade do trânsito em julgado para a decisão condenatória de segunda instância, tudo em nome da eficiência do direito penal, do prestígio da justiça e do combate à impunidade, como se pode verificar do voto do Min. Luís Roberto Barroso (STF, HC n. 126.292), lembrando aqui que essa interpretação do princípio constitucional aludido já foi alterada em novo julgamento no âmbito das ADCs 43, 44 e 54, para restabelecer a verdadeira *mens legis* do art. 5º, LVII, da CF (SANTOS, 2021, p. 221).

Em relação em Ministério Público, é forçoso se concluir que o discurso midiático fez a instituição assumir um protagonismo inédito no sistema de justiça criminal, especialmente a partir da narrativa comunicacional de “combate à corrupção”. Para Santos, a elaboração de um roteiro maniqueísta de heróis da justiça contra os vilões corruptos, legitimou a intensificação do poder penal contra a classe política sob pretexto de se combater a impunidade, especialmente com a força-tarefa da Lava Jato. Diante do esvaziamento de credibilidade dos poderes Legislativo e Executivo, o sistema de Justiça passou a agir soberanamente aclamado pela opinião pública (e publicada). Segurança pública e moralização da arena política tornaram-se as principais categorias de um sistema penal orientado pelo clamor popular fabricado na grande mídia, por conta dos arquétipos de juiz e

procurador justiceiros, tão bem representados pelo ex-titular da Vara Federal de Curitiba e do ex-coordenador do MPF, também da capital paranaense. Assim, a tríade – prisões, confissões e publicidade – inspirada na Operação Mãos Limpas, ocorrida na Itália entre 1992 e 1996, foi inspiradora das atividades desenvolvidas pela Lava Jato a partir de 2014, como forma de se repetir o *círculo virtuoso* de resultados penais ocorrido no país Ibérico, como se expressou o então juiz Sérgio Moro. Nesse cenário, o processo deixa de ser uma garantia ao imputado e passa a ser encarado como instrumento de perseguição utilizado por um Estado, gravitando em torno de delações premiadas, cuja finalidade é obter confissões que interessem aos inquisidores, os quais utilizam-se de prisões sem fundamentação e de intensa publicidade nos meios de comunicação de massa. A conclusão inevitável trazida pelo processualista Lacerda é no sentido de que as práticas que caracterizaram a operação Lava Jato demonstraram que o processo penal deixou de ser apuração de um fato concreto mediante o respeito de garantias do imputado para materializar-se em uma perseguição direcionada a alvos politicamente selecionados (LACERDA, 2018, p. 237).

8 CONCLUSÃO

Conforme trouxemos no início deste trabalho, a análise do desenho institucional do Ministério Público a partir da Constituição da República de 1988, possivelmente por ter sido formulada substancialmente por doutrinadores integrantes da própria Instituição, produziu uma visão hipertrofiada de sua “missão” constitucional, olvidando-se dos aspectos frágeis relacionados aos mecanismos de controle, responsividade e de *accountability*, visto que os instrumentos de *checks and balances* em relação à Instituição não são realizados de forma circular, como bem destacado por Kerche (2009, p. 15). Mesmo doutrinadores com uma visão mais crítica, como é o caso de Lênio Streck, chegaram a dizer que “no estado democrático de direito há um sensível deslocamento da esfera de tensão dos poderes Executivo e Legislativo para o poder Judiciário. Claro está, portanto, que, se o Judiciário toma a si a tarefa de adequar o direito ao aspecto de transformação social preconizado pelo estado democrático, necessária será a existência de uma instituição, essencial à função jurisdicional do estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” para veicular os pleitos de índole transformadora junto àquele poder, por sua própria natureza, inerte (STRECK; MORAES, 2003, p. 98).

Para os aludidos formuladores da doutrina institucional, assim como o mencionado Streck, não se pode, pois, conceber um estado democrático de direito sem uma instituição fortalecida que possa realizar tal função e opor-se contra forças negativas da sociedade, neutralizando o poder econômico, quando contrário ou nocivo aos interesses sociais, e combatendo os mecanismos de repressão quando espúrios ou violentadores dos direitos humanos. As sociedades pluralistas e abertas, bem como os governos representativos legitimados pela vontade do povo, segundo a percepção dos autores, não podem prescindir do fortalecimento do Ministério Público, a fim de que ele seja o mais poderoso instrumento da efetiva promoção da justiça social, visando sempre ao bem comum.

Sendo assim, o Ministério Público é um órgão do Estado e não de Governo, cujos princípios e funções refletem o sistema político do qual é expressão; e sendo, ao mesmo tempo, indutor dos valores maiores do ordenamento jurídico, é evidente que a instituição deveria se encontrar em uma posição de equilíbrio dentro do referido sistema político, nem estritamente dependente dos poderes do estado e

nem absolutamente desligado deles.

Mas as percepções alvissareiras a propósito de uma Instituição de defesa da cidadania plena, como aquilo que foi idealizado pelo legislador constituinte e expressado textualmente no art. 3º da Constituição como objetivos fundantes da República, ou seja, atuar no sentido de se buscar uma sociedade justa, livre, solidária, sem preconceitos, erradicar a pobreza, as desigualdades sociais e a promoção do bem comum e atribuído ao Ministério Público como missão no art. 127 da mesma Carta, não podem ser descuradas em qualquer plano ou estratégia de atuação, ou pelo menos não poderia.

Conforme bem destacado por Avritzer e Filgueiras, a democratização brasileira trouxe um conjunto de novidades para a operação do sistema político no país, especialmente com a ampliação de direitos relacionados à participação política, tanto no que se refere ao eleitorado quanto no que diz respeito às formas de participação dos cidadãos na democracia. Também foram restauradas as prerrogativas do Judiciário no interior da estrutura do Estado brasileiro e, por fim, foram ampliados os papéis e as diferentes formas de relação entre sociedade civil e governo. Novas formas híbridas de participação política e de controle público das ações do governo, especialmente através de ações no Judiciário e no Ministério Público, passaram a fazer parte do dia a dia da democracia brasileira. No entanto, prossegue o renomado cientista político, ao lado desse desenvolvimento na participação política, surgiu um novo desafio, que é o enfrentamento da corrupção, cuja pauta, a partir de escândalos que tomaram conta do noticiário, fizeram com que as Instituições buscassem meios de atuar contra esse grave problema, tido pela opinião pública como central em nossa democracia (2011, p. 43-44).

E aqui cabe uma análise crítica sobre o modo através do qual o Ministério Público tem atuado na busca de assegurar e zelar pelos direitos fundamentais, como defensor do povo, compatibilizando essa “missão” constitucional tão propagada e festejada pela sua doutrina doméstica, com a outra função institucional de ser o titular da ação penal pública, prevista no art. 129, I, da CF.

É necessário, no contexto normativo constitucional, impor o devido controle social à atividade institucional do MP, em especial quando essa Instituição de poder exerce a função de garantidor de direitos e da democracia, mas se expõe à violação da proteção de direitos humanos na medida em que, através do uso de um discurso apenas punitivista, notadamente no que diz respeito ao combate à corrupção,

transforma a defesa dos direitos humanos e o respeito às garantias dos cidadãos em discurso de proteção da sociedade contra o crime.

Como se sabe, a atuação do Ministério Público, amparada nessa prédica de proteção da sociedade, foi estendida no âmbito processual penal para além de suas funções acusatórias de titular privativo da ação penal pública, especialmente quando a Instituição assumiu também funções investigativas, as quais terminaram por criar as chamadas forças-tarefa, como forma de instrumentalizar a persecução criminal, dando a elas apoio e prioridade institucional.

Em certa medida, é isso que acontece quando se transfere a atores jurídicos, isto é, a membros do MP ou MPF, o controle jurídico de uma parcela de atividade política, disfarçado na configuração normativa constitucional de uma Instituição de garantias dos direitos fundamentais, e os mesmos se valem dessas prerrogativas para propor políticas públicas, quer seja na esfera cível quer seja na esfera criminal. Percebe-se com nitidez que através desse discurso jurídico no sentido de dar suporte ao discurso da impunidade, da morosidade e do clamor social, o Ministério Público passou a dar ampla publicidade a uma pauta de expansão do punitivismo penal ou de pautas de interesse da própria Instituição, tais como a aprovação de instrumentos de justiça negocial.

Nesse contexto, é forçoso reconhecer que o Ministério Público tem almejado exercer controle político, através da atividade jurídica que lhe foi conferida pelo art. 129, inciso I, com a titularidade privativa da ação penal pública. Essa função persecutória e punitiva típica do direito penal é, por vezes, conforme demonstrado no presente trabalho, utilizada como controle político através do direito penal, numa hermenêutica que desborda para a criminalização da atividade política ou mesmo a indução de políticas públicas de seu próprio interesse. Não se pode deixar de lembrar, nessa conjuntura, das críticas doutrinárias sobre o uso do direito penal da emergência ou processo penal de emergência, tão bem elaboradas por Ferrajoli²⁰ – , para caracterizar as práticas punitivas crescentes e violadoras de uma legalidade.

Nessa conjuntura constitucional e tomando como caso específico a atuação da força-tarefa da denominada operação Lava Jato, cujo trabalho tivemos oportunidade de examinar a partir da pesquisa levada a termo por Fabiana

²⁰ FERRAJOLI, L. **Direito e Razão**: teoria do garantismo penal. Tradutores: Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 4.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 650 e seg.

Rodrigues e sobre a qual nos reportamos acima de forma detida, podemos trazer aqui três questões importantes: do ponto de vista jurídico a força-tarefa encontra respaldo no ordenamento normativo do Ministério Público? E em qual medida ela constitui uma instrumentalização política na hipótese de investigação dos crimes de corrupção? Se o Ministério Público é o guardião da ordem jurídica e o juiz a viola, o que deve ser feito? Em relação à primeira indagação ora apresentada, a resposta é negativa, na medida em que a formação da força-tarefa que atuou na operação Lava-Jato violou o princípio do Promotor natural.

Como paradigma, trato primeiro do princípio do juiz natural, tido como um dos princípios processuais mais importantes do nosso ordenamento processual Constitucional e está previsto no artigo 5º, XXXVII e LIII da CR, que assim se expressa: "Não haverá juízo ou tribunal de exceção; ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente". Esse princípio estabelece limites ao próprio Poder Judiciário e se encontra amparado em normativa internacional e regional (como no Pacto São José da Costa Rica).

Trata-se, como se sabe, de uma das mais relevantes garantias do sistema democrático, supedâneo de uma sociedade civilizada, para o jurisdicionado, as partes e a sociedade. De modo que o que está em jogo é a higidez desse princípio, que assegura a toda pessoa conhecer previamente aquele que a julgará no processo em que seja parte, revestindo este único juiz em jurisdição competente para a matéria específica do caso.

Vale lembrar a sempre oportuna lição de Luigi Ferrajoli acerca do juiz natural em sua obra *"Derecho y razón — teoría del garantismo penal"*, 2002.

La garantía del juez natural indica esta normalidad, del régimen de competencias, preconstituida por la ley al juicio, entendiendo por competencia la medida de la jurisdicción de cada juez es titular. Significa, precisamente, tres cosas distintas aunque relacionadas entre sí: la necesidad de que el juez sea preconstituido por la ley y no constituido post factum; la inderogabilidad y la indisponibilidad de las competencias; la prohibición de jueces extraordinarios y especiales (FERRAJOLI, 2002, p. 65).

Em correlação ao princípio do juiz natural, por isonomia exsurge o princípio do Promotor Natural, como decorrência da própria locução do art. 5º, inciso LVII, da CF, pois *ninguém poderá ser processado senão pela autoridade competente*. Embora esse princípio não esteja expresso na Constituição, o STF já o proclamou, conforme

se pode verificar de acórdão do Min. Celso de Mello:

O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela chefia da Instituição, a figura do ‘acusador de exceção’. Este princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei. (HC n. 67.759/RJ, julgado em 06/08/92).²¹

Com efeito, o princípio do Promotor Natural, caracterizado pelo STF como “garantia indisponível dos acusados” (HC n. 71.429, DJ 25/08/95),²² impõe que todo cidadão tem o direito de, além de ser processado ou sentenciado pela autoridade judiciária competente, ser acusado por um órgão independente do Ministério Público, cujo cargo está sendo ocupado após provimento por critérios abstratos, genéricos, objetivos e predeterminados de distribuição interna do serviço, e não casuisticamente, para o exercício das atribuições que a lei conferiu à Instituição, como já decidiu também o CNMP (Pedido de Providências n. 1.00060/2016-42).²³

Ora, em sendo assim, à luz desses preceitos constitucionais e jurisprudenciais, não há como se reconhecer legitimidade às designações dos membros do Ministério Público Federal que compuseram a força-tarefa da Lava Jato, uma vez que eles foram designados de forma discricionária, fora das regras do princípio do Promotor Natural, para atuarem casuisticamente em uma investigação determinada, cujos fatos já estavam definidos e os investigados previamente identificados. A bem da verdade, a Lava Jato virou uma “Instituição”, em cujos trabalhos divulgados pela mídia não se mencionava mais sequer o nome da verdadeira Instituição, que é o Ministério Público Federal.

A segunda questão que pontuamos pode ser respondida afirmativamente, no sentido da instrumentalização política da força-tarefa Lava Jato envolvendo investigação de crimes de corrupção, por algumas razões, sendo que a primeira delas se imbrica com a violação do princípio do Promotor Natural exposto acima.

²¹ Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=70460>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

²² Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=73101>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

²³ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Voto_PP_0060-2016-42.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Como já destacamos, esse princípio predica que todo cidadão tem o direito de ser investigado e acusado por um órgão independente do Ministério Público, ocupante de um cargo para o qual foi escolhido por critérios legais previamente estabelecidos e as atribuições desse cargo possua distribuição interna de atribuições predeterminadas. Trata-se, à toda evidência, não apenas de uma prerrogativa do membro da Instituição, mas, precipuamente, uma garantia da coletividade, que visa impedir a designação de um promotor *ad hoc* ou de exceção para um caso específico e com fins determinados, conforme já bem esclarecido pelo Min. Ricardo Lewandowski, do STF, no HC n. 95.447-SP (DJe 17/11/2010).²⁴

No entanto, as designações para a multirreferida força-tarefa foram realizadas pela chefia da Instituição de forma discricionária, em desobediência aos princípios e normas estatutárias pertinentes à situação ora examinada. Como o Ministério Público está longe de ser um ambiente apolítico ou neutro, conforme já revelado por diversos autores (ARANTES; MOREIRA, 2019; KERCHE, 2018; AVRITZER; MARONA, 2017), o caminho ficou fértil para a instrumentalização política dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Lava Jato, como ficou bem demonstrado no capítulo no qual discutimos as atividades ali desenvolvidas.

Em excelente artigo, Flávio Rodrigues Viegas realizou estudo aprofundado sobre “Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal”, no qual se deparou com um cenário preocupante para a democracia brasileira e o Estado de direito. Para o pesquisador, o mecanismo central que confere “governabilidade” a essa burocracia, devido à sua amplitude, é indissociável do funcionamento da Instituição. Segundo o pesquisador, até mesmo a extensão das designações para toda a estrutura sobrepõe-se ao espaço formal, residindo tão somente na discricionariedade dos superiores, não decorrendo apenas da lei em sentido estrito enquanto resultado de um processo legislativo, ou seja, da manifestação da *accountability* democrática preconizada por O’Donnell (1998). Nesse contexto, para assegurar a “governabilidade” dessa burocracia e da atenção às diretrizes da cúpula institucional, surgem as designações por portarias e por resoluções para a criação de órgãos como são os casos específicos dos GAECOs e Lava Jato (VIEGAS, 2020, p. 40-42).

Outra questão que se avulta na instrumentalização política da força-tarefa da

²⁴ Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1494947>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

Lava Jato é aquela relacionada à imparcialidade que se deve exigir não só dos magistrados na realização de suas atividades jurisdicionais, mas também dos membros do Ministério Público no exercício de suas atribuições.

Em relação ao ex-juiz titular da Vara Federal de Curitiba por onde tramitaram os procedimentos preliminares, cautelares e os processos criminais da Lava Jato, podemos apenas destacar que a 2ª Turma do STF, em sede de *Habeas Corpus*, já reconheceu a parcialidade do ex-magistrado em relação aos processos envolvendo o ex-presidente Lula, assim como o Pleno da Corte também já formou maioria no mesmo sentido. Acerca da imparcialidade exigida dos juízes, o Min. Ricardo Lewandowsky bem pontuou no referido julgamento que esse princípio constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, verdadeiro “predicado de validade dos processos judiciais, estando intimamente vinculado ao princípio do juiz natural”. Segundo o mencionado jurista, de nada adiantaria estabelecer regras prévias e objetivas de investidura e designação de magistrados para o exame das diversas causas a eles submetidas, ou mesmo proibir a instituição de juízes ou tribunais *ad hoc*, caso se permitisse ou tolerasse que julgadores fossem “contaminados por paixões ou arrebatamentos exógenos aos fatos colocados sob sua jurisdição”. Assim, a imparcialidade a que aludem os tratados internacionais e a nossa própria Lei Maior significa, antes de tudo, que aos magistrados é vedado tomar partido relativamente a interesses que lhes são submetidos, devendo manter-se sempre em posição de absoluto alheamento quanto a estes. Tal requisito se manifesta sob dois aspectos, o primeiro, de natureza subjetiva, que impõe ao julgador a necessidade de sempre fazer uma reflexão íntima se está apto para julgar com isenção; o segundo aspecto é de caráter externo, exigindo dele uma equidistância em relação às partes e a terceiros, de modo a preservar, aos olhos da comunidade, o seu desprovemento de preferências como julgador.

Tudo o que foi dito acima sobre a imparcialidade vale também para os órgãos de execução do Ministério Público, dos quais se deve exigir isenção, na medida em que, mesmo nas ações penais públicas, os membros da Instituição, conforme realçado no início deste trabalho, não figuram apenas como órgãos agentes. Para além disso, também exercem o papel não menos importante de *custos legis*, velando pelas garantias constitucionais e legais do acusado, em especial, pela efetividade dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, da inocência e do *in dubio pro reo*. No que se refere à natureza jurídica dessa

intervenção, embora seja certo que há divergências na doutrina sobre a qualidade de “parte” na ação penal pública, não há como não se levar em consideração que quando atua como autor da acusação, não pode desconsiderar a sua condição concomitante de fiscal da ordem jurídica prevista expressamente nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal. Além disso, o Código de Processo Penal pátrio confere ao Ministério Público as funções de promover e fiscalizar as leis, prevendo, inclusive, o impedimento ou a suspeição dos membros da Instituição (arts. 104 e 258 do CPP), ficando evidenciada, assim, a aplicabilidade do princípio da imparcialidade no que diz respeito aos órgãos de execução do Ministério Público quando do exercício de suas atribuições.

Conforme destaca o jurista Felipe Martins, para a concretização de um modelo democrático de processo penal, a Constituição determinou uma grande modificação na função do Ministério Público. Para ele, a Instituição deixou de ser meramente acusadora para tornar-se representante da sociedade, assumindo, assim, o papel de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em sendo assim, sua atuação no processo penal deixa de ser uma busca incessante pela condenação, para se tornar o exercício de um mandato outorgado pela Constituição cuja tarefa é representar os interesses da sociedade no processo. Atua, assim, vinculado à estrita legalidade, cabendo, inclusive, assegurar as garantias constitucionais dos acusados (PINTO; BRENNER, 2019, p. 25).

Sobre essa condição importante do Ministério Público de representante da sociedade no processo penal, o Min. Gilmar Mendes chegou a se posicionar em julgamento da ADPF n. 758/MG sustentando que

a instituição foi arquitetada para atuar desinteressadamente no arrimo dos valores mais encarecidos da ordem constitucional, razão pela qual o legislador lhe conferiu inclusive a atribuição de impetrar habeas corpus em favor de pessoas submetidas a restrições indevidas em sua liberdade de locomoção (art. 654 do CPP)”. E o jurista foi além ao asseverar que em relação às partes “no que se refere à atuação em processos penais, ainda que os membros da instituição possam ocupar posições processuais distintas, entende-se que é dever do *Parquet*, mesmo nos casos em que atua como parte no processo, postular medidas que possam proteger os direitos fundamentais dos réus e condenados em geral. (grifamos)

A terceira questão abordada está relacionada com o conhecimento que os membros do Ministério Público Federal tinham a respeito das violações processuais

praticadas pelo magistrado titular da Vara Federal de Curitiba. *Quid juris?* Em uma situação de normalidade jurídica, em sendo o Ministério Público o guardião da ordem legal e democrática em conformidade com tudo aquilo que expusemos linhas atrás, não restaria outra opção que não fosse promover as medidas legais para anular todos aqueles atos jurídicos abusivos. No entanto, na situação da força-tarefa da Lava Jato operou-se um verdadeiro conúbio espúrio de entre a acusação e o julgador, uma vez que havia explícita convergência de interesses entre ambos, situação essa já reconhecida pelo STF. Assim, houve violação flagrante dos compromissos constitucionais e estatutários do Ministério Público.

Tudo isso bem posto, é importante lembrar aqui que o Ministério Público é uma Instituição dotada de uma extensa e complexa série de atribuições que não se restringe ao órgão da acusação penal pública. O artigo 129 lhe comete uma série de funções institucionais relevantes, a saber: o exercício da ação penal pública; a promoção do respeito dos direitos dos cidadãos por meio de uma espécie de controle da atividade da administração pública; a promoção da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; as ações do controle de constitucionalidade; a defesa dos direitos e dos interesses das populações indígenas; o controle externo da atividade policial, etc. Assim, é uma complexa estrutura organizativa para dar conta de suas atribuições constitucionais de cuidar de diversas frentes relacionadas à defesa dos direitos sociais e da democracia, além do combate à criminalidade.

Entretanto, quando se percebe que a Instituição altera a chave de sua atuação para se identificar apenas com um discurso punitivo, especialmente sobre o aspecto criminal de combate à corrupção, desborda inexoravelmente da função institucional prevista no art. 129, II, da CF, deixa de ser defensora do povo e se investe de um discurso político de salvação da sociedade pela punição penal, ao contrário dos cânones do constitucionalismo liberal garantista.

O exemplo claro dessa patologia de conflito institucional aparece quando a Instituição quer se ver reconhecida pela população, não pelas atividades desenvolvidas em prol da cidadania, mas pelo seu discurso punitivo, como o das megaoperações criminais, ou quando seus membros produzem manifestos de cunho político para “alertar” a população sobre a necessidade de se incorporar no discurso político o chamado populismo penal. Também é um sintoma desse conflito quando a instituição faz campanhas publicitárias para pressionar os poderes políticos com

suas pautas de combate à corrupção.

Já foi exposto em capítulo anterior que houve uma mudança de foco institucional e o exemplo mais destacado dessa transformação de atuação institucional é extraído do *modus operandi* dos membros do MPF nas atividades da força-tarefa da Lava Jato.

As estratégias ali desenvolvidas no sentido de se apurar os delitos decorrentes de corrupção política, primeiramente pesquisadas e discutidas na obra da cientista política Fabiana Alves Rodrigues a que aqui também nos reportamos, posteriormente corroboradas pelas matérias publicadas pelo portal The Intercept Brasil e demais veículos de imprensa nacional a partir de junho de 2019, além das publicações decorrentes da divulgação dos conteúdos dos arquivos das mensagens trocadas pelos integrantes da Lava Jato, apreendidos no bojo da “Operação Spoofing” (Inquérito nº 1017553-96.2019.4.01.3400/DF – 10ª Vara Federal Criminal de Brasília/DF),²⁵ os quais, é bom que se frise, foram devidamente periciados e tiveram a integridade confirmada (Laudo Pericial nº 1458/2019/DITEC/INC/PF), não deixam quaisquer ressaibos de dúvida sobre a ilicitude dos trabalhos processuais desenvolvidos pelos Procuradores e Procuradoras da República que atuaram na multicitada força-tarefa

Sobre essas revelações, em voto proferido no âmbito da Rcl 43000 AgR/DF,²⁶ o Ministro Gilmar Mendes, do STF, chegou a afirmar que em uma análise de pequena parte dos arquivos da “Operação Spoofing” contendo os diálogos dos membros da Lava Jato, pode-se constatar um conluio institucionalizado e perene composto pelo ex-juiz Sérgio Moro e os membros da força-tarefa, incluídos aqui os Procuradores e Procuradoras da República e a Polícia Federal em Curitiba. Segundo o voto do mencionado ministro, esse conluio era articulado com o objetivo de permitir a troca de informações fora dos veículos oficiais e o alinhamento do jogo processual para além dos limites legais do processo penal brasileiro. Finalizando, o jurista pontua que os diversos trechos dos diálogos travados pelo ex-juiz e os membros do MPF revelava um funcionamento espúrio entre órgão da acusação e magistrado, sobrelevando, ainda, diálogos que prejudicavam a defesa do reclamante

²⁵ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2021/02/1anprimpugnaccaorcl43007stfminlewandowskiassinado_040220213935.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

²⁶ Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20200904_222.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

nos inquéritos e ações penais.

No mesmo sentido se pronunciou o Min. Ricardo Levandowsky em voto proferido no HC n. 16.4493/PR,²⁷ quando enfatizou que, bem examinadas as conclusões do inquérito policial decorrente da “Operação Spoofing”, pareceu-lhe verossímil dar como certa a

ocorrência de uma inusitada e ilícita coordenação de esforços para a produção conjunta de elementos probatórios e de estratégias processuais desfavoráveis ao paciente, revelando uma inaceitável simbiose entre órgãos responsáveis por investigar, acusar e julgar, que tem como origem motivações políticas e interesses pessoais do ex-juiz Sérgio Moro.

Desses diálogos pode-se inferir uma dupla violação de princípios que regem o devido processo constitucional, quais sejam, a inexistência de imparcialidade, tanto do órgão acusador quanto do julgador, e a inexistência do princípio do contraditório, ambos como direitos fundamentais do acusado, destinados à realidade e concretude da defesa, não podendo ambos serem apenas de fachada. Como bem destacado por Felipe Martins Pinto, a democracia no processo penal exige a participação discursiva como provimento final, o que impõe uma hermenêutica que concretize o contraditório e a compensação da assimetria natural desse tipo de processo, de tal sorte que a efetividade do contraditório viabilize a participação efetiva do acusado, impulsionando sua ação para além da legalidade (PINTO; BRENNER, 2019, p. 55).

As estratégias processuais desenvolvidas pelos membros da força-tarefa da Lava Jato, assim como atividades processuais à margem da lei, tais como: criação de grupo de conversa composto por juiz e procuradores com a finalidade de discutirem as estratégias de investigação, produção de provas e construção de acusação; discussão entre juiz e procurador acerca do conteúdo de manifestações técnicas a serem apreciadas posteriormente pelo próprio magistrado; orientação de juiz a membro do MPF a propósito de testemunha a ser arrolada; orientação do juiz sobre o momento de indiciamento e da apresentação de peça acusatória; utilização de prisões cautelares, buscas e apreensões e conduções coercitivas à margem da lei processual para “estimular” investigados a colaborem; utilização de forma clandestina ou informal junto a outras instituições tais como a Receita Federal, consistindo em devassa fiscal contra investigados; celebração de acordos de

²⁷ Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC164493reiteravoto.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

delação premiada dando tratamento privilegiado a familiares de delator, isentando-os de responsabilidade penal futura, em manifesta violação do princípio da obrigatoriedade da ação penal; simulação de acordos de delação para pressionar testemunhas ou corréus; interceptações telefônicas sem respaldo jurídico; determinação por parte do juiz de medidas cautelares de ofício, sem requerimento do órgão titular da acusação; investigações secretas de autoridades com foro especial por prerrogativa de função; firmar acordo de delação premiada com acusado, sem lastro em elementos de prova, juntá-lo aos autos após o término do procedimento judicial e, posteriormente, vazá-lo seletivamente para influenciar pleito eleitoral; reuniões secretas e compartilhamento de provas com instituições bancárias e investigativas estrangeiras, em desconformidade com os parâmetros normativos da espécie; admitir que agente de órgão investigativo elabore termo inexistente de oitiva de testemunha, com a sua juntada em inquérito policial; participar de coletivas para expor de forma midiática acusados e ainda fazer juízos de valor probatório antes mesmo do processo judicial; promover vazamento de conversas obtidas em quebra de sigilo telefônico de acusados, inclusive autoridades com foro especial por prerrogativa de função e que sequer tinham relação com as investigações; adotar estratégias midiáticas em alinhamento com veículos de imprensa e assessoria de jornalistas desses mesmos órgãos para divulgar fatos relacionados às investigações e aos processos judiciais que tramitavam na Vara Federal onde atuavam, tudo com o objetivo de buscar “opinião pública” favorável; adoção de expedientes jurídicos para burlar regras processuais de competência jurisdicional e ainda utilizar o *timing* processual de modo a interferir em processo político eleitoral, dentre outras, desvelam toda a sorte de abusos e violações contra o devido processo constitucional, praticados pelos membros da força-tarefa da Lava Jato, conforme já reconhecido pelo STF.

Sobre o funcionamento da Lava Jato, o jurista Luiz Moreira pontuou que a força-tarefa elaborou a máxima política de “reedição do inimigo”, pois com o propósito de subverter a estrutura garantista da Constituição Federal, foi moldado um componente ideológico abstrato, qual seja, o combate à corrupção, e um “exército” de combatentes, que utilizava campanhas midiáticas para obter apoio da população às suas causas e lhes garantir que a atuação deles fosse inquestionável, mantendo, assim, com esse alinhamento da mídia, a supremacia da primeira instância sobre as instâncias revisoras, uma vez que os tribunais se sentiam

constrangidos de conceder *habeas corpus* ou decretar nulidades e serem identificados como coniventes com a corrupção.²⁸

Adotar estratégias processuais tais como as expostas acima, tão somente com o objetivo de se obter uma condenação cujos fins políticos restaram da mesma forma explícitos, em total afronta aos princípios e regras que orientam as extensas atividades do Ministério Público e de seus membros, não representa qualquer legitimidade à atuação de uma Instituição que recebeu a incumbência Constitucional de garantidor da cidadania plena.

Assim, quando atores públicos que recebem atribuição constitucional de defensores dos direitos do povo, dos direitos fundamentais e da democracia desviam a sua função para chamar a população a aderir a um discurso punitivo, por vezes, violador dos direitos fundamentais constitucionais e convencionais, o que se tem é uma ruptura das garantias da constituição operada, não pelos agentes criminosos ou por outros atores sociais, mas pelos próprios agentes públicos empoderados constitucionalmente e pertencentes a uma Instituição de garantias.

Com efeito, a Lava Jato, através de práticas que representaram um processo penal de exceção, rompeu com o pacto Constitucional que foi forjado em bases democráticas e, mais que isso, corrompeu grande parte do sistema de Justiça, na medida em que o fez funcionar segundo o arbítrio de cada um de seus atores, plantando o caos como futuro.

Os diálogos dos integrantes da Lava Jato que foram vazados, os quais foram expostos acima, revelaram uma imensa degradação do sistema de Justiça, uma fragilidade das instituições do país como apropriadamente alertou Avritzer, e denunciam a necessidade de mudanças nos modelos de controle dos atores do próprio sistema.

Esses malsinados diálogos desnudam aquilo que a doutrina trazida neste trabalho denominou “processo penal de exceção”, manipulado como mera roupagem de legalidade, mas no conteúdo é representativo de uma fraude processual para se impor vontades políticas, com legitimidade artificial, conquistada com a participação da mídia, desenvolvendo a partir daí um ambiente tóxico na opinião pública. Esse modelo de processo penal de exceção, comum em estados totalitários do século passado, é aquilo que se convencionou chamar de “direito penal do autor”, na

²⁸ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-17/luiz-moreira-inimigo-tragedia-farsa>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

medida em que, em vez de se perseguir fatos criminosos, persegue-se uma pessoa ou grupo de pessoas, que, *a priori*, são tachados de criminosos e julgados pelo “tribunal da mídia”. Como se sabe e já destacado nesse trabalho, a opinião pública não é o somatório de opiniões das pessoas que integram o público. Não é uma grande reunião de pensamentos e consciências individuais. Ela é apenas a opinião fabricada pelos meios de comunicação de massa, muitas vezes respaldada por formadores de opinião e estimulada por atores do sistema de Justiça – como no caso da Lava Jato –, que deveriam respeitar o sigilo e o tempo de tramitação dos processos judiciais.

O lavajatismo, derivado da força-tarefa de Curitiba, foi descrito por Christian Lynch como “tenentismo togado”, na medida em que os membros da Lava Jato elaboraram um movimento de “salvação nacional”, cuja causa agora no século XXI era combater a corrupção. Mas à toda evidência, em ambos os casos, os métodos se revelaram antidemocráticos, por tudo que já dissemos até aqui.

Por mais importante que seja o enfrentamento desse grave problema que é a corrupção, recorrente no país nas mais variadas formas, não é o voluntarismo judicial e institucional que vai trazer as desejadas soluções de enfrentamento desses graves desvios. O combate à corrupção depende muito mais de aperfeiçoamentos institucionais do que de ideais salvacionistas. Ao contrário, posturas voluntaristas, à margem do Estado de Direito, causam danos enormes à legitimidade das instituições e provocam reações entre aqueles que, embora apoiem o objetivo central, não compactuam com os meios restritivos ao exercício do direito de defesa.

A Lava Jato se apropriou de um tema regulatório importante que é o enfrentamento da corrupção e o transformou em um caso de polícia apenas – prender pessoas corruptas -, e com isso tentou implementar ao seu alvedrio uma política pública de probidade, apenas criminalizando a política com seu modelo de atuação.

Para Rogério Arantes, o empoderamento institucional como reação e destinado ao “combate” à corrupção reflete apenas um projeto de autoafirmação das instituições, mas que não traz soluções para a questão de fundo, que é o enfrentamento da corrupção. Esta se combate mais com reforma do Estado, de leis e desenhos institucionais do que propriamente pela persecução penal.

Podemos terminar dizendo que atores do sistema de Justiça não são formuladores de políticas públicas, cabendo essa tarefa ao Poder Legislativo, e

precisamos compreender bem essa questão para não causarmos desarranjos institucionais como os da atualidade.

Por fim, parafraseando Rogério Arantes, o Ministério Público não se legitima pelos resultados que alcança, mas essencialmente pelos meios que observa no exercício de suas atribuições legais e constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, G. A. **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2013. p. 46.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp: Sumaré; Fapesp; Educ., 2002.
- ARANTES, R. B. Mensalão: um crime sem autor? In: MARONA, M. C.; DEL RIO, A. (Org.). **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 338-389.
- ARANTES, R. B. Ministério Público e defesa dos direitos coletivos. Rev. Bras. Ci. Soc. [online]. **RBCS**, v. 14, n. 39, 1999.
- ARANTES, R. B. Mensalão: um crime sem autor? In: MARONA, M. C.; DEL RIO, A. (Orgs). **Justiça no Brasil às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 338-389.
- ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministério Público y Policía Federal. Cidade do México: **Desacatos**, n. 49, p. 28-47, 2015.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. Campinas: Opinião Pública, v. 25, n. 1, jan-abr, p. 97-135, 2019.
- ARGUELHES, D. W.; PIRES, N. Judicialização da política. Rio de Janeiro: **Agência Brasil**, nov. de 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/pergunte-a-um-pesquisador/2020/11/16/Natalia-Pires-e-Diego-Arguelhes-judicializa%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica>> Acesso em: 10 mar. 2021.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- AVRITZER, L. **Inovando na direção errada**: Supremo Tribunal Federal e Ministério Público no Brasil. Justiça no Brasil – às margens da Democracia (INCT). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018, p. 151-174.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.) **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017. .
- BADARÓ, G. H. **Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- BAPTISTA, É. A; TELLES, H. de S. Lava Jato: Escândalo Político e Opinião Pública, p. 229-255. In: KERCHER, F.; JÚNIOR, J. F. (Coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

BAPTISTA, E. A.; TELLES, H. de S. **Corrupção e opinião pública**: o escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff. 2017. 252 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2017.

BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça, 2017. Sumário Executivo Justiça Pesquisa Direitos e Garantias Fundamentais Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/ee3f22cd4cddac54ce99ced5beeeaa91.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 181**, de 07 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>> Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 183**, de 24 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>> Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Lei 12.850**, de 02 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 n.º 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. Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm> Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. **Lei 8.906**, de 04 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm> Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm> Acesso em: 30 abr. 2021.

BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; Murillo, Maria Vitória. **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Cambridge: University Press, 2020.

BUSATO, P. C. **Ministério Público**: pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: D'Plácido Editora: 2016. p. 132-133.

CALDEIRA, V. S. **Representação de interesses coletivos pela via judicial: ações civis públicas julgadas pelo STJ (de 2006 a 2015)**. 2017. 149 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.

CAMARGO FERRAZ, A. A. **Ministério Público** – Instituição e Processo. São Paulo: Atlas, 1997. p. 55.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e a judicialização da política. São Paulo: **Revista Direito GV**, p. 399-421, 2010.

CASAGRANDE, C. **O Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

CASARA, Rubens R. R. **Estado Pós-democrático: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

CASARA, Rubens R. R. **Processo Penal do espetáculo e outros ensaios**. Florianópolis: Tirantlo Blanch, 2018.

CHEMIM, R. **Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: Citadel Editora, 2017.

COELHO, S. R.; KOZICKI, K. O Ministério Público e as Políticas Públicas: Definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013.

CUNHA, I. F. SERRANO, E. A cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014, *apud* BAPTISTA, É. A.; TELLES, H. de S. Lava Jato: Escândalo Político e Opinião Pública. In KERCHE, F.; JÚNIOR, J. F. (Coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

DUARTE, L. **Vaza Jato: Os bastidores das reportagens que sacudiram o Brasil**. São Paulo: Mórula Editorial, 2020.

EMEDIATO, W. **A construção da opinião pública na mídia**. Belo Horizonte, FALE/UFGM, 2013.

FÉRES JÚNIOR, J.; BARBABELA, E.; BACHINI, N. A Lava Jato e a Mídia, p. 199-228. In: FÉRES JÚNIOR J., KERCHE, F. (Coords.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

FERES JÚNIOR, J.; MELO, P.; BARBABELA, E. Justiça, Opinião Pública e Mídia. **Revista Justiça no Brasil** – às margens da Democracia (INCT). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018, p. 175/199.

FERRAZ, A. A. M. C. F. **Sugestões para uma nova política institucional do Ministério Público na área Criminal**. Tese aprovada no 11º Congresso Nacional do Ministério Público, Goiânia, GO, 1996, publicada na obra "Ministério Público e afirmação da cidadania", edição do autor, 1997, p. 108.

GARRIDO DE PAULA, P. A. **Funções Institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 312.

GOMES, L. F. Análise jurídica sobre o populismo penal. In: **Populismo penal midiático: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, W. Por que a Comunicação é tão importante quando se pensa em Democracia? In: MENDONÇA, R.F.; CUNHA, E. S. **Introdução à Teoria Democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. Cap. 18, p. 289-304.

GOULART, M. P. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GOULART, M. P. **Ministério Público: Pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2013.

GUIMARÃES, J.; AMORIM, A. P. **A corrupção da opinião pública**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2013.

GUTIÉRREZ, Mariano H. **Populismo punitivo y justicia expresiva**. Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor, 2006

HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON A. J.; LEVINE, V. Political Corruption. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1989, *apud* BAPTISTA, É. A.; TELLES, H. de S. Lava Jato: Escândalo Político e Opinião Pública. In KERCHE, F.; JÚNIOR, J. F. (Coords.). **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

JANOT, R. **Nada menos que tudo: bastidores da operação que colocou o sistema público em xeque**. São Paulo: Planeta Brasil, 2019.

JATAHY, C. R. **Temas atuais do Ministério Público**. Salvador/BA, 2013. p. 33-35.

JOHNSTON, M. Syndromes of Corruption: whealt, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005; *apud*, BAPTISTA, É. A.; TELLES, H. de S. Lava Jato: Escândalo Político e Opinião Pública, in KERCHE, F.; JÚNIOR, J. F. (Coords.). **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KERCHE, F. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. Salvador, **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 567-580, Set./Dez. 2018.

KERCHE, F. Instituições Responsáveis pela Ação Penal em Perspectiva Comparada. In: KERCHE, F. Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.

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

KERCHE, F. O Ministério Público no Brasil: características, relevância e uma Agenda para o Futuro. São Paulo: **Revista da Universidade de São Paulo**, n. 101, p. 113-120, mar, abr, mai 2014.

KERCHE, F. **Virtude e Limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.

KERCHE, F.; FÉRES JÚNIOR, J. (Orgs). **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KOZICKI, K.; BARBOZA, E. M. de Q. **Democracia Constitucional**, Ativismo Judicial e Controle Judicial de Políticas Públicas. Risco e Futuro da Democracia Brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 417-441.

KIRCHHEIMER, O. Justicia política: empleo del procedimiento legal para fines políticos. México: União Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1968. In: SANTOS, R.D. dos. Criminalização da Política Estado de exceção e criminalização da política pelo mass media. Porto Alegre, **Sistema Penal & Violência**, v. 8, n. 2, p. 187-209, jul.-dez. 2016.

LACERDA, F. H. I. **Processo penal de exceção**. 2018. 441 fl. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

LEITE, P. M.. **A outra história da Lava Jato**: uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia. São Paulo: Geração Editorial, 2015.

LIMA, R. B. de. **Manual de Processo Penal**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 1120.

LIMA, V. A. **A mídia nas eleições de 2006**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIMA, V. A. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

LIMA, V. A. **Liberdade de Expressão X Liberdade de Imprensa** – Direito à Comunicação e Democracia. São Paulo: Publisher, Brasil, 2010.

LIMA, V. A; GUIMARÃES, J. **Liberdade de expressão** – as várias faces de um desafio. São Paulo: Paulus, 2013.

MANCUSO, R. de C. **Interesses Difusos** – conceito e legitimação para agir. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MARONA, M.; BARBOSA, L. V. de Q. “Protagonismo Judicial no Brasil: Do que estamos falando?”, p. 128-150; In: Justiça no Brasil às Margens da Democracia. (MARONA, M.; RÍO, A. D. Coords.). Belo Horizonte: Arraes Editora, 2018. p. 128-150.

MAZILLI, H. N. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 30^a.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZILLI, H. N. Ministério Público e Cidadania. São Paulo: **Revista Justitia**, v. 63 (abr/jun), p. 127-128, 2001.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. **Introdução à Teoria Democrática**: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a democracia. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2019. p. 117-145.

MOISÉS, J. Á. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. **Revista Latino - Americana de Opinión Pública**: investigación social aplicada, v. 1, n. 0, p. 103-124. 2010.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, V. E; COUTO, C. G. Politização da Justiça: quem controla os controladores? In: **Encontro Anual das ANPOCS**, 40, 2016, Caxambu/MG. Paper, Caxambu: ANPOCS, 2016.

OLIVEIRA, V. E; LOTTA, G.; VASCONCELOS, N. P. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas e baixa *accountability*. São Paulo: **Revista de Estudos Empíricos em Direito (REED)**, vol. 7, nº 1, 181-195, abril 2020.

PINOTTI, M. C. (Org). **Corrupção**: lava jato e mãos limpas. São Paulo: Portfólio Penguin, 2019.

PINTO, F. M.; BRENNER, P. A eficácia do contraditório no processo penal: atuação e legitimação para além da legalidade. Brasília: **Revista CNJ**, v. 3, n. 1, p. 37-50, jan./jun. 2019.

PORTO, S. G. **Sobre o Ministério Público no processo não criminal**. Rio de Janeiro: Aide, 1998. p. 19.

PRONER, C. *et al.* (Orgs.). **Comentários a uma sentença anunciada**: o processo Lula. Bauru: Canal 6, 2017.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. Contextos da Judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. São Paulo: **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, 2019.

RIBEIRO, L.; DUARTE, T. L. Pomovendo a Justiça na área de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos? Quem são e como atuam os membros do Ministério Público. Belo Horizonte: **Revista Justiça no Brasil – às margens da Democracia (INCT)**, Arraes Editora, p. 990126, 2018.

RODRIGUES, F. A. **Lava jato** – Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça. 1ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

RODRIGUES, F. A. **Operação Lava Jato**: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal. 2019. 267 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Políticas. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2019.

SADEK, M. T. (Org.) SANCHES FILHO, AO., *et al.* Justiça e Cidadania no Brasil [on line]. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2000. Disponível em: <<https://static.cielo.br/scielobooks/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SANTOS, R. D. **Teoria Constitucional, Ditadura e Fascismo no Brasil**. São Paulo: Tirant Lo blanch, 2021.

SANTOS, R.D. dos. Criminalização da Política Estado de exceção e criminalização da política pelo mass media. Porto Alegre: **Sistema Penal & Violência**, v. 8, n. 2, p. 187-209, jul.-dez. 2016.

SCHILLING, F.; KOERNER, A. El derecho regenerará a la República? Notas e indagaciones sobre la política y la racionalidad jurídica de la actual ofensiva conservadora en curso em Brasil. **Revista Voces en el Fenix**, CEIPOC – Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea, Sao Paulo: Unicamp, v. 69, p.56-63, 2018.

SCHREIBER, S. Publicidade Opressiva e Operação Lava Jato. In: GONÇALVES, M; RAMOS FILHO, W.; NASSIF, M.I.; MELO FILHO, H. (Coords.). **Relações Indecentes**. São Paulo: Editora Tirante Lo Blanch, 2000.

STRECK, L. L.; MORAES, J. L. B. de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 98.

THOMPSON, J. B. O. **Escândalo Político**: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. São Paulo: **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 19, n. 2, p. 39/85, 2007.

VIEGAS, R. R. Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal. Brasília, Universidade de Brasília: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, p. 1-51, 2020.

WEST, W. F. **Controlling the Bureaucracy**: Institutional Constraints in Theory and Practice. Armonk/London, M. E. Sharp, 1995.

ZANETTI JÚNIOR, H. CPC/2015: O Ministério Público como Instituição de Garantia e as Normas. Brasília: CNMP, **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público, v. II. p.113, 2017.