



Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Centro de Ciências Sociais  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Pedro de Araújo Fernandes

**A formação do regime internacional anticorrupção e os (des)caminhos da  
Operação Lava Jato no Brasil**

Rio de Janeiro

2023

Pedro de Araújo Fernandes

**A formação do regime internacional anticorrupção e os (des)caminhos da Operação  
Lava Jato no Brasil**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Castro Fontainha

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D- IESP

F363 Fernandes, Pedro Araújo de.  
A formação do regime internacional anticorrupção e os (des)caminhos da  
Operação Lava Jato no Brasil / Pedro de Araújo Fernandes. – 2023.  
232f. :il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.

Coorientador: Fernando de Castro Fontainha.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Corrupção – Brasil – Teses. 2. Judicialização da política – Teses. 3.  
Geopolítica – Teses. I. Santos, Fabiano Guilherme Mendes. II. Fontainha,  
Fernando de Castro. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de  
Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 343.3(81)

Thaís Louzada CRB-7 / 6809 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta  
tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Pedro de Araújo Fernandes

**A formação do regime internacional anticorrupção e os (des)caminhos da Operação  
Lava Jato no Brasil**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 3 de abril de 2023.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Fernando de Castro Fontainha (Coorientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Fabiano Engelmann  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Luiz Fernando de Paula  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marjorie Corrêa Marona  
Universidade Federal de Minas Gerais

Rio de Janeiro  
2023

## AGRADECIMENTOS

Tese é labuta. Desafios, prazos que ficam cada vez mais curtos, lombadas pelo caminho. Uma verdadeira prova de resistência.

No ano em que entrei no IESP-UERJ, 2018, teve início um dos períodos mais difíceis do nosso país. Não bastasse, enfrentamos logo em seguida a pior pandemia em cem anos, que vitimou centenas de milhares de brasileiros.

Tenho, pelo menos, a felicidade de terminar o doutorado em um momento um pouco mais animador do que o que comecei. O momento atual está longe de permitir uma tranquilidade plena, mas, pelo menos, nos permite ter alguma esperança.

Assim, com espírito cautelosamente esperançoso, agradeço àqueles que contribuíram para que eu conseguisse superar as dificuldades e chegar ao fim desta jornada.

Primeiramente, agradeço ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) pela oportunidade que me foi dada de desenvolver meu doutorado em um dos melhores cursos de Ciência Política do país. Nos cinco anos em que estive na Casa, além da oportunidade de aprender com um corpo docente de alta qualidade, tive a chance de realizar várias atividades que me propiciaram experiências muito importantes. Entre elas, a participação em grupos de pesquisa, a produção de textos, artigos, capítulos de livro, participação em pesquisas, e a coordenação técnica de um Curso de pós-graduação fruto de Cooperação entre a IESP-UERJ e a EPyG-UNSAM.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa de estudos durante quatro anos, possibilitando que eu me dedicasse à produção deste trabalho neste período.

Ao meu orientador, professor Fabiano Santos, que dedicou paciência e compreensão fundamentais para a construção e conclusão desta tese, pela indicação de literatura, e por ter aberto as portas para minha participação no Curso de Pós-Grado UERJ-UNSAM “Retos de la Democracia y el Desarrollo en América Latina”.

Ao meu coorientador, professor Fernando Fontainha, pelo apoio desde o momento em que entrei na Casa, em março de 2018, pelo grande aprendizado e pela oportunidade de participar do grupo DECISO, um espaço privilegiado de aprendizado e trocas com colegas, a

quem também agradeço pelos debates e pelas inestimáveis contribuições para este trabalho. Além disso, agradeço ao professor Fernando pela parceria em várias atividades que realizamos ao longo destes cinco anos, entre elas a publicação de artigos, textos, e a participação em uma desafiante pesquisa realizada no âmbito da Escola Judicial do TRT-1.

Agradeço também aos demais professores do IESP-UERJ, e cito nominalmente o professor Carlos Milani, com quem tive a oportunidade de trabalhar no Curso “Retos de la Democracia y el Desarrollo en América Latina”, e que também contribuiu com indicação de literatura quando tive aula com ele em 2019; o professor Luiz Fernando de Paula, por ter me recebido no extremamente qualificado GEEP; as professoras Maria Regina e Letícia Pinheiro, pelos comentários e contribuições nas disciplinas de “Seminário de Tese”, nas quais também tive excelentes aportes de diversos colegas doutorandos do IESP.

Ainda, agradeço à minha família pelo apoio por todo esse tempo. Sem eles, não sei se teria sido possível vencer este desafio. Meus pais, que sempre me apoiaram, são verdadeiros exemplos de vida e rigor acadêmico. Como já vi, quando criança, eles fazendo suas teses, sabia que não seria nada fácil vencer este desafio, mas também que seria plenamente possível.

Agradeço à Tayná Paolino por ter “segurado as pontas” na reta final desta tese, quando tive que ficar um período ausente.

Finalmente, agradeço ao meu filho, Miguel Paolino Fernandes, que veio ao mundo em agosto de 2019, trazendo indescritível alegria e encantamento diário, que serviram de inspiração e deram força para a produção e conclusão deste trabalho.

## RESUMO

FERNANDES, Pedro de Araújo. *A formação do regime internacional anticorrupção e os caminhos da Operação Lava Jato no Brasil*. Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos. Rio de Janeiro, 2023. 232 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Este trabalho trata da formação de um regime internacional anticorrupção, da sua internalização no Brasil, e da sua influência sobre a Operação Lava Jato. Entendemos que a formação desse regime remete a considerações comerciais e geopolíticas do ator responsável pela sua criação, o governo do Estados Unidos. Mais especificamente, ela remete a preocupações relacionadas à competitividade global das empresas estadunidenses por conta da aprovação de uma norma que proibia o pagamento de propina transnacional, o *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA). Com a criação do regime nos 1990, em um contexto de unipolaridade, o Brasil aderiu a ele, internalizando seus preceitos. Tal internalização ancorou-se em uma agenda anticorrupção assumida pelos governos petistas, mas foi liderada por integrantes da burocracia ligada ao combate à corrupção inseridos em redes transnacionais de difusão de políticas públicas, com pouco *oversight* dos políticos. As transformações oriundas desta internalização, associadas a tendências já existentes no país, fortaleceram a rede de *accountability* no país, contribuindo para a autonomização das instituições que integram esta rede. Entendemos que a crise política do governo de Dilma Rousseff – um fator conjuntural – abriu uma janela de oportunidade para que tais atores da rede de *accountability* mobilizassem suas capacidades para interferir no jogo político. Neste contexto, tais atores tomaram para si a bandeira da anticorrupção, uma bandeira historicamente usada no Brasil no âmbito de disputas político-partidárias, mas que foi capturada por atores integrantes da rede de *accountability* e, mais especificamente, por atores do sistema de justiça. Entendemos que esta análise em dois níveis – doméstico e internacional – pode contribuir para um entendimento do entrelaçamento entre a instrumentalização política da anticorrupção no nível doméstico com a sua instrumentalização no nível internacional.

Palavras-chave: regime internacional anticorrupção; instrumentalização política do combate à corrupção; judicialização da política; crise política no Brasil; Operação Lava Jato; rede de *accountability*.

## ABSTRACT

FERNANDES, Pedro de Araújo. *The formation of the international anti-corruption regime and the trajectories of Operação Lava Jato in Brazil*. Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos Rio de Janeiro, 2023. 232 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This work deals with the formation of an international anti-corruption regime, its internalization in Brazil, and its influence on “Operação Lava Jato”. We understand that the formation of this regime was motivated by commercial and geopolitical considerations of the actor responsible for its creation, the US government. More specifically, it was motivated by concerns related to the global competitiveness of US companies due to the approval of a rule that prohibited the payment of transnational bribes, the Foreign Corrupt Practice Act (FCPA). The regime was created in the 1990s, in a context of unipolarity, and Brazil adhered to it, internalizing its precepts. Such internalization was anchored in an anti-corruption agenda assumed by the PT governments, but it was led by members of the bureaucracy linked to the fight against corruption. These bureaucrats were part of transnational networks for the dissemination of public policies, with little oversight of politicians. The transformations arising from this internalization, associated with preexisting trends in the country, strengthened the accountability network, contributing to the autonomy of the institutions that make up this network. We understand that the political crisis of Dilma Rousseff's government – a conjunctural factor – opened a window of opportunity for such actors in the accountability network to mobilize their capabilities to interfere in the political game. In this context, these actors took up the anti-corruption banner, a banner historically used in Brazil in the context of political party disputes, but which was captured by actors who are part of the accountability network and, more specifically, by actors in the justice system. We understand that this analysis at two levels – domestic and international – can contribute to an understanding of the interweaving between the political instrumentalization of anti-corruption at the domestic level and its instrumentalization at the international level.

Keywords: international anti-corruption regime; political instrumentalization of the struggle against corruption; Judicialization of politics; political crisis in Brazil; Operation “Car Wash” (Lava Jato). accountability network.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Número de artigos com a palavra "corrupção" no título ou nas palavras-chave na biblioteca ScIELO.....	16
Gráfico 2 -	Status das 163 recomendações (OEA).....	48
Gráfico 3 -	Recomendações por tema (OEA).....	48
Gráfico 4 -	Status das 93 recomendações (OCDE).....	51
Gráfico 5 -	Recomendações por tema (OCDE).....	52
Gráfico 6 -	Status das 25 recomendações (ONU).....	55
Gráfico 7 -	Recomendações por tema (ONU).....	56
Gráfico 8 -	FCPA: Número de empresas punidas (à esquerda / barra azul e laranja) X Valor das sanções em bilhões de dólares (à direita / linha preta).....	61
Tabela 1 -	10 maiores punições no âmbito do FCPA.....	62
Tabela 2 -	Índice de Confiança Social.....	121
Gráfico 9 -	Porcentagem dos brasileiros que consideram a corrupção como o principal problema do país (1996 - 2013).....	122
Gráfico 10 -	Orçamento da Polícia Federal.....	128
Gráfico 11 -	Número de Operações da Polícia Federal.....	129
Figura 1 -	Cooperação ativa e passiva na Lava Jato.....	162
Gráfico 12 -	Porcentagem dos brasileiros que consideram a corrupção como o principal problema do país (2003-2018).....	182

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACM	Antônio Carlos Magalhães
AGU	Advocacia Geral da União
AJUFE	Associação dos Juízes Federais
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BANESTADO	Banco do Estado do Paraná
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
CGU	Corregedoria Geral da União
CIA	Agência Central de Inteligência
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CONAMP	Confederação Nacional do Ministério Público
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DOC	Departamento de Comércio dos Estados Unidos
DOJ	Departamento de Justiça dos Estados Unidos
DOS	Departamento de Estado dos Estados Unidos
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A

ESG	Escola Superior de Guerra
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos
EUA	Estados Unidos da América
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practice Act</i>
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos 20
G77	Grupo dos 77
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRADEMP	Instituto Brasileiro de Direito Empresarial
ICP	Índice de Percepção da Corrupção
ITT	<i>International Telegraph and Telephone Company</i>
JK	Juscelino Kubitschek
LOTERJ	Loteria do Estado do Rio de Janeiro
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESICIC	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
MPF	Ministério Público Federal
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
NSS	Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos
NSA	Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAS	Olivieri, Araújo e Suarez S.A.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGR	Procurador Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
SDD	Solidariedade
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
Transpetro	Petrobrás Transportes
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UDN	União Democrática Nacional

UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USDT	Departamento do Tesouro dos Estados Unidos

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1</b>	<b>A CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA GLOBAL E A FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO.....</b>	<b>28</b>
1.1	<b>Introdução.....</b>	<b>28</b>
1.2	<b>Os primeiros debates internacionais sobre corrupção e divergências sobre a criação de um Código de Conduta das Corporações Transnacionais.....</b>	<b>31</b>
1.3	<b>As iniciativas estadunidenses: a criação do FCPA e os esforços iniciais para sua internacionalização.....</b>	<b>35</b>
1.4	<b>A internacionalização do FCPA com o fim da guerra fria e a criação do regime internacional anticorrupção.....</b>	<b>42</b>
1.4.1	<b><u>A Convenção da OEA.....</u></b>	<b>45</b>
1.4.2	<b><u>A Convenção da OCDE.....</u></b>	<b>49</b>
1.4.3	<b><u>A Convenção da ONU.....</u></b>	<b>52</b>
1.5	<b>As recomendações do GAFI e a convergência com o regime de lavagem de dinheiro.....</b>	<b>56</b>
1.6	<b>O combate à corrupção na agenda de ONGs e de Think Tanks.....</b>	<b>58</b>
1.7	<b>O aumento na aplicação do FCPA pelos EUA após a consolidação do regime internacional anticorrupção.....</b>	<b>60</b>
1.8	<b>A anticorrupção como uma questão de segurança nacional dos EUA: da governança à explicitação das considerações geopolíticas.....</b>	<b>65</b>
<b>2</b>	<b>DA REPÚBLICA DO GALEÃO À REPÚBLICA DE CURITIBA: A INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DA BANDEIRA ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>77</b>
2.1	<b>Introdução.....</b>	<b>77</b>
2.2	<b>A oposição udenista ao governo Vargas e o surgimento da corrupção como um problema público no brasil.....</b>	<b>78</b>
2.3	<b>A anticorrupção no governo JK: as críticas às obras públicas e à construção de Brasília.....</b>	<b>81</b>

2.4	A “faxina” anticorrupção de Jânio Quadros e o binômio corrupção/comunismo no golpe contra João Goulart.....	83
2.5	O regime militar: a anticorrupção como arma para perseguir adversários.....	87
2.6	Anticorrupção a partir de 1988: o retorno dos escândalos e da instrumentalização do tema pela oposição.....	90
2.7	Fernando Collor: de “caçador de marajás” ao impeachment por corrupção.....	93
2.8	Os governos FHC: cristalização de uma agenda de reforma das instituições de accountability e o discurso anticorrupção acionado pela oposição petista.....	95
2.9	Os governos Lula: câmbio de posição na mobilização política do tema e novos padrões de combate à corrupção.....	101
2.10	Dilma Rousseff, as “faxinas”, e a crise da coalizão governista: a criação as condições políticas para o surgimento da Lava Jato.....	113
3	<b>A CRIATURA DEVORA O CRIADOR - A INTERNALIZAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO E A AGENDA ANTICORRUPÇÃO NOS GOVERNOS LULA E DILMA: A AUTONOMIZAÇÃO DA REDE DE ACCOUNTABILITY NO BRASIL</b>	124
3.1	<b>Introdução.....</b>	124
3.2	<b>Fortalecimento das instituições da rede de accountability nos governos petistas.....</b>	126
3.2.1	<u>Controladoria-Geral da União (CGU).....</u>	127
3.2.2	<u>Polícia Federal (PF).....</u>	128
3.2.3	<u>Ministério Público Federal (MPF).....</u>	130
3.3	<b>Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).....</b>	132
3.4	<b>Transformações legislativas importantes para a Lava Jato: análise da aprovação das leis 12.683/12 (muda a Lei de Lavagem de Dinheiro), 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e 12.850/13 (Lei de Organizações Criminosas).....</b>	137
3.4.1	<u>Lei 12.683/12 (muda a Lei de Lavagem de Dinheiro).....</u>	138
3.4.2	<u>Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção).....</u>	142

3.4.3	<u>Lei 12.850/13 (Lei de Organizações Criminosas)</u> .....	151
3.5	<b>A captura da agenda anticorrupção por atores da rede de accountability: abrindo caminho para a investida do sistema de justiça sobre a política</b> .....	156
4	<b>ASCENSÃO E CRISE DA LAVA JATO</b> .....	159
4.1	<b>Introdução</b> .....	159
4.2	<b>O início da Lava Jato e a disputa eleitoral de 2014</b> .....	163
4.3	<b>A ascendente da Lava Jato: em direção ao Impeachment de Dilma Rousseff</b> .....	170
4.3.1	<u>A Lava Jato Chega ao Núcleo Político e Empresarial</u> .....	170
4.3.2	<u>A (fraca) reação da classe política</u> .....	175
4.4	<b>O Impeachment de Dilma Rousseff</b> .....	182
4.5	<b>Lava Jato no governo de Michel Temer e a prisão de Lula</b> .....	185
4.6	<b>A Lava Jato e a eleição de Jair Bolsonaro</b> .....	188
4.7	<b>Crise da Lava Jato no governo Bolsonaro</b> .....	192
4.8	<b>A Lava Jato e seus efeitos para além do câmbio dos atores políticos</b> .....	195
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	200
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	210

## INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2021 a força-tarefa da Operação Lava Jato foi desfeita. A operação já vinha sofrendo importantes derrotas desde 2019, envolvendo o descrédito com a ida de Sergio Moro para o Governo Bolsonaro, mudanças no entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), reações do mundo político, incluindo a nomeação de um Procurador Geral da República (PGR) de fora da lista tríplice enviada pelo Ministério Público, e o vazamento de conversas no *Telegram* entre os operadores, episódio que ficou conhecido como “Vaza Jato”.

Finalmente, em abril de 2021, o plenário do STF confirmou a incompetência da 13ª Vara de Curitiba nos processos envolvendo o ex-presidente Lula, e formou maioria para declarar Sergio Moro suspeito.

A gravidade e a rapidez da sua debacle, que envolveu uma reação contundente tanto na esfera jurídica quanto na esfera política, contrastam com a força que ela teve poucos anos antes, com o amplo apoio popular que possuía, e com sua capacidade de desestabilizar parte da elite política e econômica do país.

A Lava Jato teve início - oficialmente - em março de 2014, como uma operação para desarticular organizações criminosas especializadas na lavagem de dinheiro, e se desdobrou em uma imensa operação envolvendo altos executivos da Petrobrás, as maiores empreiteiras brasileiras, e os principais políticos do país. De acordo com dados do próprio Ministério Público Federal (MPF), foram mais de 79 fases, 179 ações penais, 174 condenações, 209 acordos de colaboração, 17 acordos de leniência, 1.450 buscas e apreensões, 163 prisões temporárias, 132 prisões preventivas, e 723 pedidos de cooperação internacional.<sup>1</sup>

Embora tenha se iniciado na 13ª Vara Federal de Curitiba, tendo como juiz Sergio Moro, ela foi desmembrada também para varas de outros Tribunais, a 6ª Vara Federal de São Paulo e a 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, e deu origem a vários processos contra políticos - com foro privilegiado – no STF.

---

<sup>1</sup> Dados disponíveis em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>.

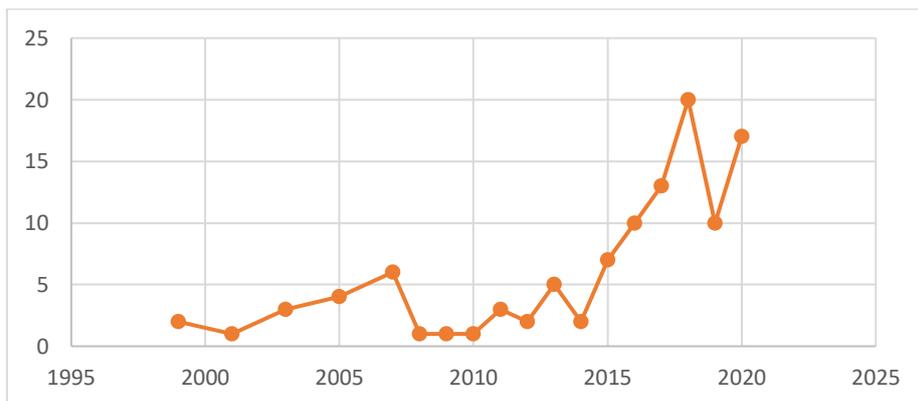
Ela atingiu os políticos mais poderosos do país, levando inclusive dois presidentes à prisão, contribuiu decisivamente para o *impeachment* de Dilma, e enfraqueceu todo o *establishment* político do país, abrindo o caminho para chegada de um *outsider* ao poder.

A Lava Jato também produziu efeitos para além das fronteiras nacionais, contribuindo para o enfraquecimento da chamada “onda rosa” de governos progressistas na América Latina.

Além disso, ela contribuiu decisivamente para a crise do setor de óleo e gás e de construção civil brasileiros, atingindo assim o núcleo nevrálgico do capitalismo nacional até então (MOURA; DE PAULA. 2021).

A magnitude da Lava Jato e o seu impacto sobre a política e a economia estimularam um grande interesse da academia - e das Ciências Sociais em particular - sobre ela. A explosão no número de artigos publicados com a palavra "corrupção" no título ou nas palavras-chave nos últimos anos demonstra isso.

Gráfico 1 – Número de artigos com a palavra "corrupção" no título ou nas palavras-chave em todos os periódicos na base de dados Scielo



Fonte: o autor, 2023.

Vemos que a produção bibliográfica sobre corrupção aumenta consideravelmente com o escândalo do Mensalão, mas, sobretudo, com o desenrolar da Operação Lava Jato.

Há uma convergência de diversas agendas de pesquisa das ciências sociais sobre o tema (LIMA; PILAU, 2022; ARMANI, 2022). Em relação à Lava Jato existem estudos focados, entre outros temas, no papel da mídia (FERES; MELO; BARBARELA, 2020; BULLA; NEWELL, 2021; CAMPELLO *et al.*, 2021), nas instituições e atores do sistema de justiça (RODRIGUES, 2019; ARANTES; MOREIRA, 2019; KERCHÉ; MARONA, 2018; KERCHÉ, 2018; AVRITZER; MARONA, 2017), nas instituições e rede de *accountability* (DA ROS; TAYLOR, 2022; ARANHA, 2020; PRADO; CORNELIUS, 2020), e na sua relação com a dinâmica

política ou com a democracia (LYNCH, 2018; KERCHE; MARONA, 2022; LIMONGI, 2021; FONTAINHA; LIMA, 2018; LIMA, 2021; SÁ E SILVA, 2019; ALMEIDA, 2019).

Destaco, abaixo, alguns estudos particularmente relevantes para este trabalho e que serviram de referência para várias partes dele.<sup>2</sup>

Amanda Lima (2021) faz uma análise dos ‘incidentes políticos-jurídicos’<sup>3</sup> da Lava Jato e *Mani Pulite*. A análise de tais incidentes, “práticas judiciais inabituais e de uso estratégico e sincronizado que envolvem a combinação entre institutos intra-processuais, ou entre eles, e elementos extraprocessuais” (LIMA, 2021, p. 14), oferece uma rica entrada para compreender o papel do sistema de justiça na crise brasileira. Ainda, a partir da análise dos *frames*, o trabalho de Lima nos ajuda a compreender como os atores que participaram e foram afetados pela operação atribuíam significado a ela, e o modificavam de acordo com mudanças na conjuntura.

Em relação à agenda anticorrupção, os trabalhos de Marjorie Marona e Fábio Kerche (2021, 2022) demonstram como ela era originalmente liderada pelos governos petistas, e foi sendo capturada por atores - não eleitos - do sistema de justiça. Essa agenda envolveu a construção de uma robusta estrutura anticorrupção no Brasil que, com o passar dos anos, foi adquirindo relativa autonomia, escapando ao controle político, e acabou por se voltar contra o sistema político, para depois sofrer um “cavalo de pau” institucional no governo Bolsonaro (KERCHE; MARONA, 2022).

Luciano da Ros e Matthew Taylor (2022) afirmam que escândalos de corrupção são uma constante desde pelos menos o governo Sarney e identificam uma “síndrome do cartel de elite” que encontra terreno fértil na “combinação perigosa” envolvendo presidencialismo de coalizão em um sistema partidário hiperfragmentado, um Estado grande com a infraestrutura da economia política desenvolvimentista, e um sistema de financiamento de campanha com pouca regulação. Quanto à Lava Jato, os autores identificam-na com um “*big push*”<sup>4</sup>, ou um esforço concentrado por *accountability* que pode surpreender os seus oponentes e deixá-los sem poder de reação, o que contrasta com o incrementalismo adotado no Brasil até então. Se, antes da

---

<sup>2</sup> Muitos autores analisam a Lava Jato a partir do conceito de “lawfare” (CITTADINO; FEITOSA; LIZIERO, 2020), que seria a utilização do direito para perseguir adversários políticos, e ele foi mobilizado no debate público pelos ex-advogados do presidente Lula (ZANIN; MARTINS; VALIM, 2020), ficando associado à sua defesa jurídica. Embora este conceito possa ser proveitoso, principalmente se situado em um contexto de conflito internacional híbrido, não o utilizamos nesta tese.

<sup>3</sup> O conceito foi inicialmente utilizado em artigo escrito por Fontainha e Lima (2018) sobre o papel do Judiciário na crise política.

<sup>4</sup> Os autores usam os termos “*big push*” ou “*big bang*”.

Lava Jato, a literatura anticorrupção estava quase toda no campo do “*big push*”, as consequências negativas sobre a democracia e sobre a própria rede *accountability*, produzidas pelo *backlash* à Operação, podem indicar que, em certas condições, o incrementalismo é um modelo melhor. Para este trabalho, é particularmente útil o mapeamento e a descrição dos importantes escândalos ocorridos da redemocratização até os dias de hoje.

Fabiana Alves Rodrigues (2019) faz uma extensa pesquisa documental limitada à Justiça Federal e, com um enfoque institucionalista, nos ajuda a entender as transformações institucionais que, conjugadas a ação estratégica dos operadores, permitiram que a Lava Jato se torna-se o que ela foi. Ainda, Rodrigues trata, em uma subseção, da dimensão internacional das transformações institucionais relevantes para o surgimento e desenvolvimento da Operação Lava Jato.

Frederico de Almeida (2018, 2019, 2021) reflete sobre o papel decisivo dos juristas da Lava Jato na crise política e entende que ele pode ser explicado pela desestabilização de padrões de dominação e autonomização que permitiam a blindagem relativa das instituições políticas e judiciais ao conflito social e a pressões mais imediatas da opinião pública, e pela elevação circunstancial do poder de agência dos juristas da Lava Jato, circunstancialidade esta evidenciada pelo fracasso do projeto das “10 medidas contra a corrupção” e pelo refluxo da Operação após o *impeachment*.

Almeida ainda aponta para a importância da difusão de ideias e práticas anticorrupção a nível internacional, por meio da OCDE, ONU e de organizações como o Banco Mundial e a Transparência Internacional, como parte de um processo que coloca o combate à corrupção como um elemento de uma moral global orientada pelas ideias de virtude e eficiência do capitalismo (ALMEIDA, 2018). Para o autor, “os desdobramentos da Operação Lava Jato na América Latina demonstram a potência do acionamento das redes de instituições, mecanismos, agentes e discursos das políticas globais anticorrupção” (ALMEIDA, 2021, pp. 361-362).

Neste processo, Almeida identifica um duplo empreendedorismo dos juristas, a saber, um empreendedorismo moral e um empreendedorismo jurídico, que permitiram que eles se tornassem “agentes políticos capazes também de levarem adiante uma cruzada moral reformadora, voltada não apenas para a modernização do direito e das instituições de justiça, mas também para a reforma moral da política, da economia e da sociedade brasileiras” (ALMEIDA, 2018, p.99)

Também em relação à dinâmica internacional e sua conexão com dinâmicas domésticas, os trabalhos de Fabiano Engelman (2018, 2020, 2021) sobre a circulação internacional de elites jurídicas e a difusão das prescrições anticorrupção no Brasil fornecem importantes elementos para compreender as dinâmicas de apropriação destas prescrições e seus usos estratégicos no curso das disputas políticas nacionais, envolvendo “as conexões entre a versão do protagonismo político das elites jurídicas da última década e os movimentos internacionais em torno da doutrina ‘anticorrupção’” (ENGELMANN, 2021, p. 56).

Por fim, a tese de Luís Eduardo Fernandes (2022), entre outras importantes contribuições, fornece um detalhado mapa da rede anticorrupção dos EUA e do modo como o governo dos EUA dissemina, em outros países, determinados padrões de governança e os compele a assumir compromissos sintonizados com imperativos da política externa estadunidense. Com uma lente de análise marxista-leninista, Fernandes defende a tese de que uma das principais dimensões do “imperialismo tardio” na sua forma contemporânea é o “imperialismo legal”, e que o combate à corrupção foi impulsionado, no Brasil, por sua funcionalidade para este tipo de imperialismo (FERNANDES, 2022).

### **Eixo proposto – Dois níveis de análise: entre o internacional e o doméstico**

Os estudos apontados *supra*, com diferentes abordagens, oferecem importantes contribuições para possíveis generalizações que podem ser feitas a partir da Lava Jato. Eles convergem na identificação do crescente protagonismo político de atores do sistema de justiça até a eclosão da Lava Jato, e – particularmente em Almeida, Engelman e Fernandes – em relação à existência de um forte entrelaçamento entre a dinâmica anticorrupção no Brasil e dinâmicas anticorrupção globais.

O que se pretende neste trabalho é contribuir para estes estudos, tomando a anticorrupção como objeto de análise tanto no nível doméstico quanto no nível internacional. Tal análise em dois níveis pode contribuir para a compreensão da Lava Jato enquanto produto de uma janela de oportunidade política na qual atores autonomizados do sistema de justiça foram capazes de utilizar o ferramental adquirido - em grande parte - pela internalização do regime internacional anticorrupção para participarem do jogo político.

Em relação ao âmbito doméstico, busca-se, em primeiro momento, salientar a constância da bandeira anticorrupção na disputa política. Não seria correto tomar a atual explosão no interesse pela matéria na academia como uma evidência de que o tema da corrupção se tornou central para a política brasileira apenas recentemente. A história do país conta com vários episódios nos quais escândalos e a instrumentalização da anticorrupção estão associados à deflagração de agudas crises políticas, apesar de nenhum escândalo ter tido magnitude comparável à Lava Jato. Tal instrumentalização não começou com ela, e nem mesmo com o escândalo do Mensalão. Neste sentido, a Lava Jato - apesar das suas singularidades – pode ser pensada como parte de um padrão histórico mais amplo de instrumentalização política da bandeira anticorrupção que acompanha a vida pública brasileira desde pelo menos o governo Vargas.

O resgate histórico da anticorrupção na história política brasileira, que é feito no Capítulo 2, busca deixar isso claro. Ainda, tal resgate permite apreender o câmbio de posição dos políticos em relação à anticorrupção em função da sua posição no jogo político. Como se pretende demonstrar, em um contexto de disputa político-eleitoral, a bandeira do combate à corrupção funciona, em essência, como um instrumento de ataque usado por aqueles que não estão no poder, mas que participam do jogo político. Ou seja, é um instrumento de campanha negativa utilizado pela oposição.

O que há de novo - não podendo ser identificado como mera continuidade de um padrão anterior - é o protagonismo de atores do sistema de justiça nesta seara. Como observam Kerche e Marona (2022), as origens da Lava Jato remontam a transformações ocorridas ao longo de muitos anos, que conduziram a este protagonismo. Ela “vinha sendo fabricada nos emaranhados institucionais que interseccionam os poderes da república e a burocracia pelo menos desde a Constituição de 1988” (KERCHE; MARONA, 2022, p. 15). A partir dos anos 2000, com os governos petistas, “um processo incremental de mudanças, nem sempre linear e muitas vezes experimental, resultou em uma nova moldura institucional dos órgãos de controle” (KERCHE; MARONA, 2022, p. 16). Tais transformações levaram à autonomização e ao fortalecimento da rede de *accountability*<sup>5</sup> no Brasil, uma condição necessária – mas não suficiente – para o grande poder de agência política dos atores ligados a esta rede no período da Lava Jato.

---

<sup>5</sup> Aqui, seguimos o entendimento de Kerche e Marona (2022). A rede de *accountability*, uma palavra sem uma tradução exata para o português, é composta de órgãos de controle da burocracia do Estado, entre os quais a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita federal, e também as instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público e o STF, que também exercem funções de controle.

Em relação a este processo, nos deparamos com um aparente paradoxo: por que os políticos promoveram reformas anticorrupção que acabaram por prejudicá-los?

Consideramos que parte da resposta está no âmbito internacional do combate à corrupção. Em relação às reformas institucionais anticorrupção ocorridas no Brasil a partir dos anos 2000, muitas delas foram influenciadas pela inserção internacional do país no regime internacional anticorrupção (TOURINHO, 2018). Desde compromissos internacionais assumidos pelo país com a ratificação de convenções na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização dos Estados Americanos (OEA), na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a acordos firmados no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), à participação no Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e no Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20, o Brasil incorporou diversas prescrições e recomendações internacionais relacionadas ao combate à corrupção. A agenda internacional anticorrupção impulsionou redes transnacionais de políticas públicas e o compartilhamento de doutrinas, *expertises*, e perspectivas políticas, que fortaleceram a burocracia anticorrupção não só na implementação de uma agenda anticorrupção no Brasil, mas também na formulação de políticas públicas.

A internalização deste regime foi iniciada nos governos FHC, mas se aprofunda com a agenda anticorrupção adotada pelos governos do PT, que, quando estava na oposição, se apresentava como o partido da ética na política. Ainda, nas eleições de 2002 o partido assumiu compromissos eleitorais relativos ao combate à corrupção, dando especial importância ao tema, e parte destes compromissos foi posto em prática ao assumir o poder e liderar uma robusta agenda anticorrupção. Contudo, como será mostrado, esta agenda foi sendo cooptada por burocratas integrantes da rede de *accountability*, em especial por atores do sistema de justiça.

Essa captura fez com que, a partir de meados dos anos 2000, o principal *locus* das investigações sobre grandes casos de corrupção deixasse de ser o Congresso – por meio de CPIs - e passasse a ser o sistema de justiça.

Nada obstante, nos diversos escândalos de corrupção ocorridos neste período, como nos casos, entre outros, Sanguessugas, Satiagraha e Castelo de Areia, os atores do sistema de justiça enfrentaram forte reação dos políticos e até mesmo das instâncias superiores do Judiciário.

---

Nos deparamos, assim, com um outro problema: por que os políticos não foram capazes de resistir à Operação Lava Jato – o que ocorreu em outros casos de corrupção – quando se tornou claro que a Operação tinha o potencial de atingir seriamente o *establishment* político?

Parte da resposta da segunda questão está, obviamente, contida na primeira. O próprio desenvolvimento das instituições e mecanismos de combate à corrupção - fortemente influenciado pelo regime internacional anticorrupção - forneceu a atores do sistema de justiça não só as ferramentas para que isso pudesse ocorrer, mas também propiciou suficiente autonomia para que passassem a se posicionar como atores político.

Essa resposta, contudo, é limitada. Ela pode dar conta do fortalecimento da burocracia ligada ao combate à corrupção, mas é insuficiente para explicar o enfraquecimento da classe política *vis-à-vis* esta burocracia. É também preciso considerar o lado da fragilização da classe política, que envolveu a forte mobilização do tema da corrupção no jogo político-partidário, o alçamento deste tema a uma prioridade para a opinião pública, e, principalmente, a crise da coalizão governista durante o governo Dilma Rousseff.

Neste sentido, a instrumentalização política da bandeira anticorrupção como um elemento natural do jogo político é resgatada como um fator explicativo importante para dar conta da circunstancialidade – apontada por Almeida (2019) – do protagonismo dos atores do sistema de justiça.

Entendemos que esta ênfase é importante pois a consideração unilateral do fortalecimento do protagonismo dos atores do sistema justiça pode levar a um sobredimensionamento destes atores e a um subdimensionamento dos atores clássicos do jogo político-partidário. O sentido deste trabalho é justamente o contrário. Busca-se salientar a dinâmica política dos escândalos de corrupção, que são tidos como um fenômeno essencialmente político, um subproduto da competição intragovernamental ou interpartidária (BALÁN, 2011).

### **Abordagens teóricas**

A análise em dois níveis proposta neste trabalho demanda um enfoque interdisciplinar capaz de dar conta de suas múltiplas dimensões. Consideramos que algumas abordagens

teóricas das áreas de Relações Internacionais, Políticas Públicas, e Comportamento dos Atores Políticos, podem ser úteis.

Em relação à dimensão internacional, utilizamos o conceito de “regime internacional” da área de Relações Internacionais. O conceito foi difundido principalmente por Stephen Krasner no começo dos anos 1980. Segundo Krasner:

Regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais convergem. Princípios são crenças de fato, causalidade e de retidão. Normas são padrões de comportamento definido em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscricções específicas de ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalecentes para tomar e implementar a escolha coletiva (KRASNER, 1982, p. 186, tradução nossa).<sup>6</sup>

O escopo do presente trabalho não comporta uma revisão mais aprofundada do debate teórico desenvolvido na área de Relações Internacionais sobre o conceito de “regime internacional”, nomeadamente sobre o grau de autonomia que ele pode adquirir em relação ao seu poder hegemônico constituinte e mantenedor inicial (ver, por exemplo, KEOHANE 1993). Para os objetivos deste trabalho, a noção de regime, especialmente na sua chave realista, segundo a qual a existência de um ator hegemônico é central para a sua criação e sustentação, se mostrou relevante e proveitosa para compreender a emergência da agenda global anticorrupção.

Como se verá no capítulo 1, o papel de ator hegemônico foi desempenhado pelos Estados Unidos nos anos 1990, no contexto de unipolaridade do pós-guerra fria. Neste momento, os EUA conseguiram internacionalizar suas normas antipropina transnacional, uma demanda doméstica que existia desde os anos 1970, por pressão de setores empresariais. Até então, o governo dos EUA não havia conseguido transpor a resistência oferecida pelos países do G77, que, por sua vez, almejavam incorporar normas antipropina a um Código de Conduta das Corporações Transnacionais, uma tentativa – fracassada - de criar uma estrutura multilateral de regras internacionais sobre os direitos e responsabilidades das corporações nas suas relações com os governos.

---

<sup>6</sup> O texto em língua estrangeira é: “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.”

Embora a linguagem da proliferação de normas anticorrupção seja a da governança e das “boas práticas”, entendemos que a criação e desenvolvimento deste regime devem ser compreendidos a partir de dilemas enfrentados por este ator hegemônico; a saber, em um primeiro momento, dilemas associados à competitividade das empresas estadunidenses e, em um segundo momento, dilemas de ordem geopolítica envolvendo a segurança nacional dos EUA.

Em relação à dinâmica de incorporação deste regime no Brasil, o conceito de “*policy entrepreneurs*” - tributário do modelo dos fluxos múltiplos, de John Kingdon (KINDGON, 2014) – nos é útil.

Este modelo postula 3 fluxos separados que podem convergir. São eles: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas públicas e o fluxo da política. Em momentos críticos, os três fluxos convergem. Soluções são acopladas aos problemas, e ambos se juntam a fatores políticos favoráveis em conjunturas críticas.

Na fórmula de Kingdon os *policy entrepreneurs* possuem papel de destaque. Segundo o autor eles não precisam fazer parte do governo, podendo estar posicionados em vários lugares da comunidade política, desde que advoguem por determinadas propostas ou pela proeminência de certas ideias. Sua característica definidora é a disposição de investir seus recursos – energia, reputação, dinheiro - em troca de algum retorno futuro. Para Kingdon a atenção é um recurso escasso. Há, constantemente, disputas por atenção, cujos desfechos determinam quais questões se tornarão prioridade no debate público e quais agendas serão adotadas. Os tomadores de decisão só podem dispendir atenção para determinadas questões.

A atuação destes *policy entrepreneurs* foi fortemente influenciada pelas redes internacionais de políticas pública associadas ao regime internacional de combate à corrupção, que passou a existir nos anos 1990. Eles são os viabilizadores da conexão entre o regime e as políticas domésticas. Ancorada na agenda anticorrupção dos governos petistas, a atuação dos *policy entrepreneurs*, integrantes da rede de *accountability*, foi central para o fortalecimento e autonomização dos atores do sistema de justiça no combate à corrupção. Como se verá no Capítulo 3, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foi o principal *locus* de atuação destes *policy entrepreneurs*, e de articulação entre as várias instituições que compõem a rede de *accountability*.

Por fim, o conceito de “jogos ocultos”, de George Tsebelis (1990), é utilizado ao analisar a conjuntura política que permitiu o surgimento e desenvolvimento da Lava Jato. Segundo

Tsebelis, o observador pode considerar certas escolhas dos atores como irracionais ou subótimas simplesmente porque ele está focado em uma só arena. Os atores podem estar jogando jogos de múltiplas arenas, e quando outras arenas, para além da principal, são consideradas, as suas jogadas podem ser compreendidas como racionais.

Neste sentido, as “faxinas” éticas promovidas por Dilma Rousseff contra ministros suspeitos de corrupção no seu 1º mandato, que produziram uma deterioração da sua relação com o “centrão”, fazem mais sentido se considerarmos que ela travava um jogo também com o presidente Lula na arena intrapartidária, envolvendo até a candidatura de 2014. Suas “faxinas” forneciam um contraste positivo para ela em relação ao seu antecessor. Da mesma forma, a tibia reação do governo Dilma em relação à Lava Jato também pode se tornar mais compreensível se considerarmos que ela jogava jogos em múltiplas arenas, buscando na Lava Jato uma solução extrapolítica para sua crise com o “centrão”, em particular com Eduardo Cunha, que se tornou seu principal adversário em 2015.

### **Organização da tese**

Considerando a proposta deste trabalho e as abordagens descritas acima, a tese se divide em quatro capítulos, dispostos de acordo com o nível de análise. O primeiro capítulo trata da formação do regime internacional anticorrupção. Por meio de recurso a fontes primárias e secundárias, principalmente da literatura internacional sobre o tema, buscamos traçar a formação deste regime e identificar os fatores que a motivaram. Fazemos referência a manifestações de políticos chave envolvidos na criação do FCPA, a manifestações de lideranças políticas sobre a necessidade de internacionalizar esta norma, bem como a documentos oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em relação à tentativa de criação de um Código de Conduta das Corporações Transnacionais. Abordamos as principais Convenções anticorrupção criadas nos anos 1990 e apresentamos seus principais dispositivos e as recomendações feitas ao Brasil por meio dos seus mecanismos de acompanhamento e avaliação. Na parte final, analisamos os Documentos de Segurança Nacional dos EUA para demonstrar como o tema da corrupção passou a ser abordado de modo diferente após os atentados terroristas de 11 de setembro, bem como outras iniciativas oficiais do governo estadunidense, além de manifestações oficiais dos presidentes, que indicam a importância do tema. Ainda, utilizamos a *database* “*Foreign Corrupt Practices*

*Act Clearinghouse*”, organizado pela Stanford Law School em associação com o escritório de advocacia Sullivan & Cromwell LLP, para analisar mudanças no padrão de aplicação do FCPA a partir dos anos 2000.

No segundo capítulo, abordamos a instrumentalização política da bandeira anticorrupção no Brasil, do 2º governo Vargas até o final do 1º governo Dilma, com um grau de detalhamento diferente para cada período. Conforme nos aproximamos do tempo presente, a análise fica mais detalhada. Até o período do regime militar, utilizamos principalmente fontes secundárias produzidas sobre - ou que tangenciam - o tema, além de fontes jornalísticas que evidenciam a instrumentalização política do combate à corrupção e a dinâmica dos escândalos de corrupção da época. No tratamento do período pós-redemocratização, analisamos com mais detalhes os principais escândalos, as reações dos políticos a eles - bem como os interesses e conflitos envolvidos na sua eclosão - e os compromissos assumidos pelos candidatos em relação ao tema da corrupção nas disputas eleitorais. Assim, fazemos referência também aos programas de governo dos candidatos. Ao final do capítulo, buscamos compreender a particular conjuntura do final do governo Dilma, que abriu uma janela de oportunidade política para o surgimento e desenvolvimento da Lava Jato.

A seguir, no capítulo 3, tratamos da autonomização da rede de *accountability* no Brasil, e da internalização do regime internacional anticorrupção. Demonstramos como a agenda anticorrupção dos governos petistas foi sendo, pouco a pouco, capturada por atores do sistema de justiça que integram essa rede. Damos destaque à ENCCLA como a principal rede de articulação dos vários componentes da rede de *accountability* e como um espaço central para a participação de atores do sistema de justiça não só na implementação, mas também na formulação de políticas públicas anticorrupção. Além da utilização de literatura sobre o tema, incluindo aquela produzida por atores centrais que participaram da ENCCLA, fazemos um estudo, por meio do Diário Oficial, da tramitação de três leis que foram muito importantes para a Operação Lava Jato, buscando identificar a relevância de compromissos internacionais na posição dos políticos em relação a elas. Além disso, com base nas gravações de audiências públicas realizada no âmbito da tramitação da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13), buscamos identificar a reação e o posicionamento de políticos e burocratas em relação aos dilemas internacionais associados à promulgação dessa lei.

No quarto e último capítulo tratamos da Lava Jato. Como seria difícil de evitar, o capítulo assume a configuração de um arco de ascensão e queda da Operação, como feito por Kerche e Marona (2022), e Da Ros e Taylor (2022) nos seus trabalhos. Além de fazermos uso

da - já vasta – literatura acadêmica sobre a Operação Lava Jato, utilizamos o material produzido pelos operadores e por atores políticos centrais em relação a acontecimentos do período. Também buscamos analisar, por meio de fontes jornalísticas e de manifestações oficiais de políticos e dos partidos, a posição dos partidos, de atores políticos chave, e de ministros da Suprema Corte em relação à Operação, e a evolução dessas posições. Ainda, analisamos os programas de governo dos principais candidatos das duas eleições presidenciais ocorridas durante a vigência da Lava Jato.

Por fim, tecemos as considerações finais, nas quais resgatamos, sinteticamente, os argumentos expostos em cada capítulo, e destacamos a importância de se tratar do tema a partir dos dois níveis de análise examinados e da sua interação.

# 1 A CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA GLOBAL E A FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO

## 1.1 Introdução

O tema da corrupção entra com força na agenda global nos anos 1990. Um assunto que anteriormente parecia restrito à política doméstica (BRASTIS, 2017) entrou na pauta de vários fóruns e organizações internacionais, além de *think tanks*, ONGs e movimentos sociais, que passaram a tratar dele com um escopo global.

São vários os marcos existentes na década de 1990 relacionados ao combate à corrupção em nível internacional.

Em 1993 foi criada a Transparência Internacional (TI), organização fundada por Peter Eingen, um economista alemão que trabalhava no Banco Mundial e que reuniu uma rede de advogados internacionais, grandes empresários, ex-diplomatas e funcionários públicos para criar uma organização com o propósito de combater a corrupção e atividades ligadas a atos corruptos em todo o mundo (SAMPSON, 2010). A TI, em um período relativamente curto, abriu seções em dezenas de países – hoje são mais de 100 – e formulou o principal índice de mensuração da corrupção no mundo, o Índice de Percepção da Corrupção (ICP), que estabelece um *ranking* entre os países com base em pesquisas de opinião e em estudos de instituições internacionais e *think tanks*.

Em uma reunião com o Fundo Monetário Internacional realizada em 1996, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, fez um discurso - que se tornou famoso - sobre o “Câncer da Corrupção”, marcando o início da política do banco de incorporar indicadores anticorrupção à sua medida de governabilidade e, por consequência, à sua política de financiamento. Neste discurso, Wolfensohn afirma que:

Para que o novo pacto [entre doadores, investidores, e receptores] seja bem-sucedido, nós devemos enfrentar a questão da eficiência econômica e financeira. Mas também precisamos tratar da transparência, *accountability*, e capacidade institucional. E vamos falar sem rodeios: **nós precisamos lidar com o câncer da corrupção** (grifo nosso). Em todos os países, são as pessoas que estão exigindo ação nesta questão [da corrupção]. Elas sabem que a corrupção desvia recursos dos pobres para os ricos, aumenta os custos dos

negócios, distorce os gastos públicos e dissuade os investidores estrangeiros. Elas também sabem que ela corrói programas de ajuda humanitária. E todos nós sabemos que [a corrupção] é uma grande barreira para um desenvolvimento sólido e equitativo. A corrupção é um problema que todos os países têm de enfrentar. As soluções, no entanto, têm de surgir domesticamente. Os líderes nacionais precisam se posicionar. A sociedade civil também desempenha um papel fundamental. Trabalhando com nossos parceiros, o Banco vai ajudar qualquer um dos países-membros a implementar programas que desencorajem práticas corruptas. E nós vamos apoiar os esforços internacionais para combater a corrupção e para estabelecer padrões voluntários de comportamento para corporações e investidores no mundo industrial. O Banco não pode intervir nos assuntos políticos dos nossos países membros. Mas podemos aconselhar, encorajar e apoiar os governos que desejam combater a corrupção - e são esses governos que, ao longo do tempo, atraem o maior volume de investimento. Deixe-me enfatizar que o Banco não tolerará corrupção nos programas que apoiamos, e estamos tomando medidas para garantir que nossas próprias atividades continuem a atender os mais elevados padrões de probidade (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 6, tradução nossa).<sup>7</sup>

Em 1997 o Fundo Monetário Internacional (FMI) emitiu uma diretiva sobre como lidar com assuntos relacionados à governança, e a corrupção apareceu como um tema essencial. Segundo Michel Camdessus, diretor do FMI na época, são identificados como elementos centrais de uma estrutura na qual as economias podem prosperar, a “promoção da boa governação em todos os seus aspectos, incluindo a garantia do estado de direito, o aprimoramento da eficiência e da responsabilidade do setor público, e o combate à corrupção” (FMI, 1997, tradução nossa).<sup>8</sup>

Neste mesmo ano o FMI e o Banco Mundial suspenderam empréstimos ao Afeganistão, Camboja, Nigéria, Quênia e Sudão porque seus governos falharam no enfrentamento da corrupção (MCCOY; HECKEL, 2001).

---

<sup>7</sup> O texto em língua estrangeira é: “If the new compact is to succeed, we must tackle the issue of economic and financial efficiency. But we also need to address transparency, accountability, and institutional capacity. And let's not mince words: we need to deal with the cancer of corruption. In country after country, it is the people who are demanding action on this issue. They know that corruption diverts resources from the poor to the rich, increases the cost of running businesses, distorts public expenditures, and deters foreign investors. They also know that it erodes the constituency for aid programs and humanitarian relief. And we all know that it is a major barrier to sound and equitable development. Corruption is a problem that all countries have to confront. Solutions, however, can only be home-grown. National leaders need to take a stand. Civil society plays a key role as well. Working with our partners, the Bank Group will help any of our member countries to implement national programs that discourage corrupt practices. And we will support international efforts to fight corruption and to establish voluntary standards of behavior for corporations and investors in the industrialized world.”

<sup>8</sup> O texto em língua estrangeira é: “[...] promoting good governance in all its aspects, including ensuring the rule of law, improving the efficiency and accountability of the public sector, and tackling corruption, [are identified] as an essential element of a framework within which economies can prosper.”

Na segunda metade da década foram firmados vários acordos internacionais com o objetivo de combater a corrupção, com ampla adesão internacional. Em 1996 surge a primeira convenção para tratar do tema, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1997 surge a convenção mais importante sobre o assunto, a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sinalizando o compromisso das nações mais ricas de cooperarem para enfrentar o problema da corrupção. Alguns anos depois, em 2003, surge a primeira convenção inteiramente global, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Utilizando o conceito clássico de “regime internacional”, de Stephen Krasner (1982), mencionado na Introdução, observa-se o surgimento de um verdadeiro regime internacional anticorrupção (FARIA, 2012; WOOD, 2013; TOURINHO, 2018),

O regime tem efeitos nos países que o integram não só pela influência direta na incorporação de normas anticorrupção, mas também pelo surgimento de uma ampla rede que envolve atores secundários, espaços de circulação de *experts* e *expertises*, formação de comunidades epistêmicas, que influenciam direta ou indiretamente a formulação e implementação de políticas públicas anticorrupção.

Uma leitura possível – e em linha com o discurso dos “pais fundadores” do regime anticorrupção (KATZAROVA, 2019) – é a de que a emergência da anticorrupção no cenário global é a expressão de um consenso internacional sobre o tema. Esse consenso, por sua vez, seria fruto de pressões vindas da sociedade que levaram os governos a finalmente agirem contra esse problema muito antigo. Um aumento em nível global da consciência pública e da intolerância em relação à corrupção, possibilitado pela onda de democratização e mudanças nas prioridades da política externa com o fim da Guerra Fria, teria gerado demandas por reformas que levaram à emergência do tema como um problema de governança global (BRADEMAS; HEIMAN 1998; MCCOY; HECKEL 2001; WANG; ROSENAU 2001; NAÍM, 1995). A grande quantidade de escândalos de corrupção ocorridos no início dos anos 1990, fenômeno que ficou conhecido como “*corruption eruption*” (NAIM, 1995), parece corroborar essa ideia. Segundo a própria Transparência Internacional:

A Convenção Anticorrupção das Nações unidas, juntamente com outros instrumentos internacionais anticorrupção, é a manifestação de um consenso internacional que surgiu no início dos anos 1990, identificando a corrupção como um problema importante que precisa ser abordado e, em particular, requer soluções acordadas internacionalmente. O **fim da Guerra Fria**

removeu a justificativa de segurança nacional para a tolerância ou o apoio a regimes corruptos em todo o mundo. Ao mesmo tempo, a agenda pós-Guerra Fria de democratização, *accountability* e transparência concentrou a atenção das principais instituições internacionais financeiras e de desenvolvimento, e outras, no problema da corrupção. Além disso, havia a preocupação, na comunidade internacional, de que o problema da corrupção estava crescendo. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2005, tradução nossa).<sup>9</sup>

Uma análise da história do surgimento e do desenvolvimento deste regime, contudo, aponta para outros fatores, para além do aumento da consciência e da diminuição da tolerância social em relação à corrupção.

Ela aponta para dilemas domésticos enfrentados por um ator internacional específico, o governo dos Estados Unidos, que foram solucionados por meio da internacionalização de suas normas domésticas no contexto do estabelecimento ordem global pós-Guerra Fria. A saber, dilemas associados à competitividade global das empresas estadunidenses, originados da aprovação de uma lei que criminalizava o pagamento de propina no exterior.

## 1.2 Os primeiros debates internacionais sobre corrupção e divergências sobre a criação de um Código de Conduta das Corporações Transnacionais

Os primeiros debates sobre a corrupção como um problema global ocorreram na ONU no início dos anos 1970 (KATZAROVA, 2019). O tema apareceu não por iniciativa de autoridades estadunidenses, mas do presidente socialista chileno Salvador Allende, que governou o país de 3 de novembro de 1970 até 11 de setembro de 1973, quando foi derrubado – e morto – por um golpe militar apoiado pelos Estados Unidos.

Em março de 1972 o jornal *Washington Post* publicou uma matéria denunciando a tentativa de interferência da corporação *International Telegraph and Telephone Company* (ITT) na política chilena (ANDERSON, 1972). Segundo a matéria, a ITT, em articulação com a

---

<sup>9</sup> O texto em língua estrangeira é: “The UNCAC, along with other international anti-corruption instruments, is the manifestation of an international consensus that emerged in the early 1990s identifying corruption as an important problem needing to be addressed and in particular requiring internationally-agreed solutions. The **end of the Cold War** removed the national security rationale for toleration or supporting corrupt regimes around the world. At the same time, the post-Cold War agenda of democratisation, accountability and transparency focused the attention of major international financial and development institutions and others on the corruption problem. Moreover, there was concern in the international community that the corruption problem was growing.”

*Central Intelligence Agency* (CIA), tentou disseminar o caos econômico no país para engendrar um golpe militar que impedisse Allende de assumir o poder em 1970.

No mês seguinte, em abril de 1972, foi realizada a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD III), na capital chilena, Santiago. Allende aproveitou a oportunidade para tratar do assunto e demandar maior controle da comunidade internacional sobre a atuação das corporações transnacionais. Nesta ocasião, ele abordou o problema da corrupção como uma questão envolvendo o papel dos negócios na política e a crescente influência do poder corporativo sobre os processos democráticos:

Devemos levar em conta as depredações desses consórcios [corporações transnacionais], e sua poderosa influência corruptiva sobre as instituições públicas tanto em países ricos quanto em países pobres. Os povos atingidos se opõem a tal exploração, e exigem que os governos envolvidos parem de deixar parte de sua política econômica externa nas mãos de empresas privadas, que se arrogam o papel de agentes promotores do progresso dos países mais pobres, e que se tornaram uma força supranacional que está ameaçando sair completamente do controle (ONU, 1973, p. 353, tradução nossa).<sup>10</sup>

De uma coisa vocês podem ter certeza: como foi dito em Lima, os povos do mundo não permitirão que a pobreza e a riqueza coexistam indefinidamente lado a lado. Eles não aceitarão uma ordem internacional que perpetue o atraso. Eles vão irão procurar e obter sua independência econômica e vencerão o subdesenvolvimento. Nada poderá impedir isso: nem ameaças, nem a corrupção, e nem a força (ONU, 1973, p. 357, tradução nossa).<sup>11</sup>

Em dezembro, na Assembleia Geral da ONU, Allende voltou a tratar do assunto:

Na terceira UNCTAD pude discutir o fenômeno das corporações transnacionais. Mencionei o grande crescimento de seu poder econômico, influência política e ação corruptora. Daí o alarme com que a opinião mundial deve reagir diante de uma realidade desse tipo. O poder dessas corporações é tão grande que ultrapassa todas as fronteiras. Só os investimentos estrangeiros de empresas norte-americanas chegaram a US\$ 32 bilhões. Entre 1950 e 1970 cresceram a uma taxa de 10% ao ano, enquanto as exportações daquela nação aumentaram apenas 5%. Eles obtêm lucros enormes e drenam enormes

---

<sup>10</sup> O texto em língua estrangeira é: “We should also take into account the depredations of these consortia, and their powerful corruptive influence on public institutions in rich and poor countries alike. The peoples affected oppose such exploitation, and demand that the Governments concerned should cease to leave part of their external economic policy in the hands of private enterprises, which arrogate to themselves the role of agents promoting the progress of the poorer countries, and have become a supranational force that is threatening to get completely out of control.”

<sup>11</sup> O texto em língua estrangeira é: “Of one thing at least you can be certain: as was said at Lima, the peoples of the world will not allow poverty and affluence to exist indefinitely side by side. They will not accept an international order which will perpetuate their backward state. They will seek and they will obtain their economic independence and will conquer underdevelopment. Nothing can prevent it: neither threats, nor corruption, nor force.”

recursos dos países em desenvolvimento (EMBAIXADA DO CHILE, 1972, p.23, tradução nossa).<sup>12</sup>

Em um momento de radicalização e de crescente demanda dos países do G77 por reformas no sistema econômico internacional, que envolvia a tentativa de estabelecer uma “Nova Ordem Econômica Internacional”<sup>13</sup> (MILANI, 2012; SAUVANT, 2015; KRISTEVA, 2019), Allende conseguiu liderar a aprovação da Resolução 1721(LIII) no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), prevendo a criação de um “Grupo de Pessoas Eminentíssimas” para tratar da regulação internacional das corporações transnacionais.

Este grupo daria origem ao Comitê de Corporações Transnacionais, um fórum no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) que sugeriu a criação uma estrutura multilateral de regras internacionais sobre os direitos e responsabilidades das corporações nas suas relações com os governos.

Com o objetivo de estabelecer esta estrutura, a criação de um Código de Conduta das Corporações Transnacionais passou a ser debatida no ECOSOC em 1975. O Código, que contava com a o apoio do G77, seria o produto de um programa de trabalho do Comitê, que teria como objetivos gerais:

(a) Promover o entendimento da natureza e dos efeitos políticos, legais, econômicos e sociais das atividades das corporações transnacionais nos países de origem e nos países anfitriões, e nas relações internacionais, principalmente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento; (b) Garantir arranjos internacionais efetivos para as operações de corporações internacionais, projetados para promover a contribuição delas aos objetivos nacionais de desenvolvimento e ao crescimento global, ao mesmo tempo controlando e eliminando seus efeitos negativos.(c) fortalecer a capacidade de negociação dos países anfitriões, em particular os países em desenvolvimento, nas suas tratativas com as corporações transnacionais (ONU, 1976, tradução nossa).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> O texto em língua estrangeira é: “At the third session of UNCTAD I referred to the phenomenon of the transnational corporations and drew attention to the staggering increase in their economic power, political influence and corrupting effect. It is not surprising, therefore, that world opinion should react with alarm in the face of this reality. The power of these corporations is so great as to transcend all frontiers. The foreign investments of United States companies alone, which today amount to \$ 32 , 000 million , grew by 10 per cent annually between 1950 and 1970 , while United States exports rose by only 5 percent . The profits of such com panies are fabulous and represent an enormous drain on the resources of the developing countries.”

<sup>13</sup> Conjunto de propostas elaboradas no âmbito da Assembleia Geral das ONU com o objetivo era diminuir a disparidade de poder nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento.

<sup>14</sup> O texto em língua estrangeira é: “(a) To further understanding of the nature and the political , legal, economic and social effects of the activities of transnational corporations in home countries and host countries, and in international relations, particularly between developed and developing countries ; (b) To secure effective international arrangements for the operation of transnational corporations designed to promote their contribution to national developmental goals and world economic growth while controlling and eliminating their negative effects; (c) To strengthen the negotiating capacity of host countries, in particular the developing countries, in their dealings with transnational corporations.”

O tema da corrupção estaria incorporado neste Código de Condutas, conforme estabelecido na Resolução 3514, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1975:

*A Assembleia Geral,*  
*Preocupada com as práticas corruptas de certas corporações transnacionais, seus intermediários e outros envolvidos,*  
*Recordando o parágrafo 4 (g) da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que dispõe sobre a regulamentação e supervisão das atividades de corporações transnacionais,*  
*Recordando também as disposições da seção V do Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional enfatizando, inter alia, a necessidade de formular, adotar e implementar o código de conduta referido no relatório da Comissão sobre Corporações Transnacionais em sua primeira sessão;*  
*Recordando ainda as disposições da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, segundo a qual tais corporações não devem operar de maneira que viole as leis e regulamentos dos países anfitriões. [...]*  
*Condema todas as práticas de corrupção, incluindo propina, por empresas transnacionais e outras, seus intermediários e outros envolvidos, em violação das leis e regulamentos dos países anfitriões; [...]*  
*Solicita ao ECOSOC que instrua a Comissão sobre Corporações Transnacionais a incluir em seu programa de trabalho a questão das práticas corruptas de empresas transnacionais e a fazer recomendações sobre os meios pelos quais tais práticas corruptas podem ser efetivamente evitadas; [...]*  
 (ONU, 1975, pp. 488-489, tradução nossa).<sup>15</sup>

Na abordagem inicialmente capitaneada por Allende e apoiada pelo G77, portanto, o combate à corrupção estava enquadrado em uma estrutura que visava regular a influência das corporações sobre os governos, o que significava, no fundo, restringir o poder das corporações e fortalecer a posição dos países em desenvolvimento, em um contexto em que menos de 2% dos investimentos estrangeiros diretos vinha de países em desenvolvimento (SAUVANT, 2015).

O código, no entanto, encontrou resistência por parte dos países desenvolvidos, que o enxergavam como um fruto da “Nova Ordem Econômica Internacional” - um projeto que eles

---

<sup>15</sup> O texto em língua estrangeira é: “*The General Assembly, Concerned by the corrupt practices of certain transnational and other corporations, their intermediaries and others involved, Recalling paragraph 4 (g) of the Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, which provides for the regulation and supervision of the activities of transnational corporations, Recalling also the provisions of section V of the Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order emphasizing, inter alia, the need to formulate, adopt and implement the code of conduct referred to in the report of the Commission on Transnational Corporations on its first session; Recalling further the provisions of the Charter of Economic Rights and Duties of States, [4] according to which such corporations should not operate in a manner that violates the laws and regulations of the host countries, [...] Condemns all corrupt practices, including bribery, by transnational and other corporations, their intermediaries and others involved, in violation of the laws and regulations of the host countries; [...] Requests the Economic and Social Council to direct the Commission on Transnational Corporations to include in its programme of work the question of corrupt practices of transnational corporations and to make recommendations on ways and means whereby such corrupt practices can be effectively prevented [...].*”

não apoiavam - e como uma tentativa de regular as multinacionais ocidentais. Eles queriam que o Código versasse mais sobre os deveres dos governos nacionais na sua relação com as empresas, e, ainda, que ele servisse como uma diretriz e que não fosse vinculante, posições contrárias às dos países em desenvolvimento.

Estes desacordos acabaram dificultando as negociações e, a partir dos anos 1980, as possibilidades do Código ser criado foram se esvaindo. Neste contexto, as iniciativas dos EUA foram no sentido de tentar criar acordos sobre a corrupção – entendida essencialmente como propina - separados do Código, e estes acordos deveriam reproduzir a sua legislação doméstica, como se verá a seguir.

### 1.3 **As iniciativas estadunidenses: a criação do FCPA e os esforços iniciais para sua internacionalização**

A abordagem estadunidense sobre o problema da corrupção em âmbito global – que se tornaria vencedora nos anos 1990 – remonta à criação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), uma lei de 1977, dotada de extraterritorialidade, que pune - pela primeira vez na história - o pagamento de propina em território estrangeiro. Por sua vez, o FCPA é uma consequência direta do escândalo *Watergate* (POSADAS, 2000; CRAGG; WOOF 2002; DAVIS, 2019), que teve início em meados de 1972, coincidentemente no mesmo momento em que o tema da corrupção começava a ser discutido na ONU.

A Administração de Richard Nixon foi acusada de espionar os adversários democratas durante a sua campanha para reeleição em 1972, o que envolveu a invasão e a instalação de escutas clandestinas no Comitê Nacional do Partido Democrata no hotel *Watergate*, em Washington.

As investigações sobre o financiamento desta ação clandestina levaram ao escrutínio do financiamento da campanha de Nixon. Nos anos seguintes o Congresso dos EUA promoveu uma investigação sobre o caso, e descobriu que corporações proeminentes haviam feito doações ilegais para a campanha de reeleição de Richard Nixon.

Em 1975, durante a administração do republicano Gerald Ford<sup>16</sup>, a *Securities and Exchange Commission* (SEC) - agência independente responsável pelo cumprimento das leis de títulos federais e pela regulação do setor de valores mobiliários - abriu uma investigação para examinar pagamentos questionáveis feitos pelas corporações por meio de *slush funds*,<sup>17</sup> fundos não contabilizados ou cujas fontes são ocultadas. Além disso, o Congresso passou a realizar uma série de audiências públicas sobre o tema, em especial no âmbito da Subcomissão de Relações Exteriores do Senado sobre Corporações Multinacionais.<sup>18</sup>

As investigações revelaram não apenas o pagamento ilícito a autoridades domésticas, mas o pagamento de propinas para autoridades estrangeiras para manter e ampliar os negócios no exterior. Descobriu-se, inclusive, que o montante do *slush fund* reservado para o pagamento de propinas no exterior era maior que o montante reservado à doação ilegal de campanha nos EUA (MAGNUSON, 2013). Como o pagamento de propinas para autoridades estrangeiras ocorria fora do território dos EUA, a investigação não era sobre a propina em si, visto que o SEC não teria competência para realizá-la, mas sim sobre inconsistências e fraudes na contabilidade das empresas.

Inicialmente a investigação envolvia poucas, mas importantes, empresas. Três delas do setor de petróleo e uma companhia aeronáutica: Gulf Oil Corporation, Phillips Petroleum Company, Northrop Corporation, e Ashland Oil, Inc. A Northrop Corporation, na época uma das maiores empresas de aviação e defesa, havia pagado centenas de milhares de dólares a generais sauditas para ganhar uma licitação na Arábia Saudita.

O SEC, então, deu início a um programa de anistia para outras empresas que fizessem divulgação voluntária (*voluntary disclosure*). Aproximadamente 500 empresas revelaram que pagavam propina no exterior. O caso com maior repercussão foi o da Lockheed Martin - o maior *contractor* de defesa do país (DAVIS, 2019) - que pagou cerca de \$38 milhões de dólares em propina em vários países.

Este desdobramento do escândalo *Watergate* revelou para os cidadãos estadunidenses que o pagamento de propina no exterior era uma prática sistemática e generalizada. Ela

---

<sup>16</sup> Gerald Ford era Presidente da Câmara dos Representantes quando assumiu a vice-presidência no governo Nixon depois do vice-presidente Spiro Agnew renunciar por conta de escândalos de corrupção no final de 1973. Em agosto de 1974, ele se tornou presidente após a renúncia de Nixon por conta do escândalo de Watergate e seus desdobramentos.

<sup>17</sup> Termo equivalente a “caixa 2”.

<sup>18</sup> Senate Foreign Relations Subcommittee on Multinational Corporation.

envolveu centenas de empresas e os mais diversos países, como Japão, Itália, Honduras, Costa Rica e Holanda (DAVIS, 2019).

A revelação, em um contexto em que a corrupção na gestão de Richard Nixon dominava boa parte do debate público,<sup>19</sup> gerou uma forte pressão doméstica por normas que combatessem a prática de corrupção, não só em território nacional, mas também em território estrangeiro.

Contudo, existiam desacordos quanto aos remédios legais que deveriam ser adotados para lidar com o pagamento de propina no estrangeiro (KOEHLER, 2012). O Departamento de Estado considerava desaconselhável a criação de uma norma que criminalizasse a propina no exterior:

Embora seja sensato, para os investidores que operam em terras estrangeiras, evitar até mesmo a aparência de alguma impropriedade nesses países, acreditamos que não seria aconselhável aos Estados Unidos tentar legislar sobre os limites de conduta permitida por nossas empresas no exterior. Seria não apenas presunçoso, mas contraproducente tentar impor nossos padrões em países com diferentes histórias e culturas. Além disso, a aplicação de tal legislação - e acho que este é o ponto mais importante - envolveria vigilância das atividades de autoridades estrangeiras, bem como de empresários americanos, e seria amplamente ressentida no exterior. A aplicação extraterritorial da lei dos EUA - que é o que essa legislação implicaria - tem sido muitas vezes visto por outros governos como um sinal de arrogância dos EUA ou mesmo como uma interferência em seus assuntos internos. As leis penais dos EUA são normalmente baseadas na jurisdição territorial e, com raras exceções, acreditamos que essa é uma boa política (US CONGRESS, 1975, p. 24, tradução nossa).<sup>20</sup>

A administração Ford entendeu que a melhor solução seria a criação de uma norma que obrigasse as corporações a divulgarem para o Departamento de Comércio (DOC) todos os pagamentos de propina no exterior. A propina, portanto, não seria criminalizada, e sim a sua não divulgação. Em 1976 Ford anunciou três iniciativas para lidar com o problema:

---

<sup>19</sup> Logo após o escândalo de *Watergate* o vice-presidente Spiro Agnew renunciou ao enfrentar acusações de corrupção que não tinham relação com o escândalo que derrubaria Nixon. No seu discurso de renúncia, Agnew afirmou que as suas práticas eram comuns e toleradas, mas talvez fossem consideradas antiéticas e ilegais pela nova *moralidade pós-Watergate*. O termo foi adotado por muitos estudiosos para nomear um suposto novo padrão moral surgido após o escândalo de *Watergate*.

<sup>20</sup> O texto em língua estrangeira é: “Although investors operating in foreign lands would be wise to avoid even the appearance of impropriety in those countries, we believe it would not be advisable for the United States to try to legislate the limits of permissible conduct by our firms abroad. It would be not only presumptuous but counterproductive to seek to impose our specific standards in countries with differing histories and cultures. Moreover, enforcement of such legislation— and I think this is the most important point— would involve surveillance of the activities of foreign officials as well as U.S. businessmen and would be widely resented abroad. Extraterritorial application of U.S. law— which is what such legislation would entail— has often been viewed by other governments as a sign of U.S. arrogance or even as interference in their internal affairs. U.S. penal laws are normally based on territorial jurisdiction and, with rare exceptions, we believe that is sound policy.”

Em primeiro lugar, como uma dissuasão ao pagamento de propina por parte das empresas americanas, estou direcionando uma força-tarefa para preparar uma legislação que exija a divulgação de todos os pagamentos feitos com a intenção de influenciar funcionários de governos estrangeiros. O não cumprimento das novas leis de divulgação levará á responsabilização civil e criminal. Em segundo lugar, anuncio meu apoio à legislação pendente para fortalecer a lei que exige que as corporações mantenham seus acionistas plena e honestamente informados sobre seu comportamento no estrangeiro. Finalmente, peço aos nossos principais parceiros comerciais que trabalhem conosco para alcançarmos um acordo sobre um novo código para reger as atividades corporativas internacionais (WHITE HOUSE, 1976, p. 1.874, tradução nossa).<sup>21</sup>

Os democratas, por seu lado, criticavam as iniciativas do governo, que caracterizavam como lenientes. No entendimento deles, a propina em território estrangeiro deveria ser criminalizada.

Segundo o senador democrata William Proxmire, que foi o responsável pelo *draft* que deu origem ao FCPA, as revelações sobre o pagamento de propina em outros países ameaçavam a confiança no sistema estadunidense de livre-iniciativa econômica, e esperar por um tratado internacional sobre o assunto seria o mesmo que nada.

As recentes revelações do pagamento de propina a estrangeiros por muitas de nossas maiores corporações ameaçam minar a confiança do público em nosso sistema de livre iniciativa. Não podemos tolerar a propina no exterior e esperar que o público acredite que o mesmo tipo de pagamento ilegal não ocorra em casa. A corrupção corporativa não conhece fronteiras. Se permitirmos que a propina se torne uma prática comum das empresas norte-americanas no exterior, será apenas uma questão de tempo antes que essas mesmas práticas corruptas atinjam nosso sistema econômico doméstico. Há quem condene a propina no estrangeiro, mas argumente que ela deve ser tratada apenas por meio de um tratado internacional, como o que o Departamento de Estado anunciou estar considerando. Esta abordagem é realmente uma receita para não fazer nada... Um tratado internacional para proibir a propina é equivalente a um tratado para proibir a guerra. Embora isso pareça um bom propósito, é desprovido de qualquer efeito prático. Se um tratado não é a resposta, então o que é? Acredito que os Estados Unidos devem assumir a liderança e proibir o pagamento de propina no estrangeiro por suas próprias corporações, e aplicar vigorosamente a lei. Isso não colocaria as corporações dos EUA em uma grave desvantagem competitiva e levaria a uma perda de exportações e empregos nos EUA? Acho que não pelos seguintes motivos: Primeiro, a maioria dos subornos estrangeiros revelados até agora envolveu empresas norte-americanas competindo com empresas norte-americanas pelo mesmo negócio

---

<sup>21</sup> O texto em língua estrangeira é: “First, as a deterrent to bribery by American-controlled industries, I am directing the task force to prepare legislation that would require corporate disclosure of all payments made with the intention of influencing foreign government officials. Failure to comply with the new disclosure laws would lead to civil and criminal penalties. Second, I am announcing my support of pending legislation to strengthen the law requiring corporations to keep their shareholders fully and honestly informed about their foreign behavior. Finally, I am asking our major trading partners to work with us in reaching agreement on a new code to govern international corporate activities.”

[...]; Segundo, não há qualquer garantia de que propinas realmente funcionem [...]; Terceiro, é extremamente difícil manter a propina em segredo por muito tempo [...]; Quarto, [...] os governos estrangeiros que desejam estar acima de qualquer suspeita teriam um incentivo comercializar com empresas norte-americanas (SEC, 1976a, pp. 1-2, tradução nossa).<sup>22</sup>

Uma avaliação parecida foi expressa pelo então presidente da SEC, Roderick M. Hills:

A confiança em nossa comunidade empresarial e em sua capacidade de competir de forma justa foram fortemente abaladas, talvez destruídas pelo menos temporariamente. Devemos – apenas por esta razão – como governo e sociedade, condenar a propina em qualquer lugar. Se a propina conseguir um contrato para um gerente em um país estrangeiro e se ele tiver permissão para experimentá-lo: Quem será convencido de que a empresa que suborna no exterior competirá de maneira justa em casa? (SEC, 1976b, p. 12, tradução nossa).<sup>23</sup>

Com a vitória do democrata Jimmy Carter, que na sua campanha atacou a administração Ford por apresentar “como solução, para o embaraçoso problema do suborno internacional, a proposta de permitir que corporações paguem propina desde que relatem tais transações ilegais ao Departamento de Comércio” (CARTER, 1976, p. 490, tradução nossa),<sup>24</sup> o projeto de criminalização extraterritorial da propina ganhou força. Assim, em dezembro de 1977, o presidente democrata sancionou o *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA). O apoio à sua criação foi tamanho – bem como a dificuldade de se posicionar publicamente contra ele - que o projeto foi aprovado sem nenhum voto contrário no Senado e na Câmara (MAGNUSON, 2013).

---

<sup>22</sup> O texto em língua estrangeira é: “The recent revelations of foreign bribes paid by many of our largest corporations threaten to undermine public confidence in our free enterprise system. We cannot condone bribery abroad and expect the public to believe that the same kind of illegal payoffs do not occur at home. Corporate corruption knows no boundaries. If we permit bribery to become a regular policy of U.S. corporations abroad, it will only be a matter of time before these same corrupt practices inflict our domestic economic system. There are those who condemn foreign bribery but who argue that it should be dealt with only through an international treaty such as the one the State Department has announced it is considering. This approach is really a prescription for doing nothing...An international treaty to outlaw bribery is equivalent to a treaty to outlaw war. While high sounding in purpose, it is devoid of any practical effect. If a treaty is not the answer, then what is? I believe the United States must take the lead and outlaw foreign bribes by its own corporations and vigorously enforce the law. Wouldn't this place U.S corporations at a severe competitive disadvantage and lead to a loss of U.S. exports and jobs? I think not for the following reasons: First, most of the foreign bribes revealed thus far involved American companies competing with American companies for the same business. [...] Second, there is no guarantee that bribes really work anyway. [...] Third, it is extremely difficult to keep a bribe a secret for very long [...]. Fourth [...] foreign governments who want to be above suspicion would have an incentive to trade with U.S. companies.”

<sup>23</sup> O texto em língua estrangeira é: “Confidence in our business community and its capacity to compete fairly has been badly shaken, perhaps destroyed at least temporarily. We must – for this reason alone – as a government and a society, condemn bribery anywhere. If bribery will get a contract for a manager in a foreign country, and if he is permitted to try it: Who will be convinced that the company that bribes abroad will compete fairly at home?”

<sup>24</sup> O texto em língua estrangeira é: “[...] the [Ford] administration solution to the embarrassing problem of international bribery is, in effect, a proposal to allow corporations to engage in bribery so long as they report such illegal transactions to the Department of Commerce.”

No entanto, o FCPA passou a contar com considerável resistência por parte dos setores empresariais. Desde o momento da sua criação, as empresas fizeram intenso *lobby* para reverter ou enfraquecer a norma (GUTTERMAN, 2015). Uma matéria do *Washington Post* de 1979 expressa a reação de parte dos empresários estadunidenses:

Um ano e meio depois que o Congresso tornou crime o pagamento de propina a autoridades estrangeiras por empresários dos EUA, executivos americanos dizem que seus concorrentes japoneses, europeus e canadenses ainda se utilizam de subornos para gerar negócios no exterior. Dezenas de empresários americanos entrevistados em todo o mundo disseram que agora se sentem em desvantagem trabalhando em países onde a extorsão e a corrupção por oficiais estrangeiros são comuns. [...] A lei antipropina [FCPA] tornou-se uma grande fonte de controvérsia entre empresários e funcionários do governo dos EUA. (MORGAN, 1979, tradução nossa).<sup>25</sup>

A resistência vinha principalmente dos setores de defesa, aeroespacial e de infraestrutura, que muitas vezes dependiam da compra governamental nas suas operações estrangeiras (BREWSTER, 2017). Empresas destes setores consideravam que estavam em desvantagem competitiva em relação às empresas de outros países, que não possuíam normas análogas e que, portanto, não puniam as suas próprias empresas pelo pagamento de propina em território estrangeiro. Ainda, as empresas seriam prejudicadas nas suas operações em países que não combatiam com empenho a corrupção doméstica, e que, portanto, incorporavam a propina como parte de um jogo comercial que as empresas dos EUA teriam dificuldade de jogar com a vigência da nova norma.

Na disputa política estadunidense da época, os democratas – que tiveram a iniciativa de criar o FCPA – tendiam defendê-lo, ao passo que os republicanos tendiam a criticá-lo, expressando a opinião da maior parte da comunidade empresarial.

Na década de 1980, com a vitória do republicano Ronald Reagan, os questionamentos domésticos ao FCPA aumentaram. A visão predominante passou a ser a de que o FCPA representou uma espécie de “desarmamento” unilateral (MAGNUSON, 2013). No entanto, como a norma quase não era aplicada – na prática não prejudicando os negócios do país no exterior – e como assumir uma posição pública contrária em relação a ela não era politicamente conveniente, a sua revogação não era uma solução factível nem oportuna. Assim, passou a

---

<sup>25</sup> O texto em língua estrangeira é: “A year and a half after Congress made it a crime for U.S. businessmen to bribe foreign officials American executives say that their Japanese, European and Canadian competitors still use payoffs to generate business abroad. Dozens of American business executives interviewed around the world said they now feel at a disadvantage working in countries where extortion and corruption by foreign officials is commonplace. [...] The anti-bribery law has become a major source of controversy among U.S. businessmen and government officials.”

existir uma pressão para solucionar a suposta desvantagem competitiva por meio de dois movimentos: a internacionalização das prescrições contidas no FCPA e a ampliação do seu alcance extraterritorial.

Em 1981 o *Government Accountability Office* (GAO), órgão do Legislativo responsável pela auditoria do Governo Federal dos EUA, reportou para o Congresso que a maior parte da comunidade empresarial estadunidense considerava que o FCPA poderia produzir um efeito negativo nos negócios no exterior, e que as empresas dos EUA não seriam capazes de competir com empresas estrangeiras que não fossem constrangidas por leis semelhantes (GAO, 1981). Ainda, o relatório do GAO afirma que as empresas do setor aéreo e do setor de construção seriam as mais atingidas. No final, o relatório recomenda a internacionalização das provisões antipropina:

Sem uma proibição internacional eficaz contra a propina, vantagens competitivas injustas poderiam ser dadas a empresas não americanas. (...) Embora o progresso no desenvolvimento de acordos internacionais tem sido pequeno, os Estados Unidos devem continuar a assumir um papel de liderança neste esforço. Nós recomendamos que o Congresso inste o Presidente a buscar ativamente um acordo internacional (SCANTLEBURY, 1981, pp. 14-15, tradução nossa).<sup>26</sup>

Assim, do ponto de vista do governo estadunidense, a efetiva aplicação do FCPA passou a estar vinculada à sua internacionalização.

Desde o final dos anos 1970 o governo dos EUA tentava internacionalizar o FCPA por meio da criação de acordos internacionais antipropina (KATZAROVA, 2019), mas esbarrava no Código de Conduta das Corporações Transnacionais. Em 1979 o governo dos EUA apresentou um projeto de Resolução pelo qual o ECOSOC convocaria uma conferência de plenipotenciários para aprovar um acordo sobre o pagamento de propina. Ao mesmo tempo, o ECOSOC enviou à Assembleia Geral um projeto de um Acordo Internacional sobre Pagamentos Ilícitos<sup>27</sup> elaborado por um comitê *ad hoc* que espelhava as provisões do FCPA.

No lado oposto, o G77, representado pela Costa do Marfim, apresentou um Projeto de Resolução por meio do qual o ECOSOC reafirmaria que a criação do Código de Conduta das Corporações Transnacionais seria priorizada e que ele não poderia ser atrasado pela conclusão

---

<sup>26</sup> O texto em língua estrangeira é: “Without an effective international ban against bribery, unfair competitive advantage could be given to non-U.S. firms. (...) Although progress in developing an international agreement has been slow, the United States should continue to take a leadership role in this effort. We recommended that the Congress urge the President to actively pursue an international agreement.”

<sup>27</sup> Agreement on Illicit Payments.

de um acordo em separado sobre o pagamento de propinas. Ambos os projetos se tornaram Resoluções, mas a Assembleia Geral não tomou nenhuma decisão em relação a eles. (ONU, 1979).

Em 1980 o mesmo conflito se repetiu. O governo dos EUA apresentou um Projeto de Resolução que estabelecia a convocação de uma conferência com plenipotenciários, em que todos os Estados seriam convidados para se chegar a um acordo sobre o pagamento de propinas. Por outro lado, o governo da Índia, representando o G77, formulou um projeto de decisão (*draft decision*) no ECOSOC a ser enviado para a Assembleia Geral, no qual condicionava a existência de uma conferência sobre propina à finalização do Código de Conduta das Corporações Transnacionais. Novamente, os dois projetos foram aprovados no âmbito do ECOSOC, mas nada foi decidido na Assembleia Geral. (ONU, 1980)

Ao longo da década de 1980 esse impasse não seria solucionado. As negociações ficaram travadas tanto para a criação do Código de Conduta das Corporações Transnacionais quanto para a criação de acordos antipropina em apartado. No plano doméstico, o FCPA se tornou uma norma dormente, que não era aplicada de fato.

#### 1.4 **A internacionalização do FCPA com o fim da guerra fria e a criação do regime internacional anticorrupção**

No fim dos anos 1980 a reconfiguração das relações de poder associada ao fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de liberalização econômica inviabilizaram a criação do Código de Condutas das Corporações Transnacionais. Seu fracasso foi sacramentado em fala do presidente da Assembleia geral da ONU, feita após uma ronda de consultas informais realizadas em 1992:

Na visão das delegações, não houve consenso possível sobre o projeto do Código no momento. As delegações consideraram que a mudança no ambiente econômico internacional e a importância atrelada ao encorajamento do investimento estrangeiro exigiam que uma nova abordagem fosse examinada, que poderia incluir a preparação de orientações e/ou outro instrumento internacional sobre investimento estrangeiro na próxima sessão da Comissão de Corporações Transnacionais (ONU, 1992, p. 2, tradução nossa).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> O texto em língua estrangeira é: “It was the view of delegations that no consensus was possible on the draft code at present. Delegations felt that the changed international economic environment and the importance attached to encouraging foreign investment required that a fresh approach should be examined, which could include the

Neste ínterim, a internacionalização do FCPA voltou à agenda, e o governo dos Estados Unidos passou a focar na OCDE como o principal espaço para que isso ocorresse. Em 1988 o congresso dos EUA aprovou - e o presidente sancionou - o *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, uma norma que tinha por objetivo defender a indústria estadunidense e combater supostas vantagens competitivas de outros países. Entre outras disposições, a norma emendou o FCPA e, a partir dela, o Congresso exortou o Presidente a negociar um acordo internacional com os estados membros da OCDE para regular os atos proibidos pelo FCPA (KATZAROVA, 2019).

O tema adquiriu novo ímpeto com a eleição do democrata Bill Clinton em 1992 (KATZAROVA, 2019). Seu Secretário de Estado, Warren Christopher, e o Assistente para Assuntos Econômicos e Empresariais, Daniel Tarullo - dois políticos com experiência como advogados corporativos e assuntos relacionados ao FCPA -, alçaram a negociação de uma convenção contra a propina na OCDE a uma prioridade do Departamento de Estado, refletindo o desejo da comunidade empresarial estadunidense (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997).

A iniciativa encontrou resistência dentro da OCDE. Os países europeus – incluindo os mais poderosos, França, Inglaterra e Alemanha – caracterizaram o FCPA como um exercício ilegítimo de extraterritorialidade que buscava estender a lei dos EUA além das suas fronteiras, e acusaram o governo dos Estados Unidos de tentar implementar um código penal uniforme em toda a OCDE, em violação à soberania de outros membros. (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997). Para contornar esta resistência, o governo dos Estados Unidos adotou duas estratégias.

Primeiro, investiu na criação de um acordo no âmbito regional na Organização dos Estados Americanos (OEA), para criar um precedente que legitimasse e fortalecesse suas iniciativas na OCDE (LOHAUS, 2019). Na OEA, o seu maior poder relativo tinha se tornado ainda mais significativo diante da crise da capacidade de articulação internacional do Sul Global com o fim da guerra fria. O governo dos EUA buscou conectar o tema da corrupção com o da democracia, em um momento no qual muitos países do continente experimentavam um retorno ao regime democrático. Além disso, o governo dos EUA conseguiu obter o apoio entusiástico da Venezuela, onde um escândalo de corrupção havia acabado de derrubar o presidente Carlos Andrés Pérez. Como resultado, em 1996 foi adotada a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a primeira convenção anticorrupção da história.

---

preparation of guidelines and/or any other international instrument on foreign investment at the next session of the Commission on Transnational Corporations.”

Em segundo lugar, o governo dos Estados Unidos buscou mobilizar, a favor da sua agenda, os escândalos de corrupção que existiam na Europa naquela época - ou seja, buscou instrumentalizar a “*corruption eruption*”. As autoridades dos EUA fizeram uso frequente e calculado da diplomacia pública, por meio principalmente da mídia internacional, como uma forma de deter o “*moral high ground*” nas negociações (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997). Isso dificultava a resistência à adoção de uma convenção antipropina por parte dos governos e diplomatas europeus. Ainda, nos bastidores o DOS colaborava com a Transparência Internacional para tornar a corrupção um tema com grande visibilidade pública (IDEM) e para converter a opinião da comunidade empresarial nos países europeus (VOGL, 2012).

O governo dos EUA, assim, conseguiu avançar na sua agenda de disseminar as disposições do FCPA internacionalmente. Em 1997, os países membros da OCDE assinaram a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais. O Brasil não é um país membro da OCDE, mas é um membro em potencial, e, assim como o Peru e a Argentina na América Latina, assinou a convenção.<sup>29</sup> Em comunicado ao Senado sobre esta convenção, o presidente Bill Clinton deixa claro que a competitividade global das empresas estadunidenses era uma preocupação central no estabelecimento da Convenção supracitada:

Desde a promulgação do *Foreign Corrupt Practice Act* em 1977, os Estados Unidos são o único país a criminalizar especificamente o pagamento de propina a funcionários públicos estrangeiros. As corporações americanas argumentam que isto as colocou em significativa desvantagem na competição por contratos internacionais em relação a competidores estrangeiros que não estão submetidos a este tipo de lei. Consistente com a opinião do Congresso como expresso no *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, de 1988, encorajando a negociação de um acordo no âmbito da OCDE para regular comportamentos proibidos pelo FCPA, os Estados Unidos têm trabalhado assiduamente dentro da OCDE para persuadir outros países a adotarem legislação semelhante. Tais esforços resultaram nesta convenção que, uma vez em vigor, exigirá que as Partes criem leis para criminalizar o pagamento de propina a funcionários públicos estrangeiros para a obtenção de vantagens indevidas nos negócios internacionais. (WHITE HOUSE, 1998, p. 3, tradução nossa)<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Na América do Sul Chile e Colômbia são países-membro da OCDE.

<sup>30</sup> O texto em língua estrangeira é: “Since the enactment in 1977 of the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), the United States has been alone in specifically criminalizing the business-related bribery of foreign public officials. United States corporations have contended that this has put them at a significant disadvantage in competing for international contracts with respect to foreign competitors who are not subject to such laws. Consistent with the sense of the Congress, as expressed in the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, encouraging negotiation of an agreement within the OECD governing the type of behavior that is prohibited under the FCPA, the United States has worked assiduously within the OECD to persuade other countries to adopt similar legislation. Those efforts have resulted in this Convention that once in force, will require that the Parties enact laws to

Não obstante a importância das demais, a convenção da OCDE foi o principal marco legal internacional sobre o tema, e aquela com maior capacidade de se fazer cumprir pelos países signatários (LIU, 2019). A convenção da OCDE, ao assegurar um consenso dos países desenvolvidos em relação à necessidade de investigar e punir o pagamento de propina em território estrangeiro, forneceu legitimidade e instrumentos aos EUA, e permitiu o aumento da aplicação do FCPA sem afetar a competitividade internacional do país.

Finalmente, em 2003, foi firmada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o mais abrangente tratado internacional sobre o tema. Ironicamente, a arena onde o tema começou a ser debatido 30 anos antes, sob a liderança de Salvador Allende e sob a ótica da influência corporativa sobre a política, foi a última onde um acordo foi concluído, e este acordo basicamente reproduziu o espírito das convenções anteriores. Por ter sido negociada e firmada mais tardiamente, quando as bases do regime internacional anticorrupção já existiam, ela foi vista como o produto de um trabalho cumulativo, construído em cima de debates e negociações que já tinham ocorrido em outras organizações (KATZAROVA, 2019). Deste modo, não houve muita margem para inovação nesta convenção, a despeito de ser a mais ampla e a única verdadeiramente global.

#### 1.4.1 A Convenção da OEA

A Convenção da OEA contém 28 artigos, e enfatiza a definição de atos de corrupção, a adoção de medidas para prevenir a corrupção, a tipificação dos delitos de suborno transnacional e enriquecimento ilícito, e a troca de informações e conhecimento por meio da cooperação internacional (CGU, 2016a).

Ela apresenta um rol de atos tidos como corruptos (Artigo VI), e determina que os Estados que não tiverem tipificado tais atos como delitos devem promover as transformações legislativas - ou de outra natureza - necessárias para fazê-lo (Artigo VII). Basicamente, os atos descrevem a solicitação ou aceitação, por funcionários públicos, de objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas

---

criminalize the bribery of foreign public officials to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business.”

funções; e a oferta, a um funcionário público, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios em troca de vantagens para si, outras pessoas, ou entidades.

Em relação ao suborno transnacional (Artigo VIII), a convenção prevê que cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, por parte de seus cidadãos e de pessoas e empresas domiciliadas em seu território, a funcionário público de outro Estado, em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções, relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial.

Quanto à assistência e cooperação internacional (Artigo XIV), é prevista ampla assistência recíproca, e o atendimento das solicitações emanadas de autoridades dos Estados Parte, que tenham faculdades para investigar ou processar atos de corrupção, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos. Ainda, os Estados Parte deverão promover intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes.

Entre as medidas de prevenção da corrupção previstas na Convenção (Artigo III), destacam-se a criação, a manutenção e o fortalecimento de:

- Normas de conduta para o correto desempenho das funções públicas;
- Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos;
- Sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção;
- Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência;
- Órgãos de controle que tenham por competência o desenvolvimento de mecanismos adequados de prevenção, detecção, punição e erradicação de práticas corruptas;
- Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.
- Sistemas para proteger os funcionários públicos e os cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção;
- Mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção;

A OEA possui o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), composto por uma comissão de peritos. O MESICIC promove um processo de avaliação mútua entre os Estados que o integram, no qual a implementação das disposições da Convenção é analisada. Além disso, o MESICIC aprova relatórios nos quais formula recomendações concretas em relação aos vazios normativos

detetados e às áreas que necessitam de adequações. As informações transmitidas à comissão de peritos do MESICIC não partem só dos governos. As organizações da sociedade civil também transmitem informações.

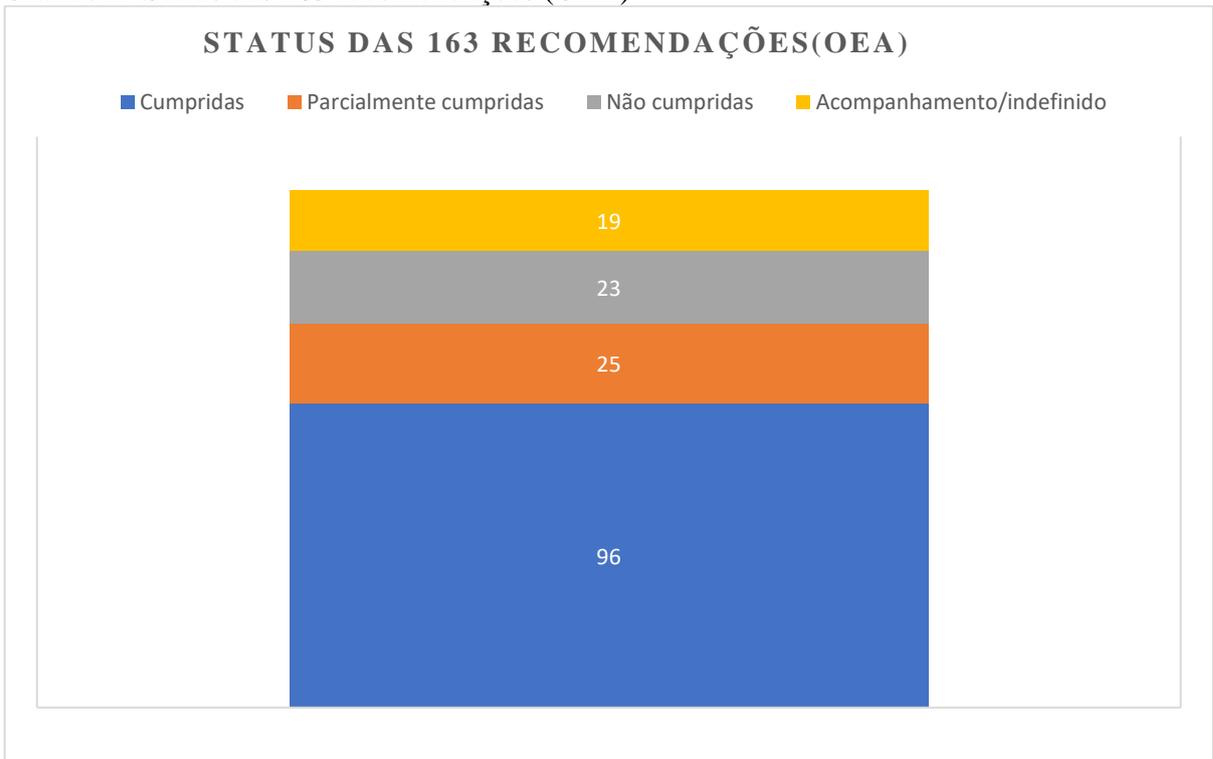
Em relação ao Brasil foram divulgados cinco relatórios desse mecanismo, produzidos em 2006, 2008, 2011, 2012 e 2018. Foram feitas, no total, 163 recomendações ao Brasil.<sup>31</sup> Algumas das recomendações feitas ao país no âmbito da MESICIC guardam relação direta com as transformações institucionais operadas no Brasil para o combate à corrupção (RODRIGUES, 2019), entre elas:

- Integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública;
- Negociar acordos bilaterais de cooperação jurídica relacionada à corrupção;
- Reformar o sistema de recursos para agilizar a conclusão dos processos e a execução da sentença;
- Criar unidades especializadas em corrupção no MPF;
- Criar órgãos especializados em corrupção no Judiciário;
- Garantir que o foro por prerrogativa de função não seja utilizado para que agentes políticos supostamente responsáveis por atos de corrupção se esquivem da justiça;
- Aumentar a capacidade técnica e institucional da Polícia Federal para investigar casos de corrupção;
- Fortalecer a cooperação entre os órgãos encarregados de investigações disciplinares de funcionários públicos (“*corregedorias*”) e o MPF, com a finalidade de tornar mais efetivo o trabalho do MPF no processo penal contra funcionários públicos que estejam sendo investigados por atos de corrupção no âmbito administrativo.
- Adotar as medidas necessárias para fortalecer o programa nacional de capacitação e treinamento para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (PNLD), ampliando a oferta de cursos presenciais ou à distância, implementando a modalidade avançada do programa e incluindo no conteúdo programático temas relacionados à prevenção e detecção da corrupção por funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços, de acordo com a disponibilidade de recursos.

---

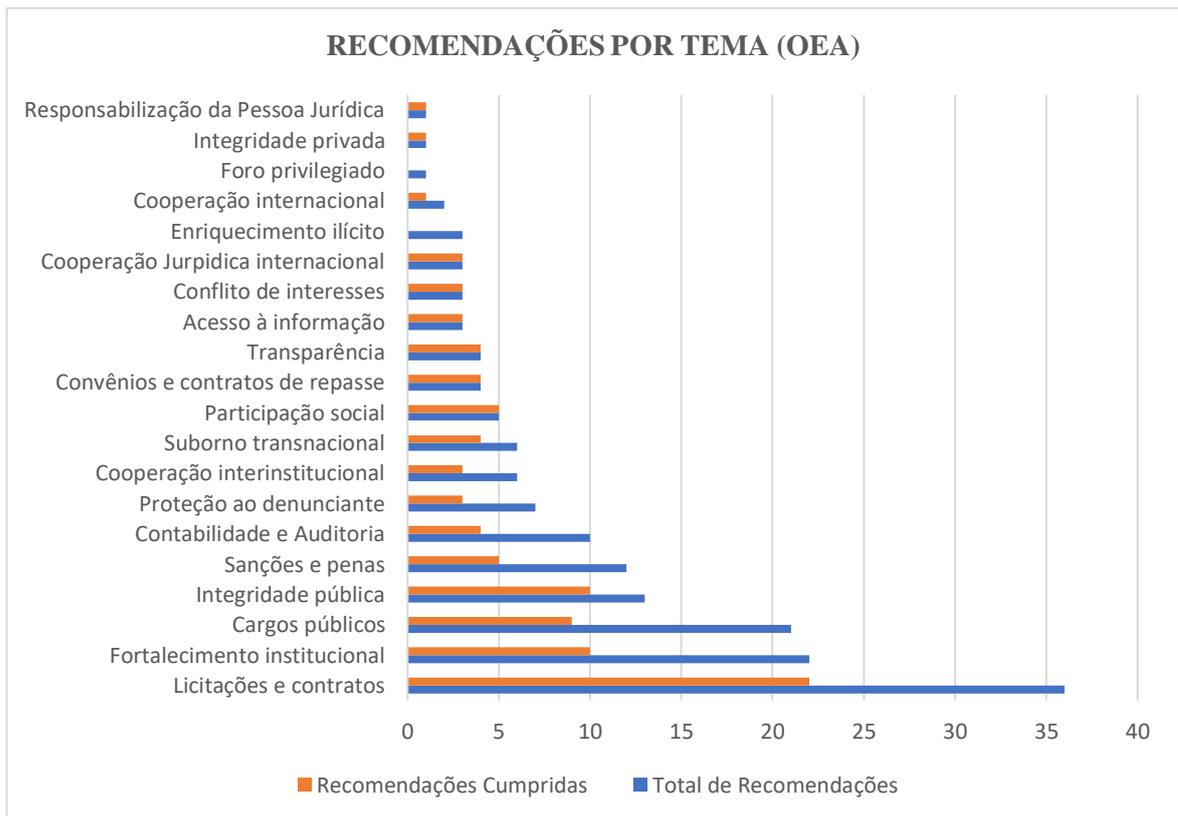
<sup>31</sup> Desconsiderando o 5º relatório, produzido após a deflagração da Lava Jato, foram 98 recomendações.

Gráfico 2- Status das 163 recomendações (OEA)



Legenda: elaboração com base nos dados do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, da CGU.  
 Fonte: O autor, 2023.

Gráfico 3- Recomendações por tema (OEA)



Legenda: elaboração com base nos dados do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, da CGU.  
 Fonte: O autor, 2023.

#### 1.4.2 A Convenção da OCDE

A convenção da OCDE, com 17 artigos, possui um escopo mais circunscrito do que a da OEA. O principal contraste é que o da OEA se volta para o polo passivo e ativo da corrupção, ao passo que o da OCDE foca no pagamento de propina no estrangeiro. Além disso, ela é mais rígida do que a da convenção da OEA, e adota uma linguagem mais mandatória (FARIA, 2012).

A convenção determina que cada parte deverá tornar um delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza a um funcionário público estrangeiro, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais (Artigo I). Ainda, a convenção determina que os países signatários devem incorporar, no seu ordenamento jurídico, a responsabilização criminal e civil da pessoa jurídica (Artigos II e III).

A convenção dispõe também sobre contabilidade (Artigo VIII). Cada parte deverá tomar todas as medidas necessárias, no âmbito das suas normas domésticas, para proibir que as companhias sujeitas a estas normas estabeleçam contas de “caixa-dois”, realizem operações de “caixa-dois” ou operações inadequadamente explicitadas, e registrem despesas inexistentes, bem como usem de documentos com o propósito de corromper funcionários públicos estrangeiros ou ocultar tal corrupção. Ainda, cada parte deverá prover penas civis, administrativas e criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras de tais companhias.

Quanto à assistência jurídica (Artigo IX), a convenção determina que cada parte deverá oferecer pronta e efetiva assistência jurídica para a condução de investigações e processos criminais sobre os delitos abrangidos na convenção, e também para a condução de processos não-criminais contra pessoas jurídicas.

A OCDE mantém um Grupo de Trabalho que monitora e faz recomendações em relação à incorporação dos ditames da convenção em cada país signatário. O monitoramento é organizado em 4 fases, para as quais se publica um relatório. Na primeira fase, se avalia a adequação da estrutura jurídica do país para combater a propina transnacional e implementar a convenção. Na segunda fase, avalia-se se o país está implementando a convenção. Na terceira e na quarta fase, foca-se no cumprimento das normas e nas recomendações feitas nas fases anteriores que ainda não foram implementadas. Existem 3 relatórios referentes ao Brasil, publicados em 2004, 2007 e 2014.

No total, foram feitas 93 recomendações ao Brasil. Entre as recomendações contidas nos relatórios, selecionamos aqui algumas que guardam relação ou estão em sintonia com as transformações no combate à corrupção ocorridas a partir dos anos 2000:

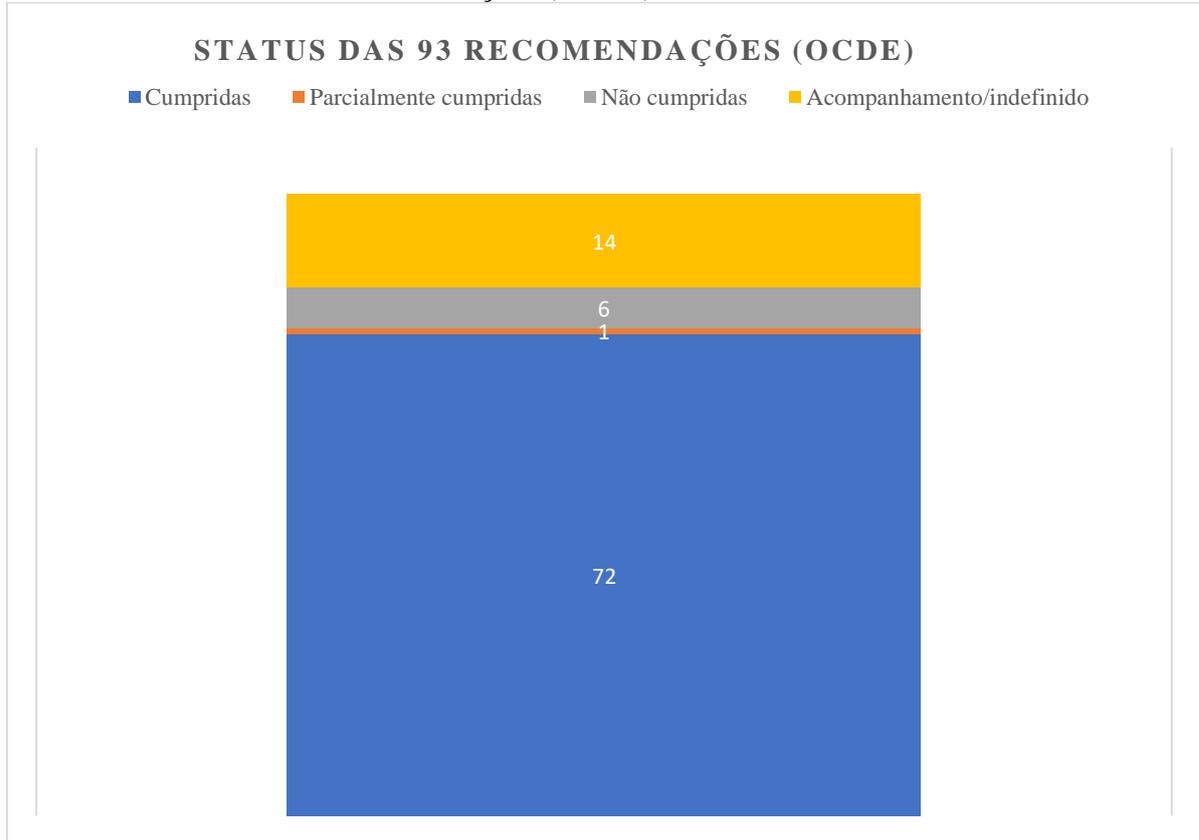
- Mudar a legislação para responsabilizar, expressamente, as pessoas jurídicas pelo pagamento de propina, inclusive transnacional.
- Em relação a acordos de colaboração e de leniência: (i) tornar público, quando apropriado, certos elementos dos acordos de colaboração e de leniência celebrados em casos de suborno estrangeiro, tais como as razões pelas quais o acordo foi considerado apropriado no caso específico e os termos do acordo; e (ii) **tomar todas as medidas necessárias para garantir que a transação penal (sob a Lei 9.099/95), o acordo de colaboração (sob a Lei das Organizações Criminosas) e os acordos de leniência (sob a Lei 12.846/13) sejam aplicados consistentemente** (grifo meu), incluindo treinamento para promotores e orientação sobre os elementos que podem ser levados em consideração ao se decidir sobre a celebração de tais acordos.
- Incentivar as autoridades a fazer pleno uso da ampla gama de medidas disponíveis para as autoridades investigativas brasileiras, incluindo técnicas especiais de investigação e acesso a informações financeiras, a fim de investigar eficazmente as suspeitas de propina estrangeira;
- Garantir que recursos suficientes e treinamento para a Polícia Federal, Polícias Estaduais e Ministério Público Federal, para detecção e investigação efetiva de crimes de propina no estrangeiro;
- Promover o desenvolvimento de promotorias especializadas para investigar e processar de forma mais eficaz crimes econômicos e financeiros complexos;
- Implementar procedimentos de devida diligência para verificar se os solicitantes de crédito à exportação não estão envolvidos em atos de suborno e tomar as medidas necessárias para aumentar a conscientização sobre o delito do suborno transnacional entre os funcionários do BNDES.
- [O grupo de trabalho irá] acompanhar as questões abaixo, conforme se desenvolvam na lei e na prática: [...] (n) se o Brasil envolverá o setor privado em futuros projetos de ajuda ao desenvolvimento, incluindo os realizados por meio do BNDES ou de um futuro banco multilateral de desenvolvimento dos BRICS. (OCDE, 2004 e 2007).

No relatório de 2014 o Grupo de Trabalho elogia as iniciativas do país. Ele destaca os dois Planos de Ação do país para o *Open Government Partnership*, e as seguintes leis recém aprovadas: a Lei da Ficha Limpa (LC 135/10), a Reforma dos Prazos Prescricionais no Código Penal (12.234/10), a Lei de Acesso à Informação (12.527/11), a Reforma da Lei de lavagem de dinheiro (Lei 12.683/12), a Lei Anticorrupção (12.846/2013), a Lei das Organizações Criminosas (12.850/13), e a Lei Sobre o Conflito de Interesses para Servidores Públicos Federais (12.813/13).

Ainda, é explicitada diversas vezes no Relatório uma preocupação com a responsabilização de empresas “Campeãs Nacionais”: “O Brasil pode precisar reafirmar que considerações econômicas não influenciam na investigação ou acusação do pagamento de

propina no estrangeiro, inclusive em relação às suas ‘Empresas Campeãs’” (OCDE, 2014, tradução nossa).<sup>32</sup>

Gráfico 4 – Status das 93 recomendações (OCDE)

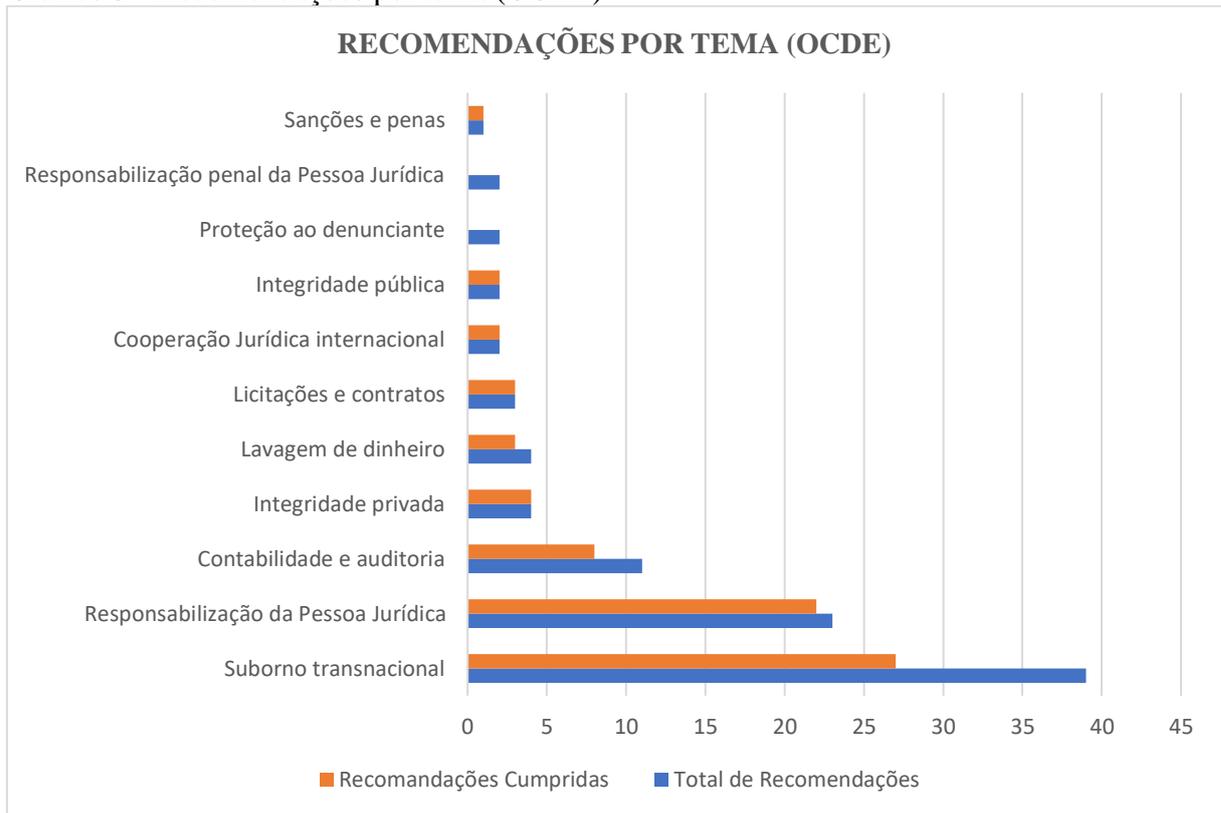


Legenda: elaboração com base nos dados do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, da CGU.

Fonte: O autor, 2023.

<sup>32</sup> O texto em língua estrangeira é: “Brazil may need to reaffirm that economic considerations do not influence the investigation or prosecution of foreign bribery including as concerns its “Champion Companies.”

Gráfico 5 - Recomendações por tema (OCDE)



Legenda: elaboração com base nos dados do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, da CGU.  
Fonte: O autor, 2023.

### 1.4.3 A Convenção da ONU

A Convenção Anticorrupção da ONU, com 71 artigos, é maior das três convenções. Ela é organizada em quatro tópicos especiais (CGU, 2016b), quais sejam: a) medidas preventivas; b) criminalização e aplicação da lei; c) cooperação internacional e assistência técnicas; e d) recuperação de ativos.

A convenção dispõe sobre várias medidas preventivas que devem ser adotadas pelos Estados Parte (Artigos V a XIV). Os temas abordados neste tópico são: I - Políticas e práticas de prevenção da corrupção; II - Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção; III - Medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público; IV - Códigos de conduta para funcionários públicos; V - Contratação pública e gestão da fazenda pública; VI - Medidas para promoção da transparência pública; VII - Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; VIII - Medidas de prevenção da corrupção no setor privado; IX - Fomento da participação da sociedade; X - Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro. Destaco, aqui, as seguintes medidas:

- Avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção;
- Garantir a existência de um ou mais órgãos encarregados de prevenir a corrupção;
- Adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos.
- Adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas;
- Estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham que dar declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos;
- Adotar as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção;
- Adotar medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões;
- Adotar medidas para reforçar a integridade e evitar toda oportunidade de corrupção entre os membros do Poder Judiciário;
- Adotar as medidas que sejam necessárias, relativas à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, para proibir os seguintes atos realizados com o fim de cometer quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção: a) O estabelecimento de contas não registradas em livros; b) A realização de operações não registradas em livros ou mal especificadas; c) O registro de gastos inexistentes; d) O juízo de gastos nos livros de contabilidade com indicação incorreta de seu objetivo; e) A utilização de documentos falsos; e f) A destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei;
- Fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa;
- Garantir que as autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, e considerar a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro.

Em relação à “criminalização e aplicação da lei” (Artigos XV a XLII), a convenção determina a cada Estado Parte qualificar como delito e punir : I - Suborno de funcionários públicos nacionais; II - Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público; III - Tráfico de influência; IV - Abuso de funções;

V - Enriquecimento ilícito; VI - Suborno no setor privado; VII - Malversação ou peculato de bens no setor privado; VIII - Lavagem de produto de delito; IX – Encobrimento Obstrução da justiça. A convenção também determina que o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas seja qualificado como delito. Ainda, cada Estado Parte deve dispor de um ou mais órgãos especializados na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei.

No tocante à cooperação internacional (Artigos XLIII a L), há diversas disposições sobre os seguintes temas: cooperação internacional, extradição, traslado de pessoas condenadas a cumprir pena, assistência jurídica recíproca, transferência de procedimentos criminais de investigação, cooperação em matéria de cumprimento da lei, investigações conjuntas, e técnicas especiais de investigação. Especificamente no tema da assistência jurídica, estabelece-se que as partes a prestarão reciprocamente no que concerne a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos compreendidos na Convenção. Cada Estado deverá designar uma autoridade central encarregada de receber as solicitações e lhes dar cumprimento, ou de transmiti-las às autoridades competentes para sua execução. A ampla cooperação e assistência é cabível também à recuperação de ativos, tratada nos artigos LI a LIX.

A Convenção Anticorrupção da ONU possui um Mecanismo de Revisão da Implementação, que tem o objetivo de auxiliar os Estados Partes a implementar a convenção de forma eficaz. Cada Estado Parte é avaliado por dois pares – um dos avaliadores tem que ser do mesmo grupo regional - que são selecionados por sorteio no início de cada ano do ciclo de revisão. No caso do Brasil, o país foi revisado pelo México e Haiti, em relação ao Capítulo III (Criminalização e Aplicação da Lei) e ao Capítulos IV (Cooperação Internacional).

No Relatório de 2015 consta que “várias medidas foram tomadas para avançar o quadro legal e institucional contra a corrupção no Brasil desde que a Convenção entrou em vigor em 2006” (ONU, 2015, p.2, tradução nossa)<sup>33</sup>. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) é identificada como o “principal mecanismo de coordenação de políticas públicas no Brasil no que diz respeito à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e corrupção” (IDEM).<sup>34</sup>

---

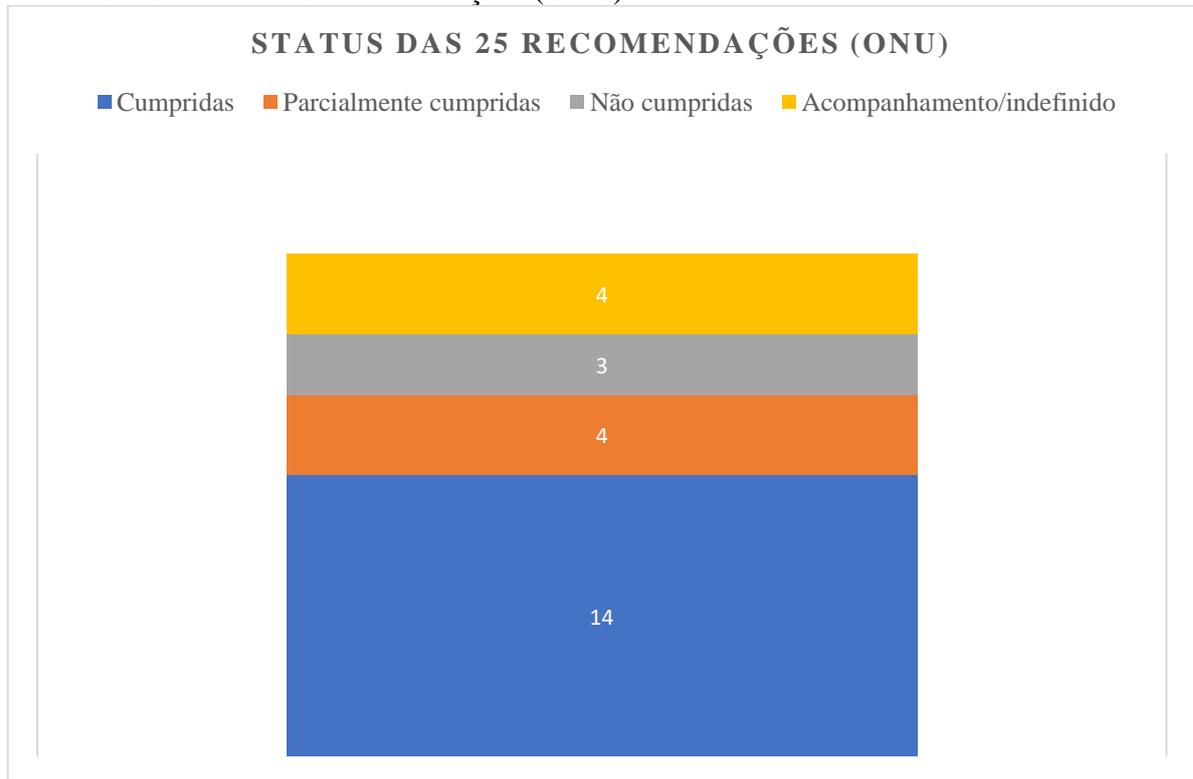
<sup>33</sup> O texto em língua estrangeira é: “Several measures have been taken to advance the legal and institutional framework against corruption in Brazil since the Convention entered into force in 2006.”

<sup>34</sup> O texto em língua estrangeira é: “The National Strategy Against Corruption and Money-Laundering (ENCCLA), is the primary policy-coordination mechanism in Brazil with respect to money-laundering, financing of terrorism and corruption.”

Ao todo, foram feitas 25 recomendações no Relatório, entre as quais se destacam:

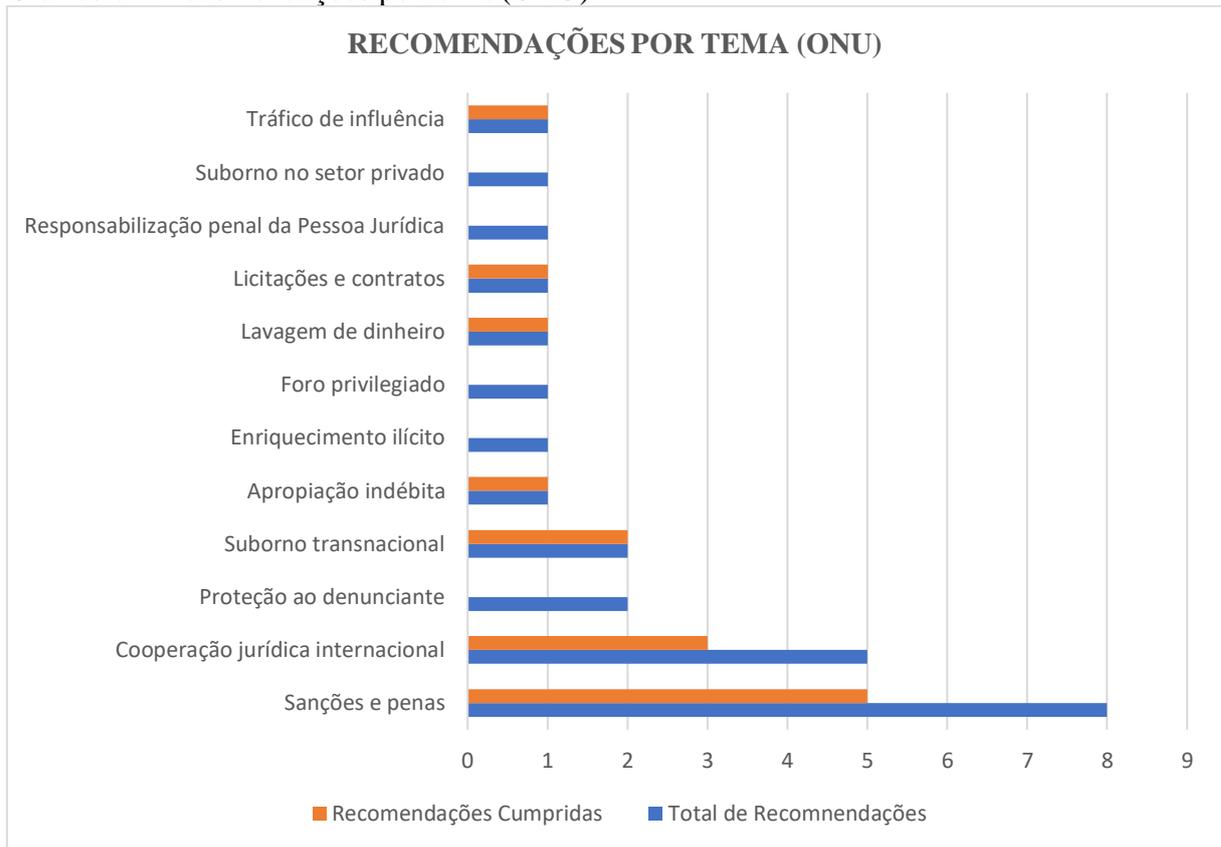
- Expandir o escopo da legislação existente sobre técnicas especiais de investigação para cobrir não apenas crimes cometidos por organizações criminosas ou natureza transnacional, mas também crimes de corrupção sem o envolvimento de organizações criminosas;
- Considerar a tipificação da ofensa de suborno passivo de funcionários públicos estrangeiros e funcionários de organizações internacionais públicas;
- Aprimorar a aplicação da responsabilidade administrativa/civil de pessoas jurídicas;
- Responsabilizar pessoas jurídicas por lavagem de dinheiro;
- Garantir que o prazo de prescrição para crimes de corrupção permita tempo adequado para a investigação, acusação, sanção e conclusão de todo o processo judicial;
- Estabelecer departamentos/unidades especializados em corrupção dentro do Ministério Público.

Gráfico 6 – Status das 25 recomendações (ONU)



Legenda: elaboração com base nos dados do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, da CGU.  
Fonte: O autor, 2023.

Gráfico 7 – Recomendações por tema (ONU)



Legenda: elaboração com base nos dados do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, da CGU.  
 Fonte: O autor, 2023.

### 1.5 As recomendações do GAFI e a convergência com o regime de lavagem de dinheiro

Ao mesmo tempo em que o regime internacional anticorrupção era estruturado, importantes iniciativas internacionais para o combate e criminalização da lavagem de dinheiro ganhavam força. Elas não dizem respeito apenas à lavagem de dinheiro originado da corrupção, mas a sua interseção com o regime anticorrupção é muito grande. As origens destas iniciativas remontam à luta contra o tráfico internacional de drogas no final dos anos 1980 (ANDREAS; NADDELMAN, 2006; TOURINHO, 2018).

Nesse período, o Banco de Compensações Internacionais, uma instituição internacional que visa “promover a cooperação entre os Bancos Centrais e outras agências na busca de estabilidade monetária e financeira, e agir como o banco dos Bancos Centrais” (BIS, 2022,

tradução nossa),<sup>35</sup> começou a publicar normas e recomendações de boas práticas enfatizando a questão da lavagem de dinheiro (TOURINHO, 2018).

A principal iniciativa, contudo, foi a criação do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI), pelo Grupo dos 7 (G7), em 1989. A ideia era criar uma rede transnacional para gerar coordenação e cooperação entre os países mais ricos do mundo em relação às políticas de combate à lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas.

A atuação do GAFI não é juridicamente vinculante. A organização monitora e estuda a lavagem de dinheiro no mundo todo, e emite recomendações para combatê-la, tanto gerais quanto específicas para os países. Trata-se, assim, de um caso de *soft law*.

Na prática, porém, os países podem sofrer sérias consequências se não consentirem com as recomendações. A instituição possui uma “lista negra” e uma “lista cinza” (*blacklist* e *greylist*), que fazem com que os estados-membros, instituições financeiras e outras organizações evitem estabelecer relações com os países listados.

Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o mandato do GAFI foi expandido para incorporar o combate ao terrorismo, e a organização passou a se chamar Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo. Além das suas 40 recomendações, 9 novas recomendações especiais foram emitidas, abordando a articulação entre terrorismo e lavagem de dinheiro. As pressões pelo cumprimento das recomendações do GAFI se tornaram ainda maiores, posto que o Departamento do Tesouro dos EUA passou a punir as entidades públicas e privadas que não buscassem se adequar às recomendações com mais ímpeto, chegando a excluir tais entidades do acesso ao mercado estadunidense. A pressão se tornou ainda mais forte com a incorporação, pelo Banco Mundial e pelo FMI, das recomendações do GAFI a sua política de financiamento.

Entre as recomendações estão a criminalização da lavagem de dinheiro com base na Convenção de Viena e Convenção de Palermo (item 3); a criação de Unidades de Inteligência Financeira (item 29); a ampla assistência jurídica mútua possível com relação a investigações, processos e procedimentos relacionados à lavagem de dinheiro, aos crimes antecedentes e ao financiamento do terrorismo (itens 36-40).

---

<sup>35</sup> O texto em língua estrangeira é: “Our mission is to support central banks' pursuit of monetary and financial stability through international cooperation, and to act as a bank for central banks.”

O grupo também emite relatórios de avaliação mútua, nos quais apresenta suas conclusões sobre o regime de combate à lavagem de dinheiro de um país específico, fazendo uma avaliação do cumprimento das suas “40 + 9 Recomendações”, além de fornecer informações gerais sobre o país examinado e uma visão geral sobre as questões que tangenciam a lavagem de dinheiro.

Em relação do Brasil - que se tornou membro do GAFI em 2000 - o relatório de avaliação mútua de 2010 contém muitas recomendações que encontraram eco nas mudanças institucionais ocorridas no Brasil nos anos 2000 (RODRIGUES, 2019), entre elas:

- Estabelecer a responsabilidade civil ou administrativa das empresas por lavagem de dinheiro e garantir que sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas possam ser aplicadas às pessoas jurídicas;
- Continuar a prestar suporte às varas federais especializadas e outras medidas para garantir efetividade à aplicação final das penas, como mudança nas regras de prescrição;
- Continuar e ampliar o Programa Nacional de Capacitação em Lavagem de Dinheiro (PNLD) para assegurar que delegados, promotores e juízes, federais e estaduais, recebam treinamento suficiente em investigações e processos de lavagem de dinheiro;
- Adotar medidas para harmonizar a abordagem do sistema judiciário, com vista a assegurar que ordens de quebra de sigilo bancário sejam concedidas em casos apropriados;
- Aumentar recursos judiciais em locais com elevado volume de trabalho para assegurar celeridade em ordens judiciais de quebra de sigilo bancário;
- Buscar formas de aprimorar a capacidade das instituições financeiras de atender a ordens judiciais, como a padronização do formato dos registros de clientes ou a exigência de consolidação de forma eletrônica;
- Assegurar que relatórios do COAF continuem a agregar valor às investigações e ações criminais;
- Adotar medidas para assegurar que os órgãos de persecução penal aumentem o foco nas investigações envolvendo lavagem de dinheiro;
- Continuar a adotar medidas para assegurar que a sobreposição de competências estaduais e federais não impeçam a efetividade das investigações e a celeridade do sistema.

## 1.6 O combate à corrupção na agenda de ONGs e de *Think Tanks*

Associada à internacionalização de normas anticorrupção nos anos 1990, houve uma proliferação de ONGs, *think tanks* e entidades civis que passaram a tratar do tema, algo que tomou ainda maior força a partir dos anos 2000 (FERNANDES, 2022).

Estas organizações formam, muitas vezes, redes que influenciam tanto os formuladores de políticas públicas quanto seus implementadores – incluindo os atores do sistema de justiça -

e transmitem a eles noções e prescrições à guisa de “boas práticas” ou “melhores práticas” contra corrupção. Tais redes foram centrais para os movimentos de exportação e importação de modelos anticorrupção, servindo tanto para difundir determinadas práticas jurídicas quanto para pressionar por reformas institucionais.

A mais importante delas é a TI, mencionada no começo do capítulo, tendo desempenhado um papel central no estabelecimento do regime internacional anticorrupção, além de ter criado o principal *ranking* sobre o tema. A TI possui uma imensa estrutura, está presente em mais de 112 países, e conta com um orçamento anual de mais de 20 milhões de euros desde, pelo menos, o ano de 2014 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Além da TI, diversas outras organizações atuam internacionalmente no âmbito do combate à corrupção, as principais delas sediadas nos Estados Unidos. Fernandes (2022) identifica as seguintes entidades: o Council on Foreign Relations, um *think tank* criado em 1921, especializado em relações internacionais, e responsável pela edição do influente periódico *Foreign Affairs*; o Council of the Americas, uma organização criada em 1963 por David Rockefeller, voltada para a promoção do livre comércio nas Américas; a Open Society, ONG criada pelo financista George Soros em 1993, que financia grupos da sociedade civil em todo o mundo; o Wilson Center, *think tank* criado pelo Congresso estadunidense em 1968; o Heritage Foundation, *think tank* criado por políticos conservadores em 1973; a Atlas Network, uma organização criada em 1973, que funciona como uma espécie de rede de *think tanks* liberais e conservadores; o Cato Institute, *think tank* de orientação libertária criado em 1977 pelo bilionário Charles Koch.

Em relação ao Brasil, diversos *think tanks* financiaram, a partir dos anos 2000, eventos, seminários e publicações sobre corrupção. De acordo com Fabiano Engelmann, o Brookings Institution, Wilson Center e o Heritage Foundation publicaram, na década de 2010, dezenas de artigos e livros sobre a corrupção no Brasil. Entre os autores de tais publicações, constam ministros do STF como Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Teori Zavascki, e o próprio juiz Sérgio Moro (ENGELMANN, 2021). O Wilson Center possui, inclusive, uma unidade especializada nos assuntos brasileiros e nas relações bilaterais Brasil-EUA, chamada Brazil Institute. A partir de 2011, as elites jurídicas e o combate à corrupção passam a adquirir centralidade nos relatórios anuais do Brazil Institute e nas suas análises sobre cenário político brasileiro (ENGELMANN; MENUZZI. 2020).

Ainda, Engelmann aponta para a celebração de convênios internacionais que conectam burocracias públicas de vários países, como os firmados entre a CGU, o Ministério Público e a International Anti-Corruption Academy, e os acordos com o Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT), o braço latino-americano do GAFI (ENGELMANN. 2018), que, como veremos no capítulo sobre as transformações domésticas, teve grande influência, principalmente por meio do ENCCLA, nas transformações normativas no âmbito do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Em relação à Lava Jato em particular, vários operadores estavam inseridos em circuitos internacionais de produção de *expertise* anticorrupção, e investiram em qualificações acadêmicas em cursos e faculdades estrangeiras, em particular nos Estados Unidos (ALMEIDA. 2018), e passaram a frequentar eventos patrocinados por ONGs e *think tanks* listados acima, quando a operação tinha muito prestígio.

Neste sentido, muitas dessas entidades viriam a premiar os operadores da Lava Jato. O Cato Institute concedeu o prêmio “Milton Friedman pela liberdade” a Moro, que também participou de eventos em vários *think tanks* estadunidense, como o Council of the Americas e o Wilson Center (FERNANDES, 2022). Todos os procuradores da força-tarefa da Lava Jato foram premiados pelo Global Investigations Review em 2015, e receberam o Prêmio Anticorrupção da Transparência Internacional em 2016 (ALMEIDA, 2018), e no currículo de Janot consta sua participação como *non-resident fellow* do Atlantic Council.

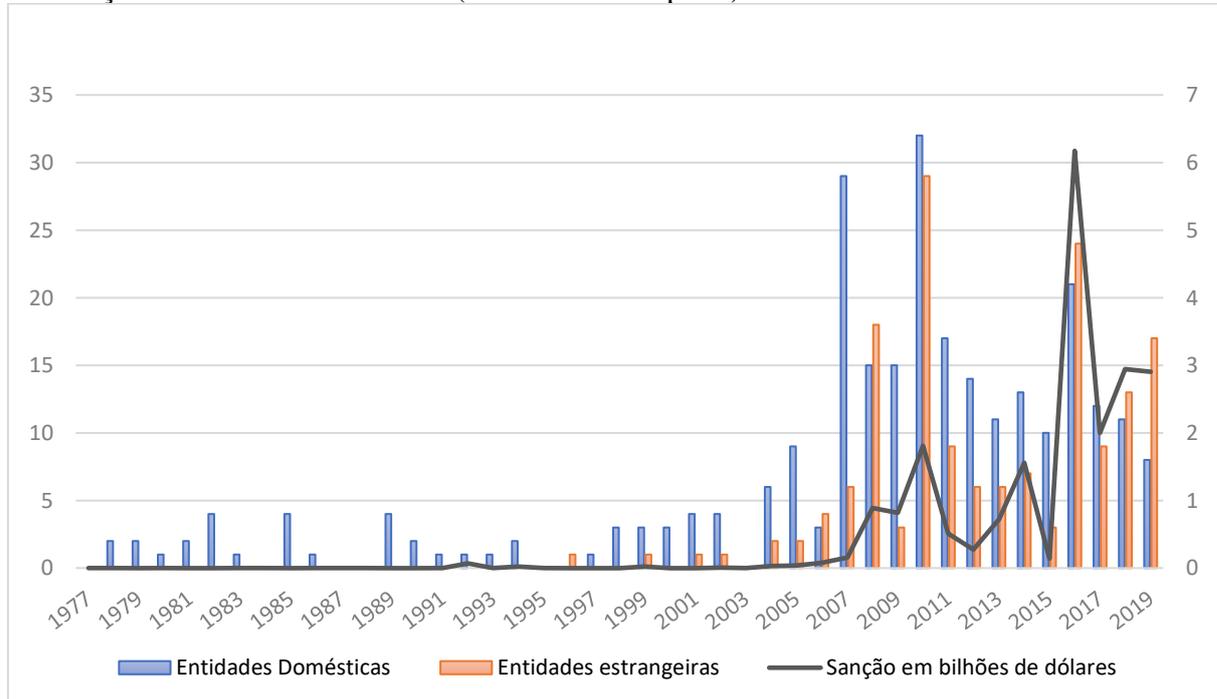
No tocante à qualificação acadêmica, destacam-se os casos dos procuradores Deltan Dallagnol e Carlos Fernando Lima, que cursaram o *Latin Legum Magister* (equivalente ao Mestrado) em Harvard e Cornell - o primeiro com pesquisa sobre provas circunstanciais no processo penal, e o segundo com pesquisa sobre crimes financeiros -, e o próprio Sergio Moro, que cursou o programa de instrução de advogados de Harvard.

### 1.7 O aumento na aplicação do FCPA pelos EUA após a consolidação do regime internacional anticorrupção

Um dos efeitos da do estabelecimento de um regime internacional anticorrupção foi a intensificação da aplicação do FCPA pelo próprio Estados Unidos. Como tratado anteriormente, o FCPA era uma norma dormente. Até os anos 2000, poucas empresas haviam sido processadas no âmbito da norma e, dentre elas, apenas duas eram estrangeiras. O FCPA era aplicado de

modo restrito, e as punições possuíam valores muito menores que os atuais. A partir de 2004 este padrão mudou, como se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 8 - FCPA: Número de empresas punidas (à esquerda / barra azul e laranja) X Valor das sanções em bilhões de dólares (à direita / linha preta)



Legenda: elaboração com base na *database “Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse”*, organizado pela *Stanford Law School* em associação com o escritório de advocacia *Sullivan & Cromwell LLP*. Disponível em: <http://fcpa.stanford.edu/index.html>.

Fonte: O autor, 2023.

Verifica-se que houve um aumento expressivo no número total de empresas punidas, incluindo empresas estadunidenses, mas o aumento no número de empresas estrangeiras foi proporcionalmente maior. O valor das sanções também cresceu muito. Até 2004 a maior sanção havia sido imposta em 1992, com o valor de 68,5 milhões de dólares. Esse valor é um *outlier* em relação aos valores deste período “dormente” do FCPA, visto que as sanções costumavam estar na ordem dos milhares de dólares – não de milhões - e que em muitos anos não houve sanção alguma. Os valores subsequentes são muito mais expressivos, com destaque para o ano de 2016, quando a Odebrecht firma acordo bilionário com as autoridades dos EUA.

Mesmo desconsiderando o caso brasileiro, é possível observar uma correlação entre o aumento no valor das sanções e o aumento no número de empresas estrangeiras punidas. Apesar de, no total, a maior parte das empresas punidas serem estadunidenses, na maioria dos casos com grandes punições as empresas são estrangeiras. A tabela a seguir, que lista as 10 empresas com maiores punições no FCPA, demonstra isso.

Tabela 1 – 10 maiores punições no âmbito do FCPA

Entidade	País-sede	Local da propina	Valor das Sanções
<b>Odebrecht</b>	Brasil	Angola; Argentina; Brasil; Colômbia; República Dominicana; Equador; Guatemala; México; Moçambique; Panamá; Perú; Venezuela	\$3.557.626.137
<b>Airbus</b>	França	China	\$2.091.978.881
<b>Petrobras</b>	Brasil	Brasil	\$1.786.673.797
<b>Ericsson</b>	Suécia	China; Djibouti; Indonésia; Kuwait; Arábia Saudita; Vietnam	\$1.060.570.832
<b>Telia Company</b>	Suécia	Uzbequistão	\$965.604.372
<b>Mobile TeleSystems</b>	Rússia	Uzbequistão	\$850.000.400
<b>Siemens</b>	Alemanha	Argentina; Bangladesh; China; Iraque; Israel; México; Nigéria; Rússia; Venezuela; Vietnam	\$800.002.000
<b>VimpelCom</b>	Rússia	Uzbequistão	\$795.326.798
<b>Alstom</b>	França	Bahamas; Egito; Indonésia; Arábia Saudita; Taiwan	\$772.291.200
<b>Societe Generale</b>	França	Líbia	\$585.553.288

Legenda: elaboração com base na *database “Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse”*, organizado pela *Stanford Law School* em associação com o escritório de advocacia *Sullivan & Cromwell LLP*. Disponível em: <http://fcpa.stanford.edu/index.html>.

Fonte: O autor, 2023.

Esta transformação é importante para entender o estado atual da luta contra a corrupção. O principal operacionalizador deste novo padrão de aplicação do FCPA é o ex-procurador Mark Mendelsohn, chefe do *FCPA special Unit* de 2004 a 2010. É neste período, conforme se verifica no gráfico da página anterior, que a aplicação do FCPA cresce vertiginosamente. Mendelsohn afirmou, em uma entrevista concedida à rede PBS em 2009, que o DOJ atuava com sensibilidade política, e que o nivelamento do campo de jogo para as empresas dos EUA era um dos seus objetivos, embora nunca tivesse ocorrido de outras partes do governo dos EUA atuarem para acabar com uma investigação do FCPA por considerações relacionadas à segurança nacional ou à segurança nacional econômica:

Você está correto [em dizer que] costuma existir uma dimensão política nestes processos. Nem todos os casos que processamos são o que eu chamaria de grande corrupção envolvendo Ministros ou Chefes de Estado. Alguns são. Alguns envolvem funcionários do governo de nível muito inferior, funcionários nas empresas públicas ou algo do tipo. Mas na maioria dos casos há uma dimensão política. Esta, bem francamente, é uma das razões pelas quais o Departamento tem uma responsabilidade centralizada para processar casos de propina estrangeira. Há algum nível de coordenação que é necessário para lidar com estes casos, algum nível de sensibilidade. Em última instância,

a política não nos proíbe ou preclui de levar adiante um processo criminal, mas é algo com o qual nós certamente precisamos ser sensíveis e lidar de uma maneira responsável. (...) Durante a minha gestão nunca aconteceu de outra parte do governo dos EUA tentarem acabar com uma investigação do FCPA baseada em considerações de segurança nacional ou de segurança nacional econômica. Se alguém tentasse fazer isso, o Departamento não se submeteria a este tipo de pressão. (...) Um dos maiores desafios que enfrentamos é exatamente para o que você está apontando, que crescentemente empresas dos EUA e de nações da OCDE estão competindo com empresas russas, empresas chinesas, empresas de países que não são signatários da Convenção da OCDE, que podem subornar em nome dos negócios. O desafio é que precisamos trazer estes países para a “tenda”, existem esforços atualmente justamente neste sentido. Eu acho que essa é uma das etapas que precisamos perseguir agressivamente no nosso esforço continuado para nivelar o campo de jogo para as empresas dos EUA (FRONTLINE, 2009, tradução nossa).<sup>36</sup>

É relevante destacar também que, enquanto ele foi chefe do *FCPA Unit*, nenhuma empresa, ao ser investigada, optou por se defender das acusações na Corte de Justiça. Todas fizeram acordos com o DOJ, e este é o padrão desde então, pois a maioria considera que os custos de enfrentar um processo em uma Corte de Justiça é maior que o de firmar um acordo com os procuradores do DOJ (KOEHLER, 2010).

Ainda, é notável que durante o governo do republicano Donald Trump (2017-2020), o FCPA tenha mantido praticamente o mesmo padrão de aplicação, muito embora Trump tenha feito várias manifestações públicas criticando a lei, tanto antes de ser presidente quanto durante o seu mandato. Em uma entrevista de 2012, possivelmente ecoando a tridecenária antipatia da classe empresarial pelo FCPA, Trump afirmou: “Agora, todos os outros países entram nestes lugares, e eles fazem o que eles têm que fazer. [O FCPA] É uma lei horrível e ela deve ser modificada. Quero dizer, nós parecemos o policial do mundo, é ridículo.”<sup>37</sup> (NPR, 2017,

---

<sup>36</sup>O texto em língua estrangeira é: “You're right that there is often a political dimension to these prosecutions. Not every case that we prosecute is what I would call a case of grand corruption involving ministers or heads of state. Some are. Some involve much lower-level officials, procurement officials at state-owned enterprises and the like. But in most of these cases, there is a political dimension to the case. That, quite frankly, is one of the reasons why the department has a centralized responsibility for prosecution of foreign bribery cases. There is a certain amount of coordination that's necessary to handle these cases, a certain amount of sensitivity. Ultimately, the politics does not prohibit or preclude us from bringing our criminal prosecutions, but it's something that we have to be certainly sensitive to and deal with in a responsible way. (...) During my time in this position, it has never happened that another part of the U.S. government has tried to kill an FCPA investigation based on national security or national economic security considerations. If someone were to try to do that, the department would not cave to that type of pressure. (...) One of the major challenges that we face is exactly what you are pointing to, which is that increasingly, U.S. companies and OECD nations, companies are competing with Russian companies, with Chinese companies, with the companies of other countries that are not signatories to the OECD Convention, ... who may bribe for business. The challenge is that we need to bring those countries in the tent, and there are efforts that are under way to do exactly that. I think that is one of the steps that needs to be pursued aggressively in our continued effort to level the playing field for U.S. companies.”

<sup>37</sup> O texto em língua estrangeira é: “Now, every other country goes into these places, and they do what they have to do. It's a horrible law and it should be changed. I mean, we're like the policeman for the world. It's ridiculous.”

tradução nossa). Já como presidente, Trump voltou a chamar a lei de horrível, e disse que é “muito injusto que as empresas americanas não possam pagar propina para fazer negócios no exterior.”<sup>38</sup> (RUCCKER; LEONNIG, 2020, p. 160, tradução nossa). Trump chegou a pedir ao seu Secretário de Estado, Rex Tillerson, que revogasse a lei (IDEM). Tillerson, contudo, afirmou que isso seria impossível e, logo no começo do seu mandato, o Procurador-Geral<sup>39</sup> Jeff Sessions reafirmou o compromisso do DOJ com a aplicação do FCPA em uma conferência da Ethics & Compliance Initiative:

O Departamento de Justiça não só tem um compromisso com a manutenção do Estado de Direito, que torna o nosso país tão grande, mas temos também a responsabilidade de defender os consumidores americanos. [...] Companhias que obedecem a lei e fazem a coisa certa não devem estar em desvantagem simplesmente porque seus competidores optaram por descumprir a lei. Uma área em que isto é crítico é na aplicação do FCPA. O Congresso aprovou esta lei 40 anos atrás, quando algumas companhias consideravam um expediente de rotina pagar propinas a oficiais estrangeiros para ganhar vantagens nos seus negócios no exterior. Este tipo de corrupção fere a livre competição, distorce os preços, e muitas vezes faz com que produtos e serviços abaixo do padrão entrem neste país. Ele também aumenta os custos para fazer negócios e prejudica companhias honestas que não pagam propina. O nosso Departamento quer criar um campo de jogo nivelado para companhias que são cumpridoras da lei. Nós vamos continuar a aplicar fortemente o FCPA e outras leis anticorrupção. Companhias devem ter sucesso porque elas oferecem produtos e serviços superiores, não porque pagaram as pessoas certas. Deixem-me concluir fazendo dois comentários breves sobre a nossa abordagem. O Departamento de Justiça continuará a enfatizar a importância de responsabilizar indivíduos pelos desvios corporativos. Não são apenas as companhias, mas indivíduos específicos, que violam a lei. Nós vamos trabalhar em estreita colaboração com nossos parceiros na aplicação da lei, tanto aqui quanto no exterior, para levar estas pessoas à Justiça. Ainda, quando tomarmos decisões quanto aos processos, nós continuaremos a levar em conta se as companhias têm bons programas de *compliance*; se elas cooperaram e voluntariamente divulgaram suas condutas erradas; e se tomaram as medidas adequadas para remediar os problemas. Por vários anos, o Departamento de Justiça tem orientado os nossos procuradores a considerarem estes fatores quando tomarem decisões quanto aos processos. O *U.S. Sentencing Guidelines* também prevê redução significativa da pena para companhias que voluntariamente divulgaram suas condutas erradas, cooperaram e aceitam a responsabilidade pelos seus erros. Estes princípios continuarão a guiar as nossas determinações quanto discricionariedade de persecução. A nossa economia e, na verdade, todo o nosso sistema de autogoverno, depende das pessoas confiarem que aqueles que violam a lei serão punidos. Isso, em última

---

38 O texto em língua estrangeira é: “It’s just so unfair that American companies aren’t allowed to pay bribes to get business overseas.”

<sup>39</sup> Nos EUA o Procurador-Geral (*Attorney General*) é o chefe do Departamento de Justiça.

instância, é responsabilidade do Departamento de Justiça (DOJ, 2017, tradução nossa).<sup>40</sup>

A manutenção do padrão de aplicação do FCPA, a despeito da oposição – pelo menos inicial - do presidente, parece indicar que a agenda internacional anticorrupção dos EUA está cristalizada e se relaciona com tendências mais profundas do Estado, capazes de prevalecer sobre a agenda do ator mais poderoso do país. Neste sentido, é importante ter em conta a incorporação do tema da anticorrupção internacional à agenda de segurança nacional dos EUA, e a institucionalização das capacidades extraterritoriais dos EUA neste âmbito.

### **1.8 A anticorrupção como uma questão de segurança nacional dos EUA: da governança à explicitação das considerações geopolíticas**

Após os atentados de 11 de setembro, o governo Bush aprimorou as capacidades extraterritoriais dos EUA, inclusive no tocante ao combate à corrupção (FERNANDES, 2022). O *Patriot Act*, adotado no mês seguinte aos atentados, conferiu poderes extraordinários ao governo federal para combater o terrorismo, ampliando o seu poder de investigação, permitindo medidas como interceptações telefônicas e acesso a e-mails de organizações e pessoas – estadunidenses ou estrangeiras - supostamente envolvidas com o terrorismo internacional sem

---

40 O texto em língua estrangeira é: “The Department of Justice not only has a duty to uphold the rule of law, which makes our country so great, but we also have a responsibility to protect American consumers. [...] Companies that obey the law and do the right thing should not be at a disadvantage simply because their competitors choose to break the rules. One area where this is critical is enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Congress enacted this law 40 years ago, when some companies considered it a routine expense to bribe foreign officials in order to gain business advantages abroad. This type of corruption harms free competition, distorts prices, and often leads to substandard products and services coming into this country. It also increases the cost of doing business, and hurts honest companies that don’t pay these bribes. Our department wants to create an even playing field for law-abiding companies. We will continue to strongly enforce the FCPA and other anti-corruption laws. Companies should succeed because they provide superior products and services, not because they have paid off the right people. Let me conclude by briefly making two final points about our approach to this work. The Department of Justice will continue to emphasize the importance of holding individuals accountable for corporate misconduct. It is not merely companies, but specific individuals, who break the law. We will work closely with our law enforcement partners, both here and abroad, to bring these persons to justice. Also, when we make charging decisions, we will continue to take into account whether companies have good compliance programs; whether they cooperate and self-disclose their wrongdoing; and whether they take suitable steps to remediate problems. For years, the Department of Justice has directed our prosecutors to consider these factors when making charging decisions. The U.S. Sentencing Guidelines also provide for substantial penalty reductions for companies that self-disclose, cooperate and accept responsibility for their misconduct. These principles will still guide our prosecutorial discretion determinations. Our economy, and indeed, our whole system of self-government, depends on people believing that those who choose to disregard the law will be caught and punished. This is ultimately the responsibility of the Justice Department.”

a necessidade de autorização da judicial (PRONER, 2020). Em relação à lavagem de dinheiro, o *Patriot Act* obrigou as instituições financeiras a estabelecerem robustos programas anti-lavagem, que incluam investigações, controles eficazes e linhas de comunicação entre órgãos governamentais e instituições financeiras parceiras.

Outra lei importante da época de George Bush é a lei *Sarbanes-Oxle* (SOX), aprovada em resposta ao escândalo contábil da ENRON. Aplicável a empresas estadunidenses e estrangeiras que estejam registradas na SEC, a lei visa garantir a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas, de modo a evitar fraudes e assegurar que haja meios de identificá-las. A lei obriga as empresas a adotarem programas de *compliance*, inclusive em relação aos ditames do FCPA. Ainda, a lei garante a proteção aos *whistleblowers*, prevendo punição às empresas e às pessoas que pratiquem retaliação contra eles, o que incentiva a denúncia contra a prática de propina no âmbito do FCPA (VEGA, 2009).

Além disso, a partir do governo George W. Bush, os EUA passaram a adotar uma série de medidas “**anti-cleptocracia**” (SHARMAN, 2017), nas quais o tema da corrupção passava a estar associado ao combate a “cleptocratas”, um termo que é muito utilizado atualmente para designar as lideranças de países inimigos dos EUA.<sup>41</sup>

Com base nas provisões do *Patriot Act*, foi criado, em 2003, o *Miami Foreign Corruption Investigation Group*, uma força-tarefa com membros do DOJ, do Departamento do Estado (DOS), e do Departamento do Tesouro (USDT), voltada para casos de lavagem de dinheiro na América Latina (ZAGARIS, 2003), que levou à apreensão e devolução de milhões de dólares mantidos nos EUA pelo ex-presidente nicaraguense Arnoldo Alemán (SHARMAN, 2017).

Em 2006 o governo dos EUA lançou a “Estratégia Nacional para Internacionalizar Esforços Contra a Cleptocracia”,<sup>42</sup> focada na investigação da cleptocracia, repatriação de riqueza roubada, compartilhamento de inteligência e assistência técnica com outros países, e no fortalecimento das regras internacionais contra a corrupção. Na declaração sobre o lançamento desta estratégia, Bush afirma que:

Por muito tempo, a cultura da corrupção minou o desenvolvimento e a boa governança, e gerou criminalidade e desconfiança em todo o mundo. A

---

<sup>41</sup> Como se verá mais, à frente, esse termo foi utilizado pelos operadores na época da Lava Jato para se referir aos governos petistas. Também, foi utilizado pelo Ministro Gilmar Mendes no momento em que apoiava publicamente a Operação.

<sup>42</sup> O texto em língua estrangeira é: “National Strategy to Internationalize Efforts Against Kleptocracy”

corrupção de alto escalão por altos funcionários do governo, ou cleptocracia, é um grave e corrosivo abuso de poder e representa o tipo mais odioso de corrupção pública. Ameaça nosso interesse nacional e viola nossos valores. Isso impede nossos esforços para promover a liberdade e a democracia, acabar com a pobreza e combater o crime internacional e o terrorismo. A cleptocracia é um obstáculo ao progresso democrático, mina a fé nas instituições governamentais e rouba a prosperidade do povo. A promoção de uma governança transparente e responsável é um componente crítico de nossa agenda de liberdade (WHITE HOUSE, 2006b, tradução nossa).<sup>43</sup>

Ainda, em 2008 foi criado o International Corruption Unit, cuja missão oficialmente é supervisionar as investigações relacionadas à fraude global contra o governo dos EUA e à corrupção de funcionários públicos federais fora do território continental do país envolvendo fundos, pessoas, e empresas estadunidenses.<sup>44</sup>

No governo Bush o tema da corrupção também começou a aparecer entrelaçado à questão do terrorismo na “Estratégia de Segurança Nacional” (NSS) dos EUA, um documento preparado periodicamente, geralmente com intervalo de alguns anos, no qual o governo lista as principais preocupações relacionadas à segurança nacional e os planos da administração para lidar com eles.

No documento de 2002 consta, na introdução assinada por George W. Bush, que “pobreza, instituições fracas e a corrupção podem tornar os Estados fracos vulneráveis a redes terroristas e cartéis de drogas dentro de suas fronteiras” (WHITE HOUSE, 2002, tradução nossa).<sup>45</sup> Na NSS de 2006 a corrupção adquire ainda maior importância e é mencionada diversas vezes no texto, além de se entrelaçar com preocupações relacionadas à dependência de fontes de energia estrangeiras (FERNANDES, 2022). Consta no documento que “a diversificação das fontes de energia também ajudará a aliviar a ‘maldição do petróleo’ – a tendência das receitas do petróleo de promoverem a corrupção e impedirem o crescimento econômico e reforma

---

<sup>43</sup> O texto em língua estrangeira é: “For too long, the culture of corruption has undercut development and good governance and bred criminality and mistrust around the world. High-level corruption by senior government officials, or kleptocracy, is a grave and corrosive abuse of power and represents the most invidious type of public corruption. It threatens our national interest and violates our values. It impedes our efforts to promote freedom and democracy, end poverty, and combat international crime and terrorism. Kleptocracy is an obstacle to democratic progress, undermines faith in government institutions, and steals prosperity from the people. Promoting transparent, accountable governance is a critical component of our freedom agenda.”

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.fbi.gov/investigate/public-corruption>.

<sup>45</sup> O texto em língua estrangeira é: “[...] poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.”

política em alguns estados produtores de petróleo” (WHITE HOUSE, 2006a, p. 29, tradução nossa).<sup>46</sup>

Ainda, na NSS de 2006 o tema da corrupção se articula com a com a consolidação das “novas democracias”. Na seção *Promoting Effective Democracies*, consta que os EUA utilizarão “as ferramentas de assistência econômica, assistência ao desenvolvimento, comércio e boa governança para ajudar a garantir que as novas democracias não sofram com a estagnação econômica ou a corrupção endêmica” (WHITE HOUSE, 2006a, p. 4, tradução nossa).<sup>47</sup>

Durante o governo do democrata Barack Obama foi reforçada a articulação entre o tema da corrupção e da segurança nacional, além de promovidas novas iniciativas internacionais anticorrupção.

Obama investiu na criação da *Open Government Partnership*, uma iniciativa internacional, criada em 2011, que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e ao combate à corrupção. O Brasil é um dos países fundadores dessa iniciativa, e apresenta Planos de Ação nos quais apresenta seus planos para atender os vários compromissos assumidos no âmbito da iniciativa, entre eles diversos compromissos relativos ao combate à corrupção.

Seguindo a linha “anticleptocracia” inaugurada pelo seu antecessor, Obama criou a “*Kleptocracy Asset Recovery Initiative*”, que é implementada pelo “*kleptocracy team*” e que tem por objetivo, segundo o então procurador-chefe da Divisão Criminal do DOJ Lanny Breuer, “identificar o dinheiro obtido com a corrupção de oficiais estrangeiros, confiscá-los, e repatriar os fundos recuperados em benefício das pessoas prejudicadas” (DOJ, 2011, tradução nossa).<sup>48</sup>

Em 2014 a administração Obama emitiu uma Ficha Técnica (*Fact Sheet*) sobre a agenda global anticorrupção dos Estados Unidos. Nela, afirma-se que “os Estados Unidos veem a corrupção como uma ameaça crescente à segurança nacional de nosso país e de aliados em todo o mundo”, e que “os Estados Unidos têm sido um líder global dos esforços anticorrupção desde a promulgação da primeira lei antipropina estrangeira, a FCPA, em 1977” (WHITE HOUSE,

---

<sup>46</sup> O texto em língua estrangeira é: “Diversification of energy sources also will help alleviate the “petroleum curse” – the tendency for oil revenues to foster corruption and prevent economic growth and political reform in some oil-producing states.”

<sup>47</sup> O texto em língua estrangeira é: “We will harness the tools of economic assistance, development aid, trade, and good governance to help ensure that new democracies are not burdened with economic stagnation or endemic corruption.”

<sup>48</sup> O texto em língua estrangeira é: “identify the proceeds of foreign official corruption, forfeit them, and repatriate the recouped funds for the benefit of the people harmed”.

2014, tradução nossa).<sup>49</sup> No documento consta, ainda, que a administração Obama estava realizando uma série de ações para promover a transparência e conter a corrupção em todo o mundo, entre elas:

- O estabelecimento de unidades de investigadores e promotores anti-cleptocracia dedicados a cooperar com outros países na recuperação de ativos;
- a aplicação do FCPA para processar aqueles que pagam subornos a funcionários estrangeiros para obter benefícios comerciais;
- a dedicação, pelo DOS e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), de aproximadamente US\$ 1 bilhão por ano a programas anticorrupção e de boa governança;
- o lançamento do Open Government Partnership (OGP), no qual assumir compromissos concretos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias

Na NSS de 2010, o tema ganha destaque na seção “*Promote Democracy and Human Rights Abroad*”:

Fortalecendo Normas Internacionais Contra a Corrupção: nós estamos trabalhando dentro do sistema internacional mais amplo, incluindo a ONU, o G-20, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as instituições financeiras internacionais, para promover o reconhecimento de que a corrupção generalizada é uma violação de direitos humanos básicos e um grave impedimento ao desenvolvimento e à segurança global. Trabalharemos com governos e organizações da sociedade civil para trazer maior transparência e *accountability* aos orçamentos governamentais, gastos e patrimônio de funcionários públicos. E vamos institucionalizar práticas transparentes nos fluxos de ajuda internacional, na política bancária e tributária internacional e no envolvimento do setor privado em relação aos recursos naturais, para dificultar o roubo por funcionários e fortalecer os esforços dos cidadãos para que seus governos sejam responsabilizados (WHITE HOUSE, 2010, p. 38, tradução nossa).<sup>50</sup>

No documento de 2015 o tema aparece na sessão “*Supporting Emerging Democracies*”, na qual se fala que os EUA estão “liderando o caminho da adesão aos padrões de governança

---

<sup>49</sup> O texto em língua estrangeira é: “The United States views corruption as a growing threat to the national security of our country and allies around the world. The United States has been a global leader on anticorruption efforts since enacting the first foreign bribery law, the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), in 1977.”

<sup>50</sup> O texto em língua estrangeira é: “**Strengthening International Norms Against Corruption:** We are working within the broader international system, including the U.N., G-20, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and the international financial institutions, to promote the recognition that pervasive corruption is a violation of basic human rights and a severe impediment to development and global security. We will work with governments and civil society organizations to bring greater transparency and accountability to government budgets, expenditures, and the assets of public officials. And we will institutionalize transparent practices in international aid flows, international banking and tax policy, and private sector engagement around natural resources to make it harder for officials to steal and to strengthen the efforts of citizens to hold their governments accountable.”

responsável e transparente, inclusive por meio de iniciativas como o *Open Government Partnership*” (WHITE HOUSE, 2015, p. 21, tradução nossa).<sup>51</sup>

O governo do republicano Donald Trump (2017-2020) não patrocinou explicitamente a agenda anticorrupção como os governos anteriores. Inclusive, o termo “cleptocrata” foi muito utilizado na disputa política doméstica para atacar o seu governo. Não obstante, como visto em relação à manutenção do padrão de aplicação do FCPA, os EUA continuaram praticamente com a mesma estrutura de combate à corrupção em âmbito internacional. Se não houve avanços significativos, como ocorridos nos governos anteriores, por outro lado também não ocorreu uma “guinada” na direção contrária. Na Estratégia de Segurança Nacional de 2017 – o único do governo Trump – o tema aparece várias vezes.

A centralidade da agenda anticorrupção para a política externa estadunidense se tornou mais explícita em 2021, com a criação de uma estratégia específica para o tema envolvendo os principais departamentos do governo federal. Embora seja posterior à Lava Jato, é importante mencioná-la aqui pois ela revela a articulação do tema com considerações geopolíticas, e aponta para tendências que já existiam há alguns anos.

Em junho de 2021 Joe Biden afirmou que: “Lutar contra a corrupção não é apenas boa governança. É autodefesa, patriotismo, e é essencial para a preservação da nossa democracia e do nosso futuro” (WHITE HOUSE, 2021a, tradução nossa).<sup>52</sup> Ele fez essa declaração por ocasião do lançamento do “Memorando sobre o estabelecimento da luta contra a corrupção como um interesse fundamental da segurança nacional dos Estados Unidos”<sup>53</sup>, segundo o qual a corrupção representa uma ameaça para a democracia, o desenvolvimento econômico global e a segurança nacional dos Estados Unidos:

A corrupção ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, à igualdade econômica, às iniciativas globais de desenvolvimento e combate à pobreza, e à própria democracia. Mas, ao prevenir e combater a corrupção de forma eficaz, e ao demonstrar as vantagens de uma governança transparente e responsável, podemos garantir uma vantagem crítica para os Estados Unidos e outras democracias. Ao publicar este Memorando, estabelecemos o combate à corrupção como um interesse fundamental da segurança nacional dos Estados Unidos. Minha Administração vai liderar os esforços para promover a boa governança; trazer transparência aos Estados Unidos e aos sistemas

---

<sup>51</sup> O texto em língua estrangeira é: “The United States is leading the way in promoting adherence to standards of accountable and transparent governance, including through initiatives like the Open Government Partnership.”

<sup>52</sup> O texto em língua estrangeira é: “Fighting corruption is not just good governance. It is self-defense. It is patriotism, and it’s essential to the preservation of our democracy and our future.”

<sup>53</sup> O texto em língua estrangeira é: “Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest.”

financeiros globais; prevenir e combater a corrupção no país e no exterior; e tornar cada vez mais difícil que atores protejam suas atividades (WHITE HOUSE, 2021b, tradução nossa).<sup>54</sup>

Com o objetivo de promover a coordenação interagência para combater a corrupção nos EUA e no mundo, o Memorando ordenou que 15 departamentos e agências do Governo Federal dos EUA realizassem um balanço dos procedimentos e estratégias anticorrupção existentes, que identificassem lacunas, e que indicassem novas políticas públicas para serem adotadas em relação ao tema. O balanço das diversas agências levou à criação da primeira “Estratégia de Combate à Corrupção dos Estados Unidos” (WHITE HOUSE, 2021c, tradução nossa),<sup>55</sup> delineada em um documento de 38 páginas lançado em dezembro de 2021.

A Estratégia busca ampliar e fortalecer os esforços anticorrupção do governo dos EUA, focando em uma série de políticas coordenadas que perpassam vários departamentos e agências federais. Além disso, ela inclui planos que não dependem apenas das agências, mas da aprovação de normas pelo Congresso e de acordos com governos estrangeiros.

Conforme consta no documento, os departamentos e agências do governo dos EUA deverão reportar anualmente ao presidente e ao Congresso sobre os progressos feitos para atingir os objetivos estabelecidos. O documento é organizado em 5 pilares, cada um contendo diversos objetivos estratégicos. Os pilares são os seguintes:

“I) modernizando, coordenando, e obtendo recursos para aprimorar os esforços de combate à corrupção do governo dos EUA; II) limitando o financiamento ilícito; III) responsabilizando os atores corruptos; IV) preservando e fortalecendo a arquitetura anticorrupção multilateral; V) aprimorando o envolvimento diplomático e alavancando os recursos de auxílio estrangeiro para o atingir as metas de políticas públicas (WHITE HOUSE, 2021c, p. 2, tradução nossa).”<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> O texto em língua estrangeira é “Corruption threatens United States national security, economic equity, global anti-poverty and development efforts, and democracy itself. But by effectively preventing and countering corruption and demonstrating the advantages of transparent and accountable governance, we can secure a critical advantage for the United States and other democracies. In issuing this National Security Study Memorandum, I establish countering corruption as a core United States national security interest. My Administration will lead efforts to promote good governance; bring transparency to the United States and global financial systems; prevent and combat corruption at home and abroad; and make it increasingly difficult for corrupt actors to shield their activities.”

<sup>55</sup> O nome da Estratégia em língua estrangeira é: “UNITED STATES STRATEGY ON COUNTERING CORRUPTION.”

<sup>56</sup> O texto em língua estrangeira é: “I) Modernizing, Coordinