



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE DIREITO**

**SHEYLA MESQUITA BARBOSA**

**COMBATE À CORRUPÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DA NARRATIVA DO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

**FORTALEZA**  
**2017**

SHEYLA MESQUITA BARBOSA

COMBATE À CORRUPÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DA NARRATIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Monografia apresentada à disciplina de Monografia Jurídica do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gretha Leite Maia de Messias.

FORTALEZA  
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

B1c BARBOSA, SHEYLA MESQUITA.  
COMBATE À CORRUPÇÃO: : UM ESTUDO A PARTIR DA NARRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
BRASILEIRO / SHEYLA MESQUITA BARBOSA. – 2017.  
56 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2017.  
Orientação: Profa. Dra. Gretha Leite Maia de Messias..

1. Ministério Público. 2. Corrupção. 3. Combate. 4. Lava Jato. 5. Delação Premiada. I. Título.

CDD 340

---

SHEYLA MESQUITA BARBOSA

COMBATE À CORRUPÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DA NARRATIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Monografia apresentada à disciplina de Monografia Jurídica do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito. Área de concentração: Direito.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gretha Leite Maia de Messias (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Beatriz Rêgo Xavier  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Me. Raul Carneiro Nepomuceno  
Universidade Federal do Ceará – UFC

A Deus.

A minha família pelo apoio e paciência.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus antes de tudo pela vida, saúde e sabedoria.

Agradeço à minha mãezinha, pois, sem o seu esforço para me proporcionar conhecimento, eu não teria chegado a lugar algum.

Agradeço ao meu marido pela paciência e compreensão.

Agradeço também aos meus filhos e meus amores Beatriz e Artur pelas alegrias e por corresponder aos esforços que nós dispensamos para criá-los.

Agradeço à minha numerosa família pelos momentos prazerosos.

Agradeço ainda a minha orientadora, professora Dra. Gretha Leite Maia de Messias, pelos ensinamentos na condução deste trabalho, mas também como coordenadora do Grupo de Pesquisa Democracia e Direito – GPDD, da UFC, oportunidade na qual, pude vivenciar a experiência de produzir um artigo e posteriormente publicá-lo. Uma inspiração!

Agradeço aos Professores, Funcionários e aos amigos conquistados ao longo desta jornada na Faculdade de Direito. Como expresso também meu orgulho de ser parte desta instituição. Dá um aperto no coração deixá-la!

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”.

(Simone de Beauvoir)

## RESUMO

Investiga a atuação do Ministério Público Brasileiro no combate à corrupção nos últimos anos. Parte de uma análise histórica, abordando sua origem até a versão mais aceita pela doutrina. Define-se o órgão no Brasil, fazendo referência às Constituições e às Leis especiais que o legitimam. Destaca alguns princípios, as garantias e as vedações dos membros do *Parquet*. Aponta-se as competências e os limites de atuação, para em seguida detalhar minuciosamente as competências mais relevantes, que permitem a atuação na persecução criminal. Depois de conhecer as prerrogativas do órgão, realizadas através de pesquisa bibliográfica, adentra-se no combate à corrupção com um breve histórico deste crime no país, para depois apontar as formas utilizadas pelo MP para combatê-la. Relata-se os resultados pesquisados no site, demonstrando os partícipes nos esquemas de corrupção, revelando a formação do crime organizado dentro do governo. Desvenda-se os diversos crimes praticados, seus agentes, as empresas envolvidas e as condenações aplicadas. Descreve-se as operações deflagradas como: Mensalão, Pasadena, Petrolão e Lava Jato. Constata-se a utilização do instituto da delação premiada como meio de descobrir os comparsas das organizações criminosas.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Corrupção. Combate. Lava Jato. Delação Premiada.



## **ABSTRACT**

This work investigates the Brazilian Public Ministry performance on fighting against the corruption in recent years. It begins by a historical analysis, indicating its origin until the version most accepted by the doctrine. The organ is defined, making reference to the Constitutions and the special Laws that legitimates it. Some principles, guaranties and fences of Parquet members are highlighted. The competences and procedures limit are pointed out to meticulously detail the most relevant competences, which allow the actions for criminal prosecution. After the study of the organ prerogatives presentation by bibliography research, this work introduces the fight against corruption by a historical brief of this crime, and then presents the Public Ministry method to combat it. The results found in the Public Ministry website are reported, demonstrating the participants in the corruption scheme, revealing the organized crime inside the government. The crimes committed, their agents, the enterprises involved and the applied condemnns are uncovered. The operations like Mensalão, Pasadena, Petrolão and Lava Jato are described. Finally, the use of plea bargain to discover the crime organizations' accomplices are verified.

**Keywords:** Public Ministry. Corruption. Fight Against. Lava Jato. Plea Bargain.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LC	Lei Complementar
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PF	Polícia Federal
PGR	Procuradoria Geral da República
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	13
<b>2.1</b>	<b>Evolução histórica do Ministério Público</b> .....	14
<b>2.2</b>	<b>Evolução histórica do Ministério Público nas Constituições Brasileiras</b> .....	15
<b>2.3</b>	<b>Leis Infraconstitucionais que permitiram uma atuação mais ativa do Ministério Público</b> .....	19
<b>2.4</b>	<b>As competências do Ministério Público atualmente</b> .....	19
<b>3</b>	<b>COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERMITEM O COMBATE À CORRUPÇÃO E OS LIMITES INSTITUCIONAIS DA INSTITUIÇÃO</b> .....	22
<b>3.1</b>	<b>Tutela Coletiva e os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos</b> ....	23
<b>3.2</b>	<b>Ação Civil Pública</b> .....	24
<b>3.3</b>	<b>A investigação criminal, o controle externo da atividade policial e a ação penal Pública</b> .....	25
<b>3.3.1</b>	<i>Controle Externo da Atividade Policial</i> .....	28
<b>3.3.2</b>	<i>Ação penal pública</i> .....	31
<b>3.4</b>	<b>Controle da execução das penas</b> .....	32
<b>4</b>	<b>COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	35
<b>4.1</b>	<b>Relatos da corrupção no Brasil</b> .....	35
<b>4.2</b>	<b>Formas de combate à corrupção</b> .....	37
<b>4.3</b>	<b>Questões emblemáticas</b> .....	38
<b>4.4</b>	<b>A Operação Lava Jato</b> .....	40
<b>4.5</b>	<b>Delação Premiada</b> .....	46
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	52
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	54

## 1 INTRODUÇÃO

Analisando a realidade brasileira nos últimos anos, verificou-se uma mudança de paradigma da sociedade. Constatando-se a prática de atos que maculam o regime democrático, a população passou a exigir condutas mais repressivas por parte de órgãos públicos, cuja a finalidade principal é de fiscalizar os atos dos agentes públicos. Além disso, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu prerrogativas que possibilitaram à diferentes órgãos atuarem de forma mais efetiva com o intuito de defender os direitos com grande relevância social.

O cenário político, econômico e social encontra-se caótico. Os escândalos de corrupção passaram a ser o assunto mais discutido atualmente por toda a população, desde aqueles de baixa renda ou sem instrução, passando pela classe média, até a elite. A desconfiança no governo, no Congresso Nacional, na classe política de forma generalizada, nas instituições públicas e privadas também se tornou o tema central dos debates. A repercussão negativa acerca da conduta ilícita praticada não só pelos representantes do povo, por funcionários públicos, como também por grandes empresas, fez surgir uma série de questionamentos, tais como: a corrupção assumiu grandes proporções ou ela já existia e não era tão amplamente divulgada ou descoberta? Onde estavam os órgãos de fiscalização, prevenção e repressão de práticas criminosas que lesam o erário?

As respostas não foram dadas, mas observou-se o desencadeamento de uma série de ações de combate à corrupção, capitaneada por órgãos públicos, que atuando de forma conjunta e ordenada, deflagraram várias operações de investigação. Isto resultou no indiciamento, na denúncia, no processo, no julgamento e na condenação de autoridades, inclusive aquelas com prerrogativas de foro. Dos órgãos públicos atuantes nas operações, um deles passou a ter uma visibilidade maior, que foi o Ministério Público Brasileiro.

Este trabalho tem por objetivo estudar a atuação do Ministério Público no combate aos crimes de corrupção. Ele será conceituado e identificado para sabermos quando, onde e qual contexto histórico se deu a origem da instituição. Será estudado também a sua evolução histórica no Brasil, bem como sua trajetória nas Constituições brasileiras e nas Leis especiais que legitimaram sua atuação, o que é de extrema relevância.

No segundo capítulo, serão abordados as competências e os limites institucionais do MP que possibilitam ao órgão tomar para si a atuação de forma mais efetiva a proteção do

patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, a instauração da investigação criminal, o controle externo da atividade policial e a promoção da ação penal pública, de forma privativa, como também o Controle da execução das penas, dentre outras, são as prerrogativas elencadas no art. 129 e incisos da CF/88, que viabilizam à instituição agir para coibir práticas criminosas e se volte a persecução criminal, função pela qual foi criado inicialmente.

Por fim, no terceiro capítulo, será demonstrado as formas de combate à corrupção em que o MP interviu, baseado nos dados coletados no site da própria instituição, de acordo com a sua narrativa, nas operações de investigação de atos que ficaram conhecidos como Mensalão, Pasadena, Petrolão e Lava Jato, para revelar como o crime organizado atuava na estatal brasileira: Petrobrás.

## 2 DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A expressão “Ministério Público” adveio da necessidade de defesa dos interesses do rei ou da coroa perante os tribunais, no fim do século XIII e início do século XIV, e com a necessidade de determinar a um agente do rei a promoção da acusação penal. Para exercer esta atividade, os reis instituíram procuradores seus e quando eles trocavam correspondência com o soberano, referiam-se ao seu próprio ministério. (MAZZILLI, 2015, p. 26).

Etimologicamente, a palavra “ministério” deriva do latim *ministerium*, ou seja, *minister* ou executor de atividade servil. Define-se ainda o Ministério Público com o ofício, cargo ou função, cujo titulares exercem a defesa dos mais relevantes interesses da coletividade. (GONÇALVES, 2000, p. 74). Conceitualmente no Brasil, verifica-se a definição de Ministério Público no art. 127, da CF/88, onde o órgão é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público adquiriu nova concepção para que pudesse realizar a sua missão que “é a preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade.” (BRASIL, 1988). É uma instituição e, ao mesmo tempo, um órgão autônomo do Estado, não é órgão do governo, nem dos governantes, nem do Poder Executivo. (MAZZILLI, 2015, p. 23).

A conceituação do Ministério Público prevista na Carta Magna de 1988, não imprime apenas uma importância como um órgão essencial à sociedade, mas também significa que qualquer lei infraconstitucional não pode negar-lhe atuação ou intervenção, como também outras atribuições impostas devem ser compatíveis com suas finalidades expressas no texto constitucional, conforme art. 129, IX, da CF/88, *in verbis*:

**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:

**IX** - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, 1988, online).

Diante da percepção que o Ministério Público é um órgão que se afasta do aparelho repressivo-burocrático do Estado, ele deixa de ter uma feição repressora. Desta forma, aproximando-se da sociedade civil, atuando concretamente no processo de democratização das relações políticas, jurídicas, econômicas e sociais, na perspectiva dos

interesses populares, a instituição adquiriu uma identificação de órgão da democracia. (MACHADO, 1999, p. 142).

## 2.2 Evolução histórica do Ministério Público

A doutrina não é pacífica quanto à origem do Ministério Público. Alguns autores identificaram a existência dos *Éforos* de Esparta, que eram juízes populares incumbidos da acusação quando o ofendido não o fazia, além de contrabalancearem o poder real e o senatorial.

Outros relatos também apontaram a origem na antiga civilização egípcia de quatro mil anos atrás, na figura do *funcionário do rei* ou os *Magiaí* que tinham atribuições diversas, tais como: castigar os culpados; reprimir os violentos; proteger cidadãos; perseguir malvados e mentirosos; ser marido da viúva e pai dos órfãos; fazer ouvir as palavras da acusação, indicando os dispositivos legais que se aplicavam ao caso e tomar parte das instruções para ouvir a verdade. (MAZZILLI, 2015, p. 25).

Ainda se identificou a origem na Idade Média com os *Saions* germânicos, os *Bailios* e *Senescais* que defendiam os senhores feudais em juízo. Na Grécia, por volta do século VIII a.C., haviam os *Tesmótetas* que eram os acusadores, com a competência do ônus da prova. No entanto, essa figura não era análoga ao Ministério Público, posto que, a iniciativa da ação penal era da vítima se o delito fosse privado ou de qualquer cidadão, se o delito fosse público.

Do mesmo modo, na Roma antiga não havia membro do poder Público destinado a função de acusador, na verdade os acusadores constituíam-se em um *César*, um *Hortêncio* ou um *Catão* que tinham um papel de orador por mero deleite ou com motivação pessoal na resolução do fato criminoso. Ademais, também havia em Roma os *Advocatus Fisci* e os *Procuratores Caesaris*, com a incumbência de administrar e vigiar os bens do imperador.

Ainda na Idade Média, por volta do século V, com as invasões bárbaras, a igreja passou a ter a função de jurisdição criminal, em que os Bispos podiam inspecionar as prisões e intervir nos processos, fase em que o acusado era submetido à tortura.

Controvérsias à parte, a versão mais citada é a de que em 25 de março de 1302, o rei da França, Felipe IV, 'O Belo', por meio de uma *ordenance* proferida neste dia, criou um órgão em que seus membros reuniam as funções de *procurateurs* (responsáveis pela administração de seus bens pessoais) e de *advocatos* (responsáveis pelos interesses do rei em juízo), os quais posteriormente também defendiam os interesses do ente estatal.

Mediante Decreto de maio de 1790, os membros deste órgão mencionado acima adquiriram a vitaliciedade, eram nomeados pelo rei e demitidos somente se comprovada a prática de corrupção. Neste mesmo ano, em agosto, um novo Decreto determinou a divisão da carreira em: Comissário do Rei, nomeado pelo soberano, que zelava pela aplicação das leis e pela correta execução das decisões judiciais, com a função de *custos legis* (guardião da lei); e de Acusador Público, eleito pelo povo, responsável pela acusação imputada aos réus diante dos tribunais, com a função de *dominus litis* (titular da ação).

Ressalta-se que a expressão tão comumente conhecida dada aos membros do Ministério Público, como membros do *Parquet*, adveio da França, que na verdade é o piso traqueado no qual os procuradores do rei atuavam em pé, para atender às súplicas dos súditos neste espaço reservado. Quanto ao nome Ministério Público, este surgiu em meados do século XVIII, visto que seus membros eram conhecidos como ministérios em defesa dos interesses públicos, isto é, do rei e da coroa.

## **2.2 Evolução histórica do Ministério Público nas Constituições Brasileiras**

O estudo histórico do Ministério Público no Brasil, leva em conta a referência ou não nas Constituições Brasileiras, contudo, ele pode ser observado inicialmente na legislação lusitana, nas Ordenações Afonsinas, e seguidas das Manuelinas e das Filipinas, tanto na Colônia como no Império. Naquela época havia a figura dos Procuradores da Coroa, vinculando-os ao Rei ou ao Imperador, que exerciam a função de agente do soberano. Não existia um órgão autônomo, mas somente agindo atrelado ao Rei.

No período Republicano, foi que o Ministro da Justiça à época, Manoel Ferraz de Campos Salles, considerado patrono do Ministério Público, possibilitou ao órgão adquirir o status de instituição independente, desenhando o seu perfil e confirmando pelo Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890.

Diante da evolução histórica e social do País, o Ministério Público passou a ter uma trajetória ascendente, entretanto, a sua feição básica era de monopólio da ação penal pública e a de fiscal da aplicação da lei, sem nenhuma referência constitucional.

A Constituição de 1824, quando outorgada, não fez qualquer referência ao órgão e suas funções típicas ficaram a cargo do Procurador-Geral. No entanto, com o código do Processo Criminal de Primeira Instância de 1832, surge a figura do Promotor Público, com função exclusivamente criminal para defender os interesses do Império.



A Carta Política do período Republicano de 1891, em seu art. 58, § 2º, previu o Ministério Público da União, sendo que o Procurador-Geral da República era designado pelo Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, configurando o Ministério Público como um órgão do Judiciário.

Muito embora, o *Parquet* tivesse num contexto constitucional, apresentava-se de forma tímida, sendo que, somente diante da legislação infraconstitucional é que se definia precisamente suas atribuições.

Ao ser promulgada a Constituição de 1934, o órgão adquiriu a condição de instituição, inclusive na União, no Distrito Federal e Territórios, e nos Estados. Os arts. 95 ao 98, estabeleceram as normas gerais, organizacionais e asseguravam as prerrogativas de seus membros como estabilidade e vedações e a necessidade de ingresso à carreira por concurso público. Nessa época, o Chefe do Ministério Público, no âmbito Federal, passou a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, sem a necessidade de fazer parte do Poder Judiciário. (MORAES, 2006, p. 560).

A Constituição de 1937 (Estado Novo), editada sob a ditadura de Getúlio Vargas, provocou um grave retrocesso institucional, visto que diminuiu a previsão do Órgão na Constituição, apenas fazendo referência no título sobre o Poder Judiciário, especificamente ao Supremo Tribunal Federal.

Com a promulgação da Constituição de 1946, o processo organizacional foi restabelecido e o Ministério Público ficou independente dos demais poderes. Foram garantidos os princípios da estabilidade e inamovibilidade, e o ingresso por concurso público ficou mantido. A escolha do Procurador-Geral era feita pelo Presidente da República, mas com a aprovação do Senado Federal.

Ainda sob o período em que vigorava a Constituição de 1946, surgiu a primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951, a qual organizou o Ministério Público no âmbito da União e nos Territórios.

Seguindo-se o contexto histórico, nas Constituições de 1967 e 1969, as garantias previstas na Carta Magna anterior foram mantidas, entretanto, o Ministério Público ora subordinava-se ao Poder Executivo, ora ao Poder Judiciário, o órgão dependia da posição topográfica nas Constituições vigentes.

As mudanças consideráveis na instituição aconteceriam com a promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, antes de entrar em vigor um período de fortalecimento do órgão, verificou-se a edição de Leis que influenciaram a sua atuação.

Observou-se que no Código de Processo Civil de 1973, não foi dispensado um tratamento condigno para o Ministério Público, somente alguns poucos aprimoramentos no que se referia a previsão de uma forma residual de intervenção em razão da existência do interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade da parte. (MAZZILLI, 2015, p. 29).

Ademais, nessa mesma época iniciava-se na Europa a discussão acerca da tutela coletiva, entretanto, o órgão no Brasil cuidava apenas de questões que envolviam incapazes ou questões de estado da pessoa e algumas intervenções específicas como usucapião, jurisdição voluntária etc.

Dando seguimento, as alterações no cenário que ocorreram na década de 1980, fizeram com que o Ministério Público passasse a ter um perfil nacional mais uniforme, com conceito, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básicas comuns (MAZZILLI, 2015, p. 29), em decorrência da primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a LC Federal nº 40, de 14 de dezembro de 1981, data esta considerada o dia nacional do Ministério Público.

No que se refere à Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, concorrente com outros legitimados, foi conferido ao Ministério Público a defesa de interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural), criado o inquérito civil, que era instaurado e presidido pela própria instituição ministerial.

Somente na Constituição Federal de 1988 (Constituição Cidadã), o Ministério Público adquiriu um capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, tornando-se independente e autônomo. Ademais, foram asseguradas algumas garantias constitucionais já conferidas aos membros do Poder Judiciário, tais como; vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos aos seus representantes (art. 128, § 5º, I, da CF/88). O órgão também passou a ter independência financeira, administrativa e funcional.

Dentre as mudanças, destacaram-se a de tempo certo para a investidura do cargo de Procurador-Geral, que é o chefe do Ministério Público Federal e exerce as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal - STF, no Superior Tribunal de Justiça - STJ, sendo também o Procurador-Geral Eleitoral. Ressalta-se que ele deve sempre ser ouvido em todos os processos. Outras modificações foram em relação à diferenciação das demissões *ad nutum* (revogado por uma só parte) pelo chefe do Poder Executivo, que consagrou também o inquérito civil, a ação penal pública privativa, a ação civil pública concorrente.

Importante lembrar que ao lado das prerrogativas existem as vedações constitucionais elencadas no art. 128, § 5º, I, da CF/88, a seguir transcrito:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

II - as seguintes vedações:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária;
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (BRASIL, 1988).

Para fiscalizar o cumprimento das vedações, a Emenda Constitucional nº 45/2004 criou o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, com competência para controlar a atuação administrativa e financeira do órgão, de acordo com o art. 130-A, incisos do I ao VI, da CF/88:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I o Procurador-Geral da República, que o preside;

II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III três membros do Ministério Público dos Estados;

IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

O Ministério Público logrou uma posição jamais vista, com garantias de Poder de Estado, com intuito de zelar pelo próprio regime democrático e pela defesa dos interesses difusos e coletivos. A Constituição de 1988 também possibilitou ao Ministério Público ser o guardião da cidadania, da família, da saúde, da educação, do consumidor, do meio ambiente, do deficiente, ou seja, um canal que liga o povo ao Estado Democrático de Direito. (GONÇALVES, 2000, p. 47).

### **2.3 Leis Infraconstitucionais que permitiram uma atuação mais ativa do Ministério Público**

As atribuições elencadas do Ministério Público nas Constituições brasileiras foram de extrema importância para a instituição, principalmente na Carta Magna vigente. Observa-se, no entanto, que as existências de Leis Infraconstitucionais também permitiram a execução de suas competências de forma efetiva.

Desde o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 (onde foi desenhado o seu perfil), passando pela primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951 (a qual organizou o Ministério Público no âmbito da União e nos Territórios), pela primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a LC Federal nº 40, de 14 de dezembro de 1981 (que traçou o perfil nacional mais uniforme, com conceito, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básicas comuns), até a Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85 (onde foi conferido ao Ministério Público a defesa de interesses transindividuais que possibilitaram uma transformação na forma de agir da instituição).

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Código de Defesa do Consumidor - CDC, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992, também ampliaram o campo de atuação da instituição.

Foram promulgadas ainda demais Leis referentes à organização institucional, tais como: a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1996, esta traçou normas gerais para os órgãos estaduais; e a Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, assemelhou o Ministério Público ao da Magistratura com relação à carreira, às garantias, às vedações, o controle externo etc.

Toda essa legislação deu suporte para as ações e para o avanço na consolidação do órgão para além das fronteiras de mero fiscal da Lei.

## **2.4 As competências do Ministério Público mais relevantes**

Diante das novas prerrogativas estabelecidas pela Constituição de 1988 ao Ministério Público, importante mencionar algumas competências de forma mais detalhada, considerando que o órgão se tornou um novo ator político.

O ordenamento jurídico brasileiro adotou a teoria da separação dos poderes de Montesquieu que, de acordo com o Filósofo, todo aquele que detém o poder tende a acometer

abusos. Daí surge a necessidade de se impor limites, os quais são postos pelo próprio poder, bem como, de dividir as funções de legislar, julgar e administrar por diferentes órgãos, verificando que a atribuição dentre os órgãos é dada pela competência de cada um.

Quando a competência é definida, é paralelamente estabelecido um dever ao agente público e a ele atribuído poderes que serão exercidos dentro dos limites de atuação. Os membros do *Parquet* se submetem aos limites convencionados nas regras de competência de cada órgão do próprio Ministério Público, as quais seguem as competências do poder Judiciário correspondente.

As funções institucionais do órgão estão expressas no art. 129, incisos I ao IX, do texto constitucional, como se segue:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.(BRASIL, 1988, online).

Contudo, o art. 129 da CF/88, cuida dos instrumentos de ação do Órgão, pois, as funções institucionais, propriamente ditas estão elencadas no art. 127, *caput*, que são a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e dos individuais indisponíveis. (MAZZILLI, 2015, p. 82).

Ainda de acordo com Mazzilli (2015, p. 82), a Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, é que fez melhor distinção entre as funções e os instrumentos de atuação do órgão. O Ministério Público teria as funções típicas, que são as intrínsecas próprias da instituição e as atípicas, que estão fora de sua atual destinação geral.

As funções atípicas remanescentes são as relacionadas à defesa do reclamante trabalhista, a defesa ativa do acidente de trabalho, a assistência judiciária aos necessitados,

como por exemplo, as investigações de paternidade. Com relação às funções típicas são as ações ligadas ao combate do crime, a defesa do meio ambiente, das crianças e dos adolescentes, de pessoas discriminadas, dentre outras.

Muito embora, reste dúvida quanto a distinção entre competência e função institucional, elas não existem, visto que quando se analisa o que pode ou não ser de atuação do Ministério Público, esbarra-se no próprio rol taxativo expresso no art. 129, da CF/88, anteriormente transcrito. Os incisos mais relevantes serão analisados no capítulo seguinte de forma mais detalhada.

Importante destacar que o Ministério Público Brasileiro é composto pelos MP's dispostos no art. 128 da CF/88, contudo, como o escopo deste trabalho se refere à atuação do MP no combate à corrupção, especificamente em relação aos crimes praticados na Operação Lava Jato, será estudado somente as ações no âmbito do Ministério Público Federal:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - os Ministérios Públicos dos Estados. (BRASIL, 1988, on line).

### 3 COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERMITEM O COMBATE À CORRUPÇÃO E OS LIMITES INSTITUCIONAIS DA INSTITUIÇÃO

Conforme mencionado no capítulo anterior, o Ministério Público ao longo da sua trajetória histórica no Brasil passou por diversas mudanças, de um órgão à disposição dos ditames reais à uma instituição voltada à defesa dos interesses da sociedade. Diante das novas prerrogativas elencadas no art. 129 da Constituição Federal de 1988, a atuação do *Parquet* tornou-se relevante tanto na esfera civil como na penal, incumbindo-lhe zelar pela moralidade e probidade administrativa. Considerando o cenário político brasileiro dos últimos tempos, é de extrema importância estudar as atribuições do MP que possibilitam a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Dentre outras competências do MP, as que incluem as de promover o inquérito civil, a ação civil pública e a ação penal pública são o diferencial no combate à um dos crimes que lesa a coisa pública, e conseqüentemente a sociedade, que é o crime de corrupção, objeto de estudo deste trabalho. Ao combater, o MP acaba por “[...] demonstrar uma atuação fortemente política, enquanto alcança o interesse de lideranças políticas, da classe empresarial, dos detentores do poder econômico e do próprio Estado.” (GONÇALVES, 2000, p. 64). Contudo, antes de adentrar nas ações promovidas pela instituição com intuito de combater a corrupção, as quais trouxeram grande projeção ao órgão, é necessária uma explanação acerca dos incisos mais relevantes do art. 129, da CF/88, que realizados de forma orquestrada permitem uma atuação mais expressiva.

Por exemplo, esclarecer no que consiste a tutela coletiva, e por conseguinte, a conceituação dos interesses difusos e coletivos; quais os instrumentos que propiciaram a atuação dos membros do *Parquet*, como a de promover o inquérito civil, a ação civil pública, e a ação penal pública privativamente; as Leis especiais que permitiram ampla ação do órgão na tutela coletiva de interesses transindividuais, como a Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85 e a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92 (que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício da função e nos crimes de corrupção), são de grande relevância.

Não menos importantes são as competências como o controle externo da atividade policial, em que possibilita à instituição acompanhar a coleta de informações na fase do inquérito policial, bem como, o controle da execução das penas.

### 3.1 Tutela Coletiva e os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos

O direito inicialmente regulava e acudia as relações jurídicas de natureza individual, no máximo o litisconsórcio, ativo ou passivo, ou o cidadão litigava com o poder público. No entanto, os Estados Unidos foram os primeiros a tutelar os conflitos que envolvem os interesses metaindividuais ou difusos ou coletivos, por meio das *class actions*, que nasceram da *equity* e receberam tratamento legislativo de regras escritas a partir de 1938, o qual se seguiu nos países de *common law*. Nos países de *civil law* houve uma incapacidade durante muito tempo para entender a dimensão social de interesses que atingiam a sociedade como um todo (CINTRA, 2014, P. 358).

Ao reconhecer que existem interesses públicos, que o patrimônio público é concomitante um bem público (estatal) e bem difuso (da coletividade), que este patrimônio é constituído por via de tributos pagos pelo povo, há de se perceber que o bem público é de interesse da sociedade, portanto, quando esse mesmo bem é lesado ou ameaçado de lesão, é necessária uma intervenção por aquele quem tem legitimação para defendê-lo, que é o Ministério Público.

Desta forma, importante saber que os interesses públicos ou coletivos tutelados pelo Ministério Público, aludidos no art. 129, III, CF/88, são os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ressalta-se que, com relação aos interesses individuais homogêneos, a Constituição Federal de 88 omitiu-os, visto que a conceituação legal deste direito só surgiu anos depois com o Código de Defesa do Consumidor – CDC, Lei nº 8.078/90. O que ocorreu foi que a Constituição estava valendo-se do conceito largo de interesses transindividuais, portanto, o Ministério Público pode defender quaisquer direitos desde que indisponíveis, ou com caráter de abrangente ou suficiente expressão social (MAZZILLI, 2015, p. 94).

O tema ação coletiva se concentrou em conceituar os interesses veiculados pelas ações coletivas, ou seja, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo como fundamento a representação de direitos alheios, por meio de substituição processual e a extensão da coisa julgada (LEAL, 1998, p. 736). O interesse é difuso quando ele é transindividual, tem natureza indivisível, os titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias do fato, inexistindo relação. Os interesses coletivos são aqueles também transindividuais, de natureza indivisível, mas as pessoas são determinadas, no sentido de pertencerem a uma coletividade, ligadas entre si por uma relação jurídica, como associações ou corporações. Com relação aos interesses individuais homogêneos, estes têm uma origem



ou causa comum, com indivíduos identificáveis sem que haja uma relação base entre os interessados.

Considerando que o Estado protege determinados bens jurídicos, que reputa relevantes ao interesse público, nada mais lógico que reagir contra o infrator, punindo-o de acordo com a gravidade da falta. Sendo assim, o *jus puniendi* ou o poder de punir é uma manifestação da soberania estatal (BOSCHI, 1987, p. 17) e o dever de punir manifesta-se através da atuação do Ministério Público e de outros agentes estatais como a autoridade policial e o órgão jurisdicional.

Havendo lesão ao patrimônio da sociedade, o Ministério Público tem o *dominus litis* (titular da ação), com a atribuição legal de provocar a denúncia, que é a petição inicial no processo civil, após obter informações provisórias por meio do inquérito policial para formar a *opinio delicti* (juízo provisório), com o propósito de assegurar a proteção dos interesses indisponíveis da sociedade. Desta forma, o Estado confere ao Ministério Público o poder-dever de representá-lo, assim sendo, seus membros devem agir, constituindo a ação penal um dever e não um simples direito (Princípio da Obrigatoriedade).

### **3.2 Ação Civil Pública**

A ação civil pública é o instrumento jurídico destinado à responsabilização por danos a qualquer interesse ou direito difuso ou coletivo (GONÇALVES, 2000, p. 108). A finalidade é de proteger o patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Considerando o perfil social da Constituição Federal do Brasil e para garantia a normatização constitucional, o legislador constituinte colocou à disposição da sociedade, instrumentos que possibilitassem a tutela de interesses que beneficiam a coletividade como um todo, e uma das ferramentas é a ação civil pública.

Estes interesses coletivos chamados de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, como conceituados no item anterior, e que pertencem a um grupo de pessoas indetermináveis, necessitam de uma ação coletiva para protegê-los. Diante deste fato, foi criada a ação civil pública, sendo o Ministério Público legitimado para promover sua defesa.

Vale ressaltar que o remédio constitucional da ação civil pública, surgiu antes da promulgação da Carta Magna vigente, que é a Lei da Ação Civil Pública – LACP, Lei nº 7347/85, tutelando interesses ligados ao meio ambiente, consumidor, bens ou direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, contudo, houve omissão em relação a

quaisquer outros interesses difusos e coletivos. Esta omissão só foi reparada com a entrada em vigor da CF/88, onde se estabeleceu a expressão “interesses difusos e coletivos”, e a partir de então, o Ministério Público passou a ter ampla legitimação para intentar este remédio constitucional.

Considerável destacar que antes da LACP, também foi editada a Lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, Lei nº 6.938/81, a qual deu legitimidade ao Ministério Público para propor ação civil em defesa do meio ambiente, e posteriormente à Constituição o Código de Defesa do Consumidor – CDC, Lei nº 8.078/90, conceituando de forma mais ampla os interesses coletivos em sentido estrito, conforme relatado no subitem 2.1 deste trabalho.

Além de legitimado para propor a ação civil pública, o MP pode atuar como parte autônoma, zelando pela regularidade do processo e pela correta aplicação da Lei. Assumirá também a titularidade ativa, quando uma associação legitimada desistir de maneira infundada ou abandonar a ação. Diferentemente da ação penal pública, na ação civil, o órgão não tem competência privativa. Poderá ocorrer a formação de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal na propositura da ação.

Voltando ao que diz o art. 129, III, da CF/88, o Ministério Público tem a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública, entretanto, estamos falando de institutos distintos, embora guardem relação entre si. O inquérito civil é um procedimento administrativo, sua natureza é pré-processual, realizado extrajudicialmente, no âmbito do Ministério Público. Seu objetivo é buscar elementos de convicção para fundamentar a atuação do MP, portanto, é um meio facultativo de viabilizar o a propositura da ação civil pública e não há a obrigação de ajuizá-la. Após a conclusão do inquérito, poderá ser determinado seu arquivamento. Desta forma, o inquérito civil não é pressuposto para a propositura da ação civil pública.

Como trataremos no subitem seguinte sobre o crime de corrupção, tipificado nos arts. 317 e 333, corrupção passiva e ativa, do Código Penal Brasileiro - CP, respectivamente, e a ação correspondente que poderá ser ajuizada para que os responsáveis possam responder pelos seus atos é a ação penal pública, apenas apresentamos este subitem relativo à ação civil pública, a título de conhecimento dos instrumentos utilizados pelo MP com o intuito de defender a *res pública*.

### **3.3 A investigação criminal, o controle externo da atividade policial e a ação penal pública**

A persecução penal, compreendendo a investigação criminal e a ação penal, antes reservada ao próprio ofendido, passou a ser monopólio do Estado quando este percebeu que a prática delituosa atinge, além da vítima, o próprio Estado. Por esta razão “[...] incumbe ao Estado o poder-dever de punir, que no passado, sob a influência do direito canônico, vigorou o sistema inquisitório, quando sumariamente a pessoa era condenada e executada, malferindo os princípios da imparcialidade, do contraditório e da ampla defesa.” (GONÇALVES, 2000, p. 95). A fase do arbítrio só foi superada com o advento do Ministério Público a fim de preservar o equilíbrio jurídico e a paz social.

Consoante a CF/88, compete ao Ministério Público “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da Lei”, ou seja, o órgão tem o *munus* da titularidade da ação penal e a fiscalização das leis, atuando ora como agente, ora como fiscalizador, conforme a fase da persecução penal ou do ato praticado, identificado pela natureza da qualidade de intervenção do *Parquet*. O inciso I, do art. 129 acima transcrito, consagra o sistema acusatório, a qual sua característica é a separação dos órgãos que acusam e julgam, redefinindo o papel da polícia judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário na persecução criminal. A consequência mais importante foi a abolição da ação penal *ex officio* e o afastamento do magistrado da atividade persecutória antes do oferecimento da denúncia. (FREITAS, 1998, p. 17).

Desta maneira, havendo a infração penal, a persecução se desenvolve a princípio com o inquérito policial ou a investigação. É nesta fase que podemos verificar o controle externo da atividade policial pelo MP, onde o órgão exerce a fiscalização nos inquéritos policiais, requisita diligências ou as promove diretamente. A função institucional de controle externo da atividade policial será analisada em momento posterior, devido a necessidade de esclarecer como esta atuação funciona de forma efetiva. O momento seguinte ao inquérito policial é o da ação penal, em que a instituição é titular exclusivo, onde há a necessidade de agir com lisura, independência funcional, responsabilizando os culpados e promovendo a defesa social das vítimas (GONÇALVES, 2000, p. 96).

Importante ressaltar que existe uma diferença entre a polícia judiciária e administrativa. A segunda atua antes da ocorrência do crime para preveni-lo, enquanto que a primeira é chamada para agir após a sua consumação e munir o MP, que é o órgão estatal incumbido de perseguir em juízo o delinquente.

Os argumentos de que diligências investigatórias são exclusividade da polícia judiciária são discutíveis, isto porque, o art. 144, §4º da CF/88, determina que “às polícias civis incumbem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações, exceto aos militares,

mas sem caráter de privatividade”. A investigação é uma coleta de elementos de prova de ocorrência de um crime, para posteriormente instaurar uma ação penal, mas não é a única, nem tão pouco são atos de autoritarismo ou arbitrariedade, nem usurpação de função típica da polícia judiciária pelo Ministério Público.

As diligências referentes à persecução preliminar da infração seriam realizadas pela polícia investigativa, enquanto que a função de auxiliar o Poder Judiciário, como por exemplo executar mandato de busca e apreensão, recairia sobre a polícia judiciária. Esta é a conceituação adotada na Lei que dispõe sobre a investigação criminal, conduzida pelo delegado de polícia, Lei nº 12.830 de 20 de junho de 2013, que no seu art. 2º preceitua que “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado”. (BRASIL, 2013, online).

Corroborando este entendimento, o Código de Processo Penal, no art. 4º dispõe que “a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”. (BRASIL, 1941, online). O inquérito policial é um procedimento administrativo preliminar, presidido pela autoridade policial, que tem por objetivo a apuração da autoria e da materialidade (existência) da infração, e sua finalidade é contribuir na formação do convencimento (opinião delitiva) do titular da ação penal, que em regra é o Ministério Público, e excepcionalmente, a vítima (TÁVORA, 2014, p. 16).

Presidir a investigação criminal não é tarefa privativa da polícia judiciária. Outras autoridades podem presidir investigação, como nos inquéritos parlamentares presididos pelas CPI's no Congresso Nacional, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que trata do inquérito procedido pelas Comissões Parlamentares de Inquéritos; nos inquéritos militares presididos por oficiais de carreira; as investigações feitas pelos Tribunais de Contas, de acordo com os art's. 71 e 74, § 2º, da Carta Magna e o próprio Ministério Público, autorizado pelo art. 129, I, VI, VII e IX, bem como a Lei Orgânica do Ministério Público, LC nº 75/93, no art.8, V, onde preceitua que para o exercício de suas atribuições o Ministério Público da União poderá “realizar inspeções e diligências investigatórias”. (BRASIL, 1993).

Apesar de controversa a participação do Promotor de Justiça no acompanhamento dos atos investigatórios, se haveria a presunção de pressão ou de ilegalidades, o art. 15 da Lei Complementar nº 40/ 81, que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, elencou alguns poderes específicos, rotulados como atribuições aos membros do *Parquet*, precipuamente nos incisos III e V, *in verbis*:

Art. 15 - São atribuições dos membros do Ministério Público:

III - acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais ou administrativos, quando assim considerarem conveniente à apuração de infrações penais, ou se designados pelo Procurador-Geral;

V - assumir a direção de inquéritos policiais, quando designados pelo Procurador-Geral, nos termos do inciso VII do art. 7º desta Lei. (BRASI, 1981, online).

Junte-se a isso que, o Supremo Tribunal Federal - STF possui farta jurisprudência reconhecendo que essa atuação do Ministério Público para promover a ação penal pública, não pressupõe a instauração prévia de inquérito policial. São exemplos, dentre outros: RTJ 76/741, rel. Min. Cunha Peixoto; HC 80.405/SP, rel. Min. Celso de Melo, HC 81303, Relator(a): Min. Ellen Gracie, *in verbis*:

EMENTA: Habeas Corpus. Máfia dos Fiscais. **Corrupção ativa**. Art. 333 do Código Penal. [...] **Impertinência da alegação de falta de justa causa para a ação penal, pois pode o Ministério Público, dispondo de elementos suficientes acerca da materialidade do crime e de indícios de autoria, dar início à ação penal, não sendo imprescindível a existência de inquérito policial** (RTJ 76/741 e 64/343 e HC nº 80.405/SP). (HC 81303, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 05/02/2002, DJ 23-08-2002 PP-00092 EMENT VOL-02079-01 PP-00177)

Também corrobora o entendimento, o enunciado da Súmula nº 234 do Superior Tribunal de Justiça, em que preceitua que “a participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia”. Concluí-se que, exercendo a atividade de investigação preliminar, o MP não está adentrando na competência da polícia judiciária, nem tão pouco a ausência de uma investigação criminal é impedimento do órgão propor a ação penal pública.

### **3.3.1 Controle Externo da Atividade Policial**

O controle externo da atividade policial será analisado com mais detalhes para que se possa esclarecer no que consiste esta atuação do MP. Sendo uma das funções institucionais do Ministério Público, o controle está elencado no art. 129, VII, da Constituição Federal de 1988, que determina ao órgão “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”<sup>1</sup> e compõe o sistema de freios e contrapesos, típico do Estado Democrático de Direito, em que não há poder sem controle.

---

<sup>1</sup> O art. 129 faz uma remissão ao art. 128, § 5º, o qual prescreve que os Procuradores Gerais da União e dos Estados poderão propor ao Poder Legislativo respectivo, leis complementares que serão os instrumentos de cada instituição que presidirem.

Este dispositivo, segundo Mazzilli (2015, p. 108), foi fruto de uma tendência do constituinte de impor controles externos a todos os órgãos públicos, o que acabou acontecendo até ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.<sup>2</sup>

O controle exercido pelo MP significa que não há uma subordinação da polícia judiciária ao MP, não há hierarquia dos membros do *Parquet* sobre as autoridades policiais e seus agentes. Consiste no acompanhamento da coleta de informações, as quais servirão de base para atuação da jurisdição penal, uma vez que, baseado nos dados do inquérito policial, em regra, o órgão acusador oficial deduz em juízo a pretensão punitiva do Estado. O controle externo está relacionado diretamente com a função ministerial de promover a ação penal pública e não alcança toda e qualquer atividade da polícia repressiva ou preventiva. Ademais, a finalidade do controle externo é para garantir o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana, bem como aos direitos assegurados na CF/88, como a preservação da ordem pública; a preservação e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; a indisponibilidade da persecução penal, sendo estas os pilares do controle externo da atividade policial.

Nessa esteira, aduz Mazzilli (2015, p. 108) que:

O controle externo sobre a atividade policial é de grande importância prática, principalmente na área em que polícia e Ministério Público têm atividades conexas, como a investigação de crimes e a atividade de polícia judiciária da União e dos Estados. Por meio desse controle, deve o Ministério Público zelar pela legalidade da investigação criminal, pelo princípio da indisponibilidade e obrigatoriedade, pelos direitos humanos, pela eficiência, probidade e impessoalidade dos trabalhos policiais.

A forma, os critérios e os limites do controle das polícias federal e civil dos Estados são estabelecidos na Lei Complementar nº 75/93, em seus art.s 9º e 10º, bem como na Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº 8.625/93, no art. 80, transcritos a seguir:

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

- I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

---

<sup>2</sup> Conselho Nacional de Justiça - CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP foram órgãos criados a partir da emenda constitucional nº 45/2004, com a finalidade de controle da atuação administrativa financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente. Contudo, a tentativa restou frustrada, considerado a composição de seus membros, quase toda composta por membros do Judiciário e do MP.

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.(BRASIL, 1993, online).

Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União. . (BRASIL, 1993, online).

Outras funções do MP são correlatas ao controle externo, tais como as dispostas no art. 129, I, II, VI, VIII e IX, da CF/88. Tais incisos, em seu conjunto, permitem ao órgão fiscalizar a legalidade dos procedimentos da polícia administrativa, realizar investigações autônomas das infrações penais, desde que haja relevância social.

Segundo Freitas (1998, p. 20), o controle externo é um sistema de vigilância e verificação administrativa, e o exercido pelo MP sobre a polícia judiciária é sobre “sua atividade-fim, que é a investigação da autoria, da materialidade e das circunstâncias dos ilícitos penais.”

A consequência da adoção do sistema acusatório na estrutura da persecução criminal é a separação, entre órgãos distintos estatais, das funções de acusar e julgar e, por consequência, o controle externo da atividade policial pelo MP, além da abolição da chamada ação penal *ex officio*, afasta a atividade persecutória anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa (FREITAS, 1998, p. 18), isto também para preservar a neutralidade e a imparcialidade nas decisões, na divisão das funções de julgar e de acusar.

Ressalta-se que, o controle externo estaria prejudicado, caso não houvesse a permissão ao agente do MP para o ingresso nos estabelecimentos policiais. Para Freitas (1998, p. 22), o acesso não se restringe às delegacias, mas também a todos os lugares onde ocorram atos de investigação, e ainda estabelecimentos prisionais.

O citado art. 10, da LC nº 75/93, transcrito anteriormente, é um instrumento hábil para o controle de qualquer abuso, isto porque, tomando conhecimento de todas as prisões realizadas, pode o membro do MP interferir em benefício da liberdade do preso. Tal interferência inclusive pode ser perante a autoridade judiciária, por meio do *habeas corpus*, se cabível. No caso das prisões em flagrante, a interferência possibilita o controle depois da instauração ou não do respectivo inquérito policial. Deve-se considerar que o controle externo exercido pelo órgão ministerial não se refere à atividade policial administrativa, que é de responsabilidade das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Entretanto, como sua atividade é ligada a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do

patrimônio, é de extrema relevância pública, incumbindo ao MP zelar para que os procedimentos policiais atentem para a legalidade, baseado no controle exposto no art. 128, II, da CF/88.

Nessa esteira de funções institucionais do MP correlatas ao controle externo, como exposto no art. 129, IX, está a de investigar diretamente as infrações penais, crimes e/ou contravenções, quando necessário. A regra de apuração de crimes é da polícia judiciária, contudo, excepcionalmente, quando do interesse social, é possível que os procuradores, amparados por prerrogativas e garantias inerentes de agentes políticos do Estado, promovam investigações autônomas, como por exemplo, crimes cometidos por autoridades, pessoas influentes ou integrantes de forças policiais.

### 3.3.2 Ação penal pública

A primeira função institucional do Ministério público que alude o art. 129, da CF/88 é a de “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da Lei.” Esta atribuição se conecta diretamente às próprias origens do MP e o momento em que o órgão detém uma parcela direta da soberania do Estado. (MAZZILLI, 2015, p. 86). A Constituição Federal permite que a instituição tenha o monopólio para decidir a propositura ou não da ação penal. É indelegável ou exclusiva tal atribuição.

Esta privatividade só admite duas exceções: “na fase transitória de criação de Estado membro, é possível que pessoas estranhas à carreira exerçam as funções do ofício do Ministério Público” (MAZZILLI, 2015, p. 87); quando o MP é inerte, o ofendido pode propor a ação penal subsidiária da pública.

No ordenamento jurídico, a ação penal se encontra no art. 100, do CP, bem como no art. 24, do Código de Processo Penal - CPP, *in verbis*:

Art. 100 - A ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido. BRASIL, 1941, online).

Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.(BRASIL, 1941, online).

Quando o inquérito policial é encerrado, os autos são entregues ao MP, para que ele possa decidir se devolve o inquérito policial para a polícia, caso necessite novas diligências ou para requerer o arquivamento, quando o MP entende que não há crime ou



quando não existe prova da autoria, por exemplo, ou pode denunciar quando formar sua *opinio delicti*. (art. 28, CPP). Se o MP for convencido que houve um crime a ser processado, ele faz a acusação inicial através da denúncia, que é a petição inicial no processo penal.

Nos atos ilícitos praticados, posteriormente denominado de Mensalão, em 2006, o então procurador-geral da República à época, Antônio Fernando Souza, apresentou denúncia contra as pessoas que se beneficiaram deste crime. Em 2007, o Inquérito 2245 foi convertido na Ação Penal 470, pelo STF.

### 3.4 Controle da execução das penas

A fiscalização dos presídios é função também do Ministério Público, devendo-se fazer presente para verificar a existência de problemas tanto nos cárceres quanto com os presidiários. Esta função não está ligada diretamente aos crimes de corrupção, entretanto, ela não pode ser deixada de fora da análise das competências mais relevantes do MP. De acordo com a Lei de Execuções Penais - LEP, Lei nº 7.210/84, o Ministério Público é um dos órgãos da execução penal, como disposto no art. 61, III, in verbis: “ Art. 61. São órgãos da execução penal: III - o Ministério Público”. (BRASIL, 1984, online).

O membro do Parquet deve fiscalizar as prisões, examinando as condições de higiene, educação, saúde, segurança, alimentação, ressocialização e preservação dos direitos fundamentais do encarcerado. O órgão fiscaliza a “execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução” (art. 67, da Lei nº 7.210/84), especialmente para o determina o art. 68, da LEP, transcrito a seguir:

Art. 68. Incumbe, ainda, ao Ministério Público:

I - fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento;

II - requerer:

a) todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo;

b) a instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução;

c) a aplicação de medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança;

d) a revogação da medida de segurança;

e) a conversão de penas, a progressão ou regressão nos regimes e a revogação da suspensão condicional da pena e do livramento condicional;

f) a internação, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior.

III - interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária, durante a execução.

A visitação aos estabelecimentos prisionais deve ser mensal, registrando sua presença em livro próprio, isto para auferir o controle da regularidade do cumprimento da

pena, principalmente em relação aos prazos para concessão de benefícios de acordo com a guia de execução penal, conforme § único do art. 68, acima supracitado. Esta é uma oportunidade para que os presos possam ser entrevistados e sejam colhidas as informações sobre seus direitos que por ventura alguém possa ter, peticionando nos autos. (TÁVORA, 2013, p. 1315).

No âmbito do Ministério Público Federal existem as câmaras de coordenação, no caso do Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional, a atuação é da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

A Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é o órgão colegiado que possui atribuições de coordenação, integração e revisão da atuação funcional dos Membros do Ministério Público Federal relativamente às matérias concernentes ao controle externo da atividade policial (já mencionado em item anterior) e sistema prisional e de acordo com a Resolução Nº 20 do Conselho Superior do Ministério Público Federal - CSMPF, de 6 de fevereiro de 1996, as Câmaras de Coordenação e Revisão são organizadas por matérias:

Art. 1º As Câmaras de Coordenação e Revisão constituem a menor unidade de natureza colegiada na estrutura do Ministério Público Federal, competindo-lhes as atividades de coordenação, integração e revisão do exercício funcional na instituição, exceto nos casos de atribuição do Procurador-Geral da República e do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, com participação igualitária de seus membros. (Alterado pela Resolução CSMPF Nº 148, de 1º/4/2014).

§ 7º À 7ª Câmara de Coordenação e Revisão incumbe atuar nos feitos cíveis e criminais relativos ao controle externo da atividade policial e aos estabelecimentos penais. (Incluído pela Resolução CSMPF Nº 148, de 1º/4/2014). (BRASIL, 1996, online).

Especificamente em relação ao Sistema Prisional, a 7ª Câmara procura garantir à sociedade a efetiva e correta execução da pena, delineando linhas de atuação, propondo alternativas dirigidas à mudança da triste realidade do sistema carcerário brasileiro.

No caso de procedimentos para a melhoria das condições do sistema prisional, podemos verificar uma parceria entre a Defensoria Pública e o Ministério Público Estadual, como no caso exposto a seguir, no Estado do Mato Grosso, em que o Estado entrou com uma apelação contra que condenou o Estado a adotar providências em relação a previsão orçamentária para reforma física e estrutural da Cadeia Pública de Mirassol D'Oeste – MT:

APELAÇÃO Nº 61724/2012 - CLASSE CNJ - 198 - COMARCA DE MIRASSOL D'OESTE Trata-se de Recurso de Apelação, interposto pelo ESTADO DE MATO GROSSO, visando reformar a r. sentença [...] que condenou o Estado de Mato Grosso na obrigação de fazer, para [...] realizar ampla reforma física e estrutural no prédio que abriga a cadeia pública de Mirassol D'Oeste-MT, ou, alternativamente,

construir nova unidade, [...] e construir, no prazo de 06 (seis) meses para início das obras, uma unidade de semi-liberdade de modo a atender as condições legais previstas na Lei nº 7.210/1984, [...].(MATO GROSSO DO SUL, 2012,online).

Outra ação foi promovida pelo Ministério Público Federal contra a União e o Estado do Paraná com o intuito de garantir o pleno exercício do direito coletivo à saúde e à integridade física e moral dos presos custodiados na Delegacia de Polícia Federal de Londrina/PR., a seguir transcrita:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 1.25.000.001257-2014-68, em face de UNIÃO e do ESTADO DO PARANÁ. [...] a garantia do pleno exercício do direito coletivo à saúde e à integridade física e moral dos presos custodiados na Delegacia de Polícia Federal de Londrina/PR, diante, dentre tantos outros fatores, da persistente superlotação daquele estabelecimento, inadequação das suas instalações físicas e ausência de previsão legal para custodiamento de presos em unidades da Polícia Federal. [...] a desativação, por completo, da carceragem da Delegacia de Polícia Federal de Londrina/PR, e a correspondente ampliação, nas Cadeias Públicas administradas pelo Estado do Paraná, das vagas destinadas a presos provisórios [...]. (PARANÁ, 2014, online).

## 4 COMBATE À CORRUPÇÃO

### 4.1 Relatos da corrupção no Brasil

O crime de corrupção está expresso no Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940, no Título XI – Dos crimes contra a Administração Pública, art. 317, para a corrupção passiva e art. 333, para a corrupção ativa, *in verbis*:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. (BRASIL, 1940, online).

A palavra corrupção, etimologicamente vem do latim *corruptos*, que é o ato de quebrar aos pedaços, ou seja, decompor ou deteriorar algo (SOUZA, 2017, p. 32), podendo ser entendido como a ação de corromper, subornar, oferecer dinheiro em troca de benefícios especiais de interesse próprio.

Este ato tão vivenciado pela sociedade brasileira, tem um contorno mais agressivo nas palavras de Gomes (2017, p. 85), o qual entende que ao ser colocada uma lupa “sobre as elites dirigentes e delinquentes, logo se descobre que o Brasil é, ao mesmo tempo, uma cleptocracia e uma plutocracia. *Kleptos* significa ladrão e *cracia* é poder, governo; logo, um governo composto por ladrões. *Plutos* significa riqueza, pessoas com dinheiro, e *kratos* ou *cracia* é poder, governo; logo, um governo administrado por pessoas com muito dinheiro”.

Precisar as origens da corrupção no Brasil, não é uma tarefa fácil, o que pode-se observar é que os relatos de como agiam os nossos colonizadores não será diferente dos relatos de corrupção vistos nos últimos anos noticiados na mídia, guardada as devidas proporções. Isto porque crescemos ouvindo frases como “rouba, mas faz”, ou habitamos ao velho “jeitinho brasileiro”, o fato é que esta prática corriqueira se tornou sistêmica e até tolerada pela população.

Souza (2017, p. 33) aponta que existiram três causas para a corrupção no Brasil: histórica, política e cultural. Historicamente os componentes seriam a colonização e a escravatura, sistemas injustos, em que para poder sobreviver aos ditames dos poderosos era necessário se corromper. Politicamente a corrupção se funda no patrimonialismo, isto porque não havia uma distinção entre público e privado, por outro lado, havia o favorecimento de indivíduos com base nos laços familiares e de amizade, que era o clientelismo. Culturalmente são as práticas

cotidianas, demonstrando uma ausência de limites entre as esferas pública e privada, tais como: estacionar em vagas de idosos ou cadeirantes sem ter essas necessidades; furar filas de um modo geral; ou seja, o hábito de levar vantagem em tudo.

No período colonial, com a distância entre a metrópole e a colônia, os portugueses que aqui chegaram, tiveram que ser permissivos com os nobres que vieram estruturar as instituições, concedendo vantagens. Outro fator teria sido a escravidão, pois, era a única forma de exploração de trabalho existente. O trabalho livre era pouco regulado, então, eles subornavam, praticavam favorecimento ilícito com dinheiro público (peculato) e também o nepotismo.

No período imperial, destacaram-se as relações entre o Estado e a obtenção de contratos para a realização de obras públicas. A participação dos eleitores no processo de escolha de seus representantes teria que se enquadrar em requisitos estabelecidos por uma comissão eleitoral, sem que houvesse um critério público que assegurassem os direitos de participação política a qualquer cidadão.

No período da velha república havia o “voto de cabresto” ou a “compra de voto”, práticas constantes, em que os detentores do poder não faziam esforço em dissimular. Na eleição para presidente da República em 1929, entre Getúlio Vargas e Júlio Prestes, apesar do segundo ter sido mais votado, foi Getúlio quem assumiu a presidência. Outro exemplo foi nas campanhas eleitorais de 1950, onde existiu a “caixinha do Adhemar”. Adhemar de Barros, político paulista, conhecido como o fazedor de obras e seu lema era o “rouba, mas faz”, segundo Souza (2017, p. 35).

Ainda houve o caso da Capemi, entidade sem fins lucrativos de amparo à velhice e à infância em que seus recursos eram transferidos ao então ministro chefe do Serviço Nacional de Informação - SNI, como subterfúgio para colocar o grupo Capemi no processo licitatório para desmatamento da área submersa de Tucuruí, isto durante o período militar, iniciado com o golpe de 1964.

Apesar de passarmos pela redemocratização com o fim da ditadura militar, acabamos por vivenciar outro fato marcante ligado à corrupção que levou ao processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, cujo recursos para a campanha eleitoral, provieram de um plano de captação de dinheiro, vinculação e loteamento de cargos federais. Mas o pior ainda estaria por vir, e escândalos envolvendo os nomes de líderes políticos passaram a ser a pauta dos noticiários desde 2005, com o escândalo do Mensalão, no governo do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, seguindo-se em 2014 da Operação Lava-

Jato e em 2016 de outro processo de *impeachment*, desta vez da ex-presidente Dilma Rousseff.

Passado o tempo desde a colonização do Brasil até os tempos atuais, percebermos que não sabemos o que é viver em um país livre de corrupção, ou pelo menos, que existindo este ato nocivo à sociedade, seus infratores sejam punidos. O trabalho articulado entre órgãos como o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e o Ministério Público conseguiram deflagrar a operação lava-jato, por exemplo, levando a condenação empresários, políticos, agentes públicos e a elite da sociedade. Observá-los cumprindo penas privativas de liberdade, mostra-nos um alento de que mudanças poderão ocorrer na forma de visão da sociedade brasileira com relação às práticas de corrupção.

## **4.2 Formas de combate à corrupção**

Souza aduziu que uma das causas para a corrupção no Brasil seria cultural. Em sentido oposto Avritzer (2016, p 85) entende que essa visão é equivocada, visto que melhor seria apontar para a disputa entre concepções diferentes da política. Aceitar que a corrupção é cultural desta forma simplória, seria como naturalizar o fenômeno da disputa política por meio da corrupção, isto porque são ignorados os esforços de aprimoramento institucional que vem sendo postos em prática desde o início dos anos 1990, com a instauração de novos organismos de combate à corrupção, como a Lei Orgânica dos Tribunais de Contas, a criação da Controladoria-Geral da União - CGU e as profundas mudanças na estrutura da Polícia Federal - PF. Tais ações provocam uma percepção, mesmo que incipiente, do sistema de valores em vigor, em que há uma tolerância muito menor as práticas corruptas e uma valorização das instituições a partir deste padrão.

Muito embora, tenha havido mudanças significativas na Constituição Federal de 1988, até em decorrência dos movimentos sociais antecedentes, de onde emergiu a Assembleia Nacional Constituinte e sua orientação participativa, não foi perceptível alterações nas características da competição política, sendo mantida uma lógica clientelista e criando uma crise de governabilidade de efeitos devastadores, capaz até de debilitar presidentes. Por exemplo, a capacidade administrativa da ex-presidente Dilma Rousseff, no seu segundo mandato, ficou comprometida dificultando o exercício de governar, de manter o poder da agenda política, devido a corrupção na base aliada. No primeiro ano do governo Dilma, sete ministros foram demitidos, ligados aos partidos PT, PR, PP, PMDB, PCdoB e PDT (AVRITZER, 2016, p. 89). Os órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União –

TCU, a Controladoria - Geral da União – CGU, a Polícia Federal – PF e o Ministério Público – MP, tiveram participação ativa no combate à corrupção, dentro de seus limites institucionais.

Antes de adentrar nas ações praticadas pelos órgãos de combate à corrupção, com enfoque principal no MP, é necessário deixar claro que os exemplos que serão demonstrados não se tratam de apologia negativa à um determinado partido. Ao retratar o Partido dos Trabalhadores – PT é necessário considerar que ele esteve no centro desses escândalos porque era o partido que estava no poder, aliás esteve no poder por 13 anos, era o foco de “aliados” e foi protagonista de um dos maiores crimes de corrupção investigado, seus atores foram julgados, condenados e ainda se verifica o desdobramento da operação lava-jato até a presente data, sem mencionar que os dois presidentes, Lula e Dilma, também foram citados nas delações dos envolvidos no grande acordo criminoso.

#### **4.3 Questões emblemáticas**

Ao analisar os dados apresentados no site do Ministério Público Federal acerca dos crimes de corrupção descobertos nos últimos anos no Brasil, verificou-se um fato repetitivo. Alguns dos envolvidos na operação Lava Jato também tinham participado de outros atos ilícitos praticados contra o erário, que ficaram conhecidos como Mensalão, Pasadena e Petrolão.

A primeira operação se traduziu em pagamento de campanhas futuras e passadas e comprar apoio parlamentar, fato este que deu origem à ação penal nº 470, sendo que a maioria dos envolvidos faziam parte do Partido dos Trabalhadores, que posteriormente foram julgados e condenados pelo STF. Este plano começou em 2005, com uma entrevista do então Deputado Roberto Jefferson, declarando a existência do mensalão, ato contínuo foi instaurada a CPI com a aprovação do relatório pedindo a cassação de 18 deputados. Em 2006, a Procuradoria-Geral da República – PGR apresentou denúncia ao STF contra 40 pessoas supostamente envolvidas com a compra e a venda de votos que favorecessem o governo. No ano seguinte, o STF converteu o processo em ação penal, sendo posteriormente condenados 20 dos envolvidos, que ainda permanecem presos, 4 cumprem penas alternativas e 13 foram absolvidos. (CLOVES, 2017).

Um dos réus, o ex-secretário geral do PT, Silvinho Pereira, fez um acordo com a PGR em troca de prestação de serviços comunitários. O delator, ex-deputado Roberto Jefferson, foi condenado, no entanto, a pena de prisão de 7 anos e 14 dias deu-lhe o direito de

cumprir a sentença em regime semiaberto, que posteriormente, com a manifestação favorável da PGR, foi concedido um indulto. Destaca-se a atuação do MP, quando ele é chamado para se manifestar nos processos. Além da implicação destes envolvidos, outros nomes chamaram mais atenção, como o do ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu, de Delúbio Soares, ex-tesoureiro de PT e José Genoíno, ex-presidente do PT e ex-deputado federal. Todos foram condenados pelos crimes de corrupção ativa, com penas de prisão de 7 anos e 11 meses (José Dirceu), de 6 anos e 8 meses (Delúbio Soares) e de 4 anos e 8 meses (José Genoíno), em regime semiaberto, e ao pagamento de multa no valor de R\$ 971.128,92 (José Dirceu), R\$ 466.888,90 (Delúbio Soares) e R\$ 667,5 mil (José Genoíno), todas quitadas de imediato com a arrecadação de doações de militantes, numa espécie de “vaquinha”. Ressalta-se que houve uma manobra e a Corte fez um novo julgamento de um processo que já havia sido decidido por maioria em sua composição anterior, inocentou os acusados do crime de formação de quadrilha, visto que esta condenação poderia aumentar as sanções. Após o cumprimento em poucos meses das penas aplicadas, eles passaram a cumprir prisão domiciliar (SOUZA, 2017, P. 89).

Destarte, o escândalo mencionado ter abalado o cenário político, o governo e a sociedade, puderam vivenciar outro escândalo maior, que ainda estaria por vir. A atuação conjunta dos órgãos de combate à corrupção como o TCU, a CGU, a PF e o MP deflagraram a operação Lava-Jato. Ressalta-se que esta operação se iniciou com outro esquema de corrupção chamado o Petrolão do PT. Para Souza (2017, 53) as penas aplicadas aos réus do Mensalão deixaram transparecer que foram em demasia abrandadas, como exposto acima, e, por conseguinte, as práticas delituosas continuaram acontecendo, dando a entender que o Petrolão guarda estreita relação com o Mensalão, isto porque os objetivos como o *modus operandi* são os mesmos.

Antes de ser desvendado este segundo plano, alguns acontecimentos chamaram a atenção do país, inclusive no exterior, que foi a descoberta do pré-sal, anunciado em 2006 pela Petrobras. Esta descoberta provocou vários debates acerca dos *royalties* da produção entre os governos dos estados, entretanto, na mesma época os desvios de fundos da estatal, a maior empresa brasileira, já estavam em curso.

Paralelo a este anúncio, também em 2006, a Petrobras realizou a compra de 50% das ações da refinaria de Pasadena, no Texas - Estados Unidos. O que seria uma transação comercial, acabou por originar uma investigação no TCU, PF e MP, devido à indícios de evasão de divisas e superfaturamento. No ano anterior, a empresa belga Astra Oil pagou US\$ 42,5 milhões pela refinaria toda, e, um ano depois a estatal brasileira desembolsou US\$ 360



milhões apenas pela metade da refinaria, ou seja, um valor muito superior à negociação realizada pelo outro sócio, a empresa belga. Em 2008, a Petrobras e a Astra Oil se desentenderam acerca da decisão de investimentos em Pasadena. O caso foi parar na justiça Americana e na fase de recurso na Câmara Internacional de Arbitragem de Nova York e em Cortes Superiores Norte-Americanas, a estatal brasileira perdeu e teve que desembolsar mais US\$ 820,5 milhões. O motivo que levou a Petrobras a perder a ação foi a existência da cláusula de *put option* que determinava que, em caso de desacordo entre os sócios, a outra parte seria obrigada a adquirir o restante das ações. E a cláusula Marlim que garantia à sócia da Petrobras, Astra Oil, um lucro de 6,9% ao ano. O total da compra custou US\$ 1,18 bilhões à petroleira nacional. (CLOVES, 2017).

O desastre nesta aquisição tomou outro caminho com viés mais político. Quando as investigações iniciaram, em 2013, a presidente do Brasil era Dilma Rouseff, como também era Dilma Rouseff quem presidia o Conselho de Administração da Petrobras à época da transação comercial e que deu a palavra final sobre a aquisição. Dilma Rouseff prestou esclarecimentos à PF e ao MP alegando que só autorizara a compra dos primeiros 50% baseada em um relatório falho e omissivo em relação as cláusulas que acabaram por imputar um gasto 27 vezes maior para a estatal brasileira do que a Astra pagou inicialmente.

Junte-se ao caso de Pasadena ao do Petrolão, uma vez que o Petrolão foi criado para desviar recursos da Petrobras, por meio de contratos superfaturados com o repasse de dinheiro para políticos envolvidos, dos partidos PT, PP e PMDB. Na verdade, esses valores funcionavam como moeda de troca para barganhas políticas, como a compra de votos e o financiamento de campanhas políticas, disfarçadas de doações oficiais, com dinheiro de caixa dois. Chegamos dessa forma ao desenho de um estratagema de desvio de recursos públicos, que culminou na deflagração posteriormente na operação Lava Jato.

#### **4.4 A Operação Lava Jato**

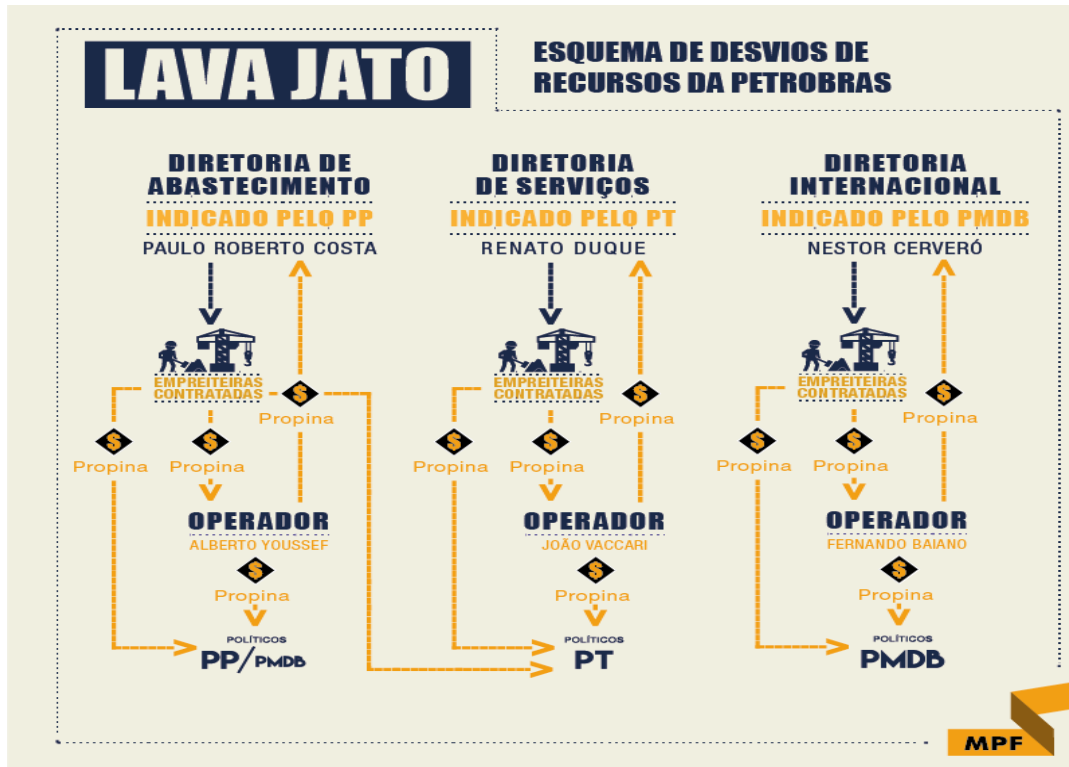
A Operação Lava Jato foi deflagrada pela PF, quando da prisão do doleiro Alberto Youssef e o ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa. Paulo Roberto recebia propina das empreiteiras que prestavam serviços à estatal, em seguida, Youssef repassava os montantes à alguns políticos e ao tesoureiro do PT, João Vaccari Neto. Youssef já era um antigo conhecido dos procuradores da República e policiais federais. Ele já havia sido investigado e processado por crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro no caso Banestado. Paulo Roberto Costa, preso na segunda fase ostensiva da

operação, foi acusado pelos procuradores da República pelo crime de obstrução à investigação de organização criminosa, bem como seus familiares, fatos este que serão detalhados mais à frente.

Nesse talante e compulsando o site do Ministério Público Federal observa-se que o órgão vem atuando em diversas frentes, dentre elas, encontra-se o combate à corrupção, através da criação dos Núcleos de Combate à Corrupção nas Procuradorias da República e Procuradorias Regionais da República. Estes núcleos são células especializadas na prevenção e no enfrentamento dessa temática, o que levou a um salto estatístico em quantidade e qualidade das ações anticorrupção movidas pelo MPF. Um desses núcleos é o da “...5ª Câmara de Coordenação e Revisão que atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, nos crimes praticados por funcionário público ou particular (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações”.

Os números da atuação apresentados pelo MP são impressionantes, não apenas por evidenciar o trabalho especializado e profissional dos Procuradores, mas também porque descortina as práticas criminosas atuantes no Brasil. Dados até outubro de 2015 demonstram que se encontram em andamento no Ministério Público Federal, 26 mil investigações diretas envolvendo fatos de corrupção, e já foram ajuizadas 1.229 ações de improbidade administrativa e 901 ações penais envolvendo casos de corrupção. A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão lançou uma publicação em que elenca os 100 principais casos de combate à corrupção em 2015 do Ministério Público Federal, em diversas cidades do país, dentre eles destacam-se a Lava Jato.

O esquema era representado da forma que se segue:



Fonte: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>

A operação Lava Jato, começou em 2009 com a investigação de crimes de lavagem de dinheiro relacionados ao ex-deputado federal José Janene, em Londrina, no Paraná. Além do ex-deputado, estavam envolvidos nos crimes os doleiros Carlos Habib Chater e Alberto Youssef, o mesmo doleiro envolvido no caso do Banestado e do Petrolão. As interceptações telefônicas iniciaram em 2013, revelando o uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas, eram quatro organizações ao todo.

A primeira organização criminosa era chefiada por Chater e ficou conhecida como “Operação Lava Jato”, denominação esta dada aos demais casos; a segunda, por Nelma Kodama, na “Operação Dolce Vita”; a terceira, por Alberto Youssef nomeada “Operação Bidone”; e a quarta, por Raul Srour na “Operação Casa Blanca”. O fio condutor entre Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef foi decorrente da doação de um Land Rover Evoque, descoberto durante as interceptações telefônicas, e deste fato em diante foram deflagradas as diversas fases da operação, hoje ela já está na 45ª fase<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Todo o histórico da operação Lava Jato, encontra-se no site do MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico/por-onde-comecou>>

Sendo a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil, na casa de bilhões de reais, com uma repercussão econômica e política, a investigação iniciou perante a Justiça Federal em Curitiba. Contudo, durante as investigações novas provas apareceram revelando crimes de corrupção ainda maiores envolvendo a Petrobras. Estes atos ilícitos perduraram por 10 anos com o pagamento de propinas a altos executivos da estatal e outros agentes públicos. Esta estrutura envolvia empreiteiras que participavam de licitações maculadas, funcionários da Petrobras, operadores financeiros e agentes políticos dos partidos PP, PMDB e PT, os mesmos do Petrolão. Ressalta-se que o Ministério Público propôs uma ação em Curitiba de responsabilização judicial dos partidos políticos, seus dirigentes e beneficiários de dinheiro ilegal. A primeira ação desta natureza foi proposta pelo MP contra o PP, pedindo o ressarcimento de R\$ 2,3 bilhões, para recuperar dinheiro desviado dos cofres públicos.<sup>4</sup>

Outra medida tomada pelo procurador-geral da República à época, Rodrigo Janot, para analisar todo o material apreendido nas primeiras etapas da investigação e propor acusações, foi designar um grupo de procuradores da República, chamado de “força tarefa”, que, após a análise da documentação apreendida, inclusive analisando os dados bancários dos investigados eletronicamente no sistema Simba (Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias), do Ministério Público Federal, ofereceram as primeiras denúncias.

Nessa mesma época, o Ministério Público da Suíça entrou em contato com o MPF e informou que Paulo Roberto Costa tinha mais de US\$ 23 milhões em bancos suíços, dinheiro incompatível com seus rendimentos lícitos. Os valores foram bloqueados. Ademais, os auditores fiscais da Receita Federal forneceram um dossiê contendo provas de que Paulo Roberto Costa e familiares estavam envolvidos na lavagem de milhões de reais oriundos da Petrobras.

O ápice viria com o acordo de colaboração entre Paulo Roberto Costa e o Ministério Público Federal, para auxiliar nas investigações em troca de benefícios, se comprometendo a devolver a propina, inclusive o que estava bloqueada no exterior, e a indicar quem foram os outros criminosos. O acordo foi ratificado por Rodrigo Janot, que tem atribuição originária para atuar em tais casos, autorizando a negociação. A homologação do acordo foi feita STF, ministro Teori Zavascki, que considerou indícios de envolvimento de parlamentares.

---

<sup>4</sup> *Idem – Id.*

Alberto Youseff foi o próximo a recorrer ao MP. As informações repassadas pelos delatores que não envolviam parlamentares, foram submetidas ao juiz federal da 13ª Vara Federal, Sergio Moro, em primeiro grau de jurisdição. Vale lembrar que o ministro Teori Zavascki, morto em um acidente aéreo, em janeiro de 2017, foi substituído no STF pelo ministro Edson Fachin.

Os depoimentos tomados, as provas do que foi dito, a documentação apreendida, informações bancárias e interceptações telefônicas levaram a força tarefa em direção às grandes empresas de construção como Engevix, Mendes Júnior Trading Engenharia, Grupo OAS, Camargo Correa, Galvão Engenharia, UTC Engenharia, IESA Engenharia, Construtora Queiroz Galvão e Odebrecht Plantas Industriais e Participações, que corromperam agentes públicos. No acordo de colaboração feito pela Odebrecht aparecem os nomes dos ex-presidentes Lula e Dilma.

Nas novas descobertas os procuradores da República protocolaram denúncia criminal contra o ex-diretor da área Internacional da Petrobras Nestor Cerveró, pela prática de corrupção envolvendo US\$ 53 milhões, crimes financeiros, e de lavagem de dinheiro. O ressarcimento pedido é da ordem de R\$ 140 milhões. Cerveró foi preso preventivamente ao desembarcar no Aeroporto do Galeão, em janeiro de 2013, em função de seu envolvimento em crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, denunciados pelo MPF em dezembro de 2014, Ação Penal nº 5083838-59.2014.404.7000. As atitudes de Cerveró, a omissão às autoridades brasileiras da existência de cidadania e passaporte espanhóis e novas evidências trazidas pelo MPF, fez com que o Juiz Sérgio Moro, em 2015, decretasse nova prisão preventiva, visto que haviam indícios de que Cerveró continuava a praticar crimes como a ocultação do produto e proveito do crime no exterior, e pela transferência de bens (valores e imóveis) para familiares, para frustrar o cumprimento de penalidades futuras.

O fluxo da investigação era: PF – inquéritos policiais; MPF – denúncias, ações de improbidade e Justiça Federal – processos. Importante destacar atuação de outros órgãos que trabalharam juntos ao MP e a PF para descortinar as práticas criminosas, tais como: Inteligência da Receita Federal (com a quebra o sigilo fiscal, dados foram analisados e foram repassados ao procuradores da República mapas do fluxo da propina e de movimentações de dinheiro altamente suspeitas); Conselho de Controle das Atividades Financeiras - Coaf (informações sobre movimentações financeiras suspeitas e atípicas); Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade e a Controladoria Geral da União – CGU (atuaram para proteger os colaboradores e o Cade contribuiu com a investigação do cartel, analisando milhares de dados); Departamento de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional -

DRCI, do Ministério da Justiça (Auxiliou no encaminhamento e recebimento de pedidos de cooperação internacional, bem como em tratativas com autoridades estrangeiras, em paralelo à Secretaria de Cooperação Jurídica - SCI, do Ministério Público). A Petrobras também teve participação, que apesar de vítima do esquema criminoso, encaminhou grande volume de informações demandadas pelo Ministério Público.<sup>5</sup>

Dando prosseguimento, o resultado com a lista dos envolvidos na organização criminosa investigada pela Lava Jato, não ficou somente nos donos das empresas, de altos executivos da Petrobras, nem em funcionários públicos, parlamentares também estão sendo investigados pela suposta participação no esquema, dentre eles, políticos de renome no cenário nacional: Senador Aécio Neves da Cunha (PSDB-MG); Senador da República Romero Jucá Filho (PMDB-RR); Ministro da Casa Civil Eliseu Lemos Padilha (PMDB-RS); Ministro da Ciência e Tecnologia Gilberto Kassab (PSD); Deputado Federal Rodrigo Maia (DEM-RM), presidente da Câmara atualmente; Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República Wellington Moreira Franco (PMDB); Senador da República Edison Lobão (PMDB-PA); Senador da República José Serra (PSDB-SP); Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE); o ex-ministro da Fazenda Guido Mantega.<sup>6</sup>

O ex-deputado Eduardo Cunha (PMDB), ex-presidente da Câmara dos Deputados, foi preso e já condenado a 15 anos e 4 meses de prisão, por crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e de evasão fraudulenta de divisas. O peemedebista foi condenado em ação penal sobre propinas na compra do campo petrolífero de Benin, na África, pela Petrobrás, em 2011. O ex-ministro Antônio Palocci (PT) foi condenado a 12 anos, 2 meses e 20 dias de reclusão pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, proibido de exercer cargo ou função pública e de dirigir empresas do setor financeiro, entre outras, pelo dobro do tempo da pena, ainda o bloqueio de US\$ 10,2 milhões. Além de Palocci, mais 12 pessoas foram condenadas, dentre elas João Vaccari Neto, ex-tesoureiro do PT, Marcelo Odebrecht, ex-presidente da Odebrecht, Renato Duque, ex-diretor da Petrobras, Mônica Moura, marqueteira do PT, João Santana, marqueteiro do PT.<sup>7</sup>

O ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), foi o principal alvo da 24ª fase da operação Lava Jato, da PF, denominada Aletheia. Lula e pessoas ligadas a ele teriam recebido pagamentos do pecuarista José Carlos Bumlai e das construtoras OAS e Odebrecht, por meio da reforma de um apartamento triplex e de um sítio em Atibaia, da entrega de móveis de luxo

---

<sup>5</sup> *Idem – Id.*

<sup>6</sup> Disponível em: <politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/exclusivo-a-lista-de-fachin>

<sup>7</sup> Disponível em: <g1.globo.com/pr/parana/noticia/palocci-e-condenado-pelos-crimes-de-corrupcao-passiva-e-lavagem-de-dinheiro-na-lava-jato.ghml>.

nos dois imóveis e da armazenagem de bens por transportadora. No caso do triplex, Lula foi condenado a 9 anos e 6 meses de prisão, em primeira instância. Lula está recorrendo em liberdade e o processo já foi distribuído para a segunda instância, TRF-Porto Alegre, no entanto, ele ainda é réu em seis ações penais e denunciado em outros dois casos, o petista agora é alvo de seis procedimentos de investigação criminal abertos pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal em Curitiba, São Paulo e Brasília.

#### 4.5 Delação Premiada

É possível afirmar que, quando é de interesse social, os procuradores têm a possibilidade de promover investigações autônomas relativas à crimes cometidos por autoridades, pessoas influentes ou integrantes de forças policiais. Partindo dessa premissa, diante dos indícios de atos ilícitos praticados contra a administração pública no Brasil, cometidos por tais agentes políticos, os membros do *Parquet* tiveram participação ativa na investigação dos crimes de corrupção cometidos contra a Petrobras, por exemplo, inclusive se utilizando do instituto da delação premiada, como já demonstrado durante as investigações da Lava Jato. Diante da suspeita de uma verdadeira organização criminosa lesando os cofres públicos, o Estado teria que agir por meio daquilo que Cardoso (2014) chamou de “justiça negociada”.

Por intermédio dessa negociação é possível a descoberta de crimes praticados por organizações criminosas, que por serem bem articulados e organizados, dificultam a obtenção da materialidade e autoria dessas atividades ilegais. A proposta do instituto da Delação Premiada consiste em que, sabendo o criminoso que a condenação é certa e diante da possibilidade de se reduzir a pena, ele acaba entregando o(s) comparsa (s). Segundo Nucci a delação premiada:

É o dedurismo oficializado, que, apesar de moralmente criticável, deve ser incentivado em face do aumento contínuo do crime organizado. É um mal necessário, pois trata-se da forma mais eficaz de se quebrar a espinha dorsal das quadrilhas, permitindo que um de seus membros possa se arrepender, entregando a atividade dos demais e proporcionando ao Estado resultados positivos no combate à criminalidade. (NUCCI, 2010, p. 778).

O termo delação deriva do latim *delatione*, ou seja, o ato de denunciar, revelar. Já o termo “premiada” se deve ao fato de o legislador conceder prêmios ao delator que colabora com as autoridades (SILVA, 2008). Ainda, de acordo com Távora (2013, p. 443):

É possível que no transcorrer do interrogatório, além de confessar a infração, o interrogado decline o nome de outros comparsas. Esta é a delação, que serve validamente como prova, notadamente quando corroborada pelos demais elementos colhidos na instrução.

Podemos definir ainda delação premiada como o instituto na qual, através de uma justiça negociada, o Estado tenta um acordo com um integrante de uma organização criminosa para que ele, além de assumir a culpa, também impute culpa a terceiros envolvidos nos crimes, em troca da concessão de um prêmio ou benefício na redução da provável pena ou até sua isenção. Existe também a utilização do termo colaboração, como inserido na Lei das Organizações Criminosas, Lei nº 12.850/13, sendo que a figura do colaborador é mais abrangente, visto que, ele pode assumir culpa e não incriminar outras pessoas, podendo ser chamado somente de colaborador. (CARDOSO, 2014).

No Brasil, já havia a presença de um instituto similar nas Ordenações Filipinas, século XVII, onde existia a previsão do perdão real ao delator do crime de lesa majestade, tendo sido aplicado a Joaquim Silvério dos Reis no episódio da Conjuração Mineira (TEIXEIRA, 2017, p. 23), que culminou com a condenação do Alferes Joaquim José da Silva Xavier, Tiradentes.

O Brasil adota o sistema acusatório baseado no modelo da Civil Law, inclusive estabelecendo como “função privativa do Ministério Público a promoção da ação penal (art.129, I, CF/88), a Carta Magna deixou nítida a preferência por esse modelo que tem como características fundamentais a separação entre as funções de acusar, defender e julgar” (TÁVORA, 2013, p. 41). Considerando este aspecto, o instituto da delação foi criado no país com a publicação da Lei dos Crimes Hediondos, Lei nº 8.072/90, art. 8.º, par. Único, transcrito a seguir:

Art. 8º Será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal, quando se tratar de crimes hediondos, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou terrorismo.

Parágrafo único. O participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento, terá a pena reduzida de um a dois terços. (BRASIL, 1990, online).

Posteriormente, as Leis 7.492/86 (Crimes contra o sistema financeiro nacional), 8.137/90 (Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo), 9.034/95 (Lei do crime organizado - Revogada pela Lei 12.850/13), 9.269/96 (Deu nova redação ao § 4º do art. 159 do Código Penal., referente ao crime cometido em concurso),



9.613/98 (Crimes de "lavagem" ou ocultação de bens), 9.807/99 (Sobre a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas), 11.343/2006 (Lei das Drogas) e 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), consolidam o instituto da delação um instrumento investigatório de segurança pública e servindo como base considerado na acusação de diversos crimes.

A Lei das Organizações Criminosas, lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que trata das organizações criminosas, bem como da investigação criminal, dos meios de obtenção da prova, das infrações penais correlatas e do procedimento criminal, inseriu a delação ou colaboração premiada nos art.s 3º e 4º de forma mais detalhada que os outros diplomas legais, como também definiu organização criminosa no art. 1º, § 1º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Art. 3º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova:

I - colaboração premiada;

Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. (BRASIL, 2012, online).

Necessário ressaltar que as normas citadas dispõem sobre as hipóteses de delação e suas principais consequências, mas pouco ou nada apresentam sobre a forma da negociação e limites, nisso restando muita liberdade ao MP no uso desse instituto. Para Távora (2013, p. 443), para que a delação tenha *status* probatório, deve haver o contraditório, permitindo ao advogado do delatado que faça perguntas no transcorrer da investigação, referente ao conteúdo da delação.

Importante ainda é verificar os requisitos necessários para utilizar este procedimento. Para Teixeira (2017, p. 28-30) os pressupostos são: a própria confissão do colaborador, se é na condição de um informante ou testemunha, mas não um investigado ou réu colaborador; depois a voluntariedade, visto que a colaboração deve ser voluntária, mas não necessariamente espontânea, isto posto, que não há impedimento para que o agente colaborador venha a ser influenciado ou aconselhado pelo seu causídico ou, até mesmo, pelo membro do Ministério Público; outro ponto é que o juiz antes de homologar o acordo, deverá verificar a sua regularidade, legalidade e voluntariedade; a eficácia da delação deverá ser vista, porque, para que o delator obtenha os benefícios legais, é imprescindível que através da sua cooperação se alcance ao menos um dos resultados previstos nos incisos do art. 4º da Lei 12.850/13; por fim a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso, ou seja, deve haver circunstâncias subjetivas e objetivas favoráveis. Ademais, estas circunstâncias também auxiliarão o magistrado quando da escolha do prêmio legal a ser concedido.

A lei 12.850/2013, supracitada, também faz uma referência bastante abrangente sobre a participação do Ministério Público na obtenção de prova por meio da delação premiada ou como expressa a própria lei: a colaboração premiada. As prerrogativas que legitimam que os membros do *Parquet* possam atuar nos acordos de delação, os quais posteriormente serão homologados pelo juiz, estão dispostos no art. 4º, §6:

Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

§ 6º O juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor.(BRASIL, 2013, online).

Diante da prática de crimes de corrupção no país orquestrado por organizações criminosas, em que seus partícipes incluem agentes políticos, funcionários de estatais, grandes empreiteiras e operadores financeiros, a delação premiada passou a ser um meio de descoberta de quem e como funcionava o esquema de corrupção. Nesse talante o órgão ministerial começou a firmar acordos de delação. As primeiras delações foram: Paulo Roberto Costa, ex-diretor da Petrobras, foi o primeiro a fechar o acordo, o qual foi homologação ocorre no dia 30 de setembro do mesmo ano. O Doleiro Alberto Youssef, seguido pelos executivos Augusto

Ribeiro de Mendonça Neto e Júlio Gerin de Almeida Carvalho, representantes do grupo Toyo Setal. A empresa também assinou o primeiro acordo de leniência<sup>8</sup> das investigações. Dando seguimento, Pedro Barusco, ex-gerente da Petrobras, além de fechar acordo de delação premiada, se comprometeu a devolver aos cofres públicos cerca de R\$ 182 milhões, o maior valor já repatriado da história do Brasil, até aquela época.

Uma extensa lista de envolvidos foi divulgada, levando a ações de denúncia, homologação de acordos de delação premiada, prisões, conduções coercitivas, buscas e apreensões, bloqueio de bens, ações de improbidade administrativa e condenações, que ainda estão ocorrendo, visto que a operação se encontra na 45ª fase (até agosto de 2017), segundo dados do site do MPF. (<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/linha-do-tempo>)

Muito embora, o instituto da delação premiada tenha proporcionado a descoberta de inúmeros crimes e tenha sido meio de prova para condenação dos envolvidos, existem divergentes posicionamentos acerca deste meio utilizado pelo Estado de justiça negociada. A questão maior é o dilema ético, como devemos buscar o direito a qualquer custo? Os “pilares da justiça social, os princípios éticos e morais norteiam a construção de uma sociedade mais humana e fundada no valor máximo por excelência, o ser humano” (BOLDT, 2006, online), então quanto é válido utilizar-se da traição para se obter meios de prova para condenar o outro? Por outro lado, como podemos falar de ética a uma pessoa que pratica crimes de corrupção que foge de uma compreensão do que seja ético e moral?

O fato é que após a divulgação dos acordos celebrados no âmbito da Lava-Jato, uma das cláusulas tem chamado bastante atenção, ao versar sobre a “renúncia” ao levantamento de matérias sobre competência e nulidades. Como por exemplo a cláusula abaixo, do contrato Operação Lava Jato – fl. 09, *in verbis* GARÇÃO (2016, online).

Cláusula 12 – folha 09 – DO ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA DE PAULO ROBERTO COSTA (CASO LAVA JATO). A defesa desistirá de todos os habeas corpus impetrados no prazo de 48 horas, desistindo também do exercício de defesas processuais, inclusive de discussões sobre competência e nulidades.

---

<sup>8</sup> Acordo de leniência é firmado entre a pessoa jurídica que cometeu ato ilícito contra a administração pública, nacional ou estrangeira, mas que se dispõe a auxiliar nas investigações que levem a captura de outros envolvidos no crime, em troca de benefícios para sua pena. As definições do acordo de leniências estão estabelecidas na lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida por Lei Anticorrupção. O programa de leniência também faz parte do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, conforme descrito na lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Para Garção (2016) é espantoso que o Ministério Público, também fiscal da lei, busque a celebração de cláusula de nulidade, o que deveria resultar na inobservância de tais preceitos. Esta conduta é inaceitável, devendo conduzir à sua não homologação pelo magistrado ou posterior invalidação do acordo então celebrado pelo Poder Judiciário.

Em contrapartida, uma pesquisa elaborada pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal demonstrou que, cerca de US\$ 10 bilhões de dólares foram “lavados” no Brasil no ano de 2000, por meio de crimes de contrabando, tráfico de entorpecentes e subfaturamento em operações de exportação, segundo dados da Polícia Federal e Ministério Público Federal, tudo capitaneado através de empresas de fachada. Essa renda ilícita inserida na ordem econômica e atuando nas esferas político – estatais e em financiamentos de campanhas de políticos, são usadas, para o controle e/ou criação de empresas ilícitas, conectadas com o crime organizado e o crime de colarinho branco (CEJ, 2002, p. 26). Então, uma das formas para se descobrir a prática destes crimes, é pelo instituto da delação.

Neste mesmo estudo, investigou-se a utilização da delação premiada para que as autoridades tirassem proveito da “infidelidade criminal ou se a mesma seria eticamente aceitável”. Dentre os pesquisados, os 94% dos delegados da Polícia Federal, 90% dos juízes federais e 95% dos procuradores da República se posicionaram favoráveis à delação como forma de coibir o crime organizado, mesmo existindo divergências em relação à aplicação do instituto, considerando o entendimento de que seria uma forma eticamente reprovável para se evitar a impunidade, eles entendem que há mais proveito na delação premiada (CEJ, 2002, p. 108).

Esta questão gera controvérsia, e demonstra que o Ministério Público utiliza deste meio para descobrir os crimes de corrupção, na atuação da persecução criminal, mesmo ultrapassando seus limites.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se desenvolveu com o objetivo de entender a atuação do Ministério Público Brasileiro no combate à corrupção, baseado na percepção de que o órgão alavancou uma posição de destaque no atual cenário. Embora o MP tenha se tornado um ator político relevante, surgiu primeiramente a necessidade de se conhecer o órgão; sua origem histórica; seu contexto constitucional, uma vez que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 127, além de conceituar o MP como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1998), também expressado no art. 127, §§ 1º e 2º os princípios que regem a sua competência, dentre eles a de independência funcional e autonomia administrativa e financeira. Ademais, os membros do *Parquet* passaram a ter as mesmas garantias conferidas aos membros do Poder Judiciário (art. 128), ensejando novas prerrogativas e ainda delineou suas competências e limitações no art. 129, incisos I ao IX (BRASIL, 1998).

Depois de compreender quem seria o MP, o passo seguinte foi detalhar de forma pormenorizada suas competências mais relevantes. Isto porque, quando utilizadas de maneira coordenada, podem-se atingir o objetivo almejado de forma satisfatória, senão vejamos: percebendo-se a existência de indícios de atos lesivos aos direitos tutelados pelo MP, é possível que seus membros requisitem diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial. Contudo, para que não haja desvio de condutas das autoridades policiais e seus agentes durante o inquérito, o órgão ministerial atua exercendo o controle externo desta atividade policial. Em seguida, após formar a *opinio delicti* (juízo provisório), o MP tem a atribuição legal de provocar a denúncia, como também a competência privativa de propor a ação penal pública.

Além destas competências acima descritas, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, exercer o controle externo da atividade policial e promover, privativamente, a ação penal pública, existem outras competências não menos importantes como, promover o inquérito civil e a ação civil pública e; exercer o controle da execução das penas, este último de acordo com a Lei de Execuções Penais - LEP, Lei nº 7.210/84, art. 61, III. Observando estas competências e considerando que o escopo deste trabalho foi a de verificar a atuação do MP no combate à corrupção, as funções institucionais

exemplificadas no parágrafo anterior coadunam com a persecução criminal exercida pela instituição.

Para corroborar todo o arcabouço teórico deste trabalho, houve a necessidade de confrontar com os dados oficiais que demonstraram a atuação efetiva dos membros do *Parquet*. Compulsando o site do MP, depara-se com toda a perspectiva histórica dos crimes praticados por agentes públicos e privados em detrimento do patrimônio público. Os crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha ensejaram ações da força tarefa, em que atuavam juntos os Procuradores, agentes da PF e de outros órgãos de controle. A utilização do instituto da delação premiada permitiu a descoberta dos comparsas nos delitos.

Os resultados revelaram a atuação do crime organizado, praticados por políticos e por partidos políticos, funcionários públicos, grandes empreiteiras e várias pessoas influentes na sociedade. O pagamento de propinas e os desvios de verbas públicas somaram grandes vultos. Os desdobramentos continuam até a presente dada e com consequências devastadoras sobre a economia e a política, levado a uma crise sem precedentes de confiança no governo e nos parlamentares.

Pode-se comprovar que o MP logrou uma posição jamais vista quando, legitimado pelas prerrogativas dispostas na CF/88, voltou a persecução criminal. Seus representantes auferiam uma maior notoriedade perante a sociedade, que almejava ações mais efetivas no combate à corrupção.

Por outro lado, ao debruçar sobre as outras competências, percebe-se uma ausência de resultados. Exercer o controle sobre a atividade policial e sobre os estabelecimentos prisionais, por exemplo, restou frustrada. Outro ponto importante observado foi a ausência de limites quando do emprego do instituto da delação premiada pelos Procuradores.

Desta maneira, resta saber qual teria sido a motivação para uma atuação tão efetiva do MP no combate à corrupção, haja vista, que este tipo de crime envolve precipuamente políticos, pessoas de alto escalão do governo e indivíduos influentes na sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARROS, Francisco Dirceu. **O perfil constitucional do Ministério Público**. 2002.151 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Ceará, Fortaleza, 2002.

BOSCHI, José Antônio Paganella. **Persecução penal: o inquérito policial, a ação penal, o Ministério Público**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848/40. **Código penal brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)> Acesso em: 29 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.689/41. **Código de processo penal brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htmr](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htmr)> Acesso em: 29 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 45/ 2004. **Disponível em:** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. **Lei Orgânica do Ministério Público da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)> Acesso em: 3 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981. **Lei que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual**. Disponível em: <[www.amprs.com.br/public/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1285762855.pdf](http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285762855.pdf)>. Acesso em 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951. **Lei Orgânica do Ministério Público da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1341.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.830 de 20 de junho de 2013. **Lei que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia**. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm)> Acesso em: 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. HC 81303, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 05/02/2002, DJ 23-08-2002 PP-00092 EMENT VOL-02079-01 PP-00177<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000043033&base=baseMonocraticas>.

BRAZ, Camila Vieira. **A atuação do Ministério Público na investigação criminal preliminar**. 2006.85 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Ceará, Fortaleza, 2006.

BOLDT, Raphael. **Delação premiada o dilema ético**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CARDOSO, Fabio Fettuccia. **A delação premiada na legislação brasileira**. 2014. Disponível em:<[fabiofettuccia.jusbrasil.com.br/artigos](http://fabiofettuccia.jusbrasil.com.br/artigos)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CINTRA, Antônio Carlos A.; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teria geral do processo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

COLARES, Yamara Lavor. **A Investigação Criminal pelo Ministério Público: um novo modelo de persecução criminal**. 2007.87 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Ceará, Fortaleza, 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (BRASIL). Centro de Estudos Judiciários. **Uma análise crítica da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro**. Brasília: CJF, 2002. 188p.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – CSMPF (BRASIL).. Resolução N° 20. Disponível em:<[www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/sobre/CSMPF\\_Resolucao\\_20.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/sobre/CSMPF_Resolucao_20.pdf)>.>. Acesso em: 13 de nov. de 2017.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 17.ed São Paulo: Atlas, 2013.

FREITAS, Manuel Pinheiro. Controle externo da atividade policial: do discurso à prática. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Fortaleza, 1998. **Livro de Teses**. Fortaleza: Ministério Público do Estado do Ceará / ACMP, 1998. Tomos I

GARÇÃO, João Vasconcelos. Colaboração premiada: limites e possibilidades. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 1. v. 8. p. 210-227, set. 2016. ISSN.2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

GOMES, Luiz Flávio. **O Jogo sujo da corrupção**. São Paulo: Astral Cultural, 2017.

GONÇALVES, Edilson Santana. **O Ministério Público no estado democrático de direito**. Fortaleza: ABC, 2000.



LIMA FILHO, Luís Eduardo. **O Ministério Público e a investigação criminal: uma abordagem constitucional.** 2008.49 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Ceará, Fortaleza, 2008.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **Tutela coletiva – 20 anos da lei da ação civil pública e do fundo de defesa de direitos difusos – 15 anos do código de defesa do consumidor.** São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público, democracia e ensino jurídico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARQUES, José Benedito de Azevedo. **Direito e Democracia: O Papel do Ministério Público.** São Paulo: Cortez, 1984.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público.** 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **Regime Jurídico do Ministério Público.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 20.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado.** 10.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, Jordana Mendes. **Delação premiada: uma análise acerca da necessidade de regulamentação específica no direito penal brasileiro.** 2012. Disponível em: < [www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012)> Acesso em: 13 nov. 2017.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição.** 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2010;

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2005;

SILVA, Maria Magnólia Barbosa (Org.). **Ministério Público: legislação básica.** 4.ed. São Paulo: ABC, 2003.

SOUZA, Cloves Alves. **Excelências bandidas: o império da corrupção no Brasil.** 2.ed. São Paulo: Novo Século, 2017.

TÁVORA, Nestor; ROQUE, Fábio. **Código de processo penal: para concursos.** 5.ed. Bahia: Juspodivm, 2013.

TEIXEIRA, Geraldo Nunes Laprovitera. **A Colaboração premiada como instrumento do ministério público no combate às organizações criminosas.** Disponível em: < <http://www.mpce.mp.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

TEIXEIRA JÚNIOR, Orlando Cavalcante. **Ministério Público: Quarto Poder.** 2003.58 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Ceará, Fortaleza, 2003.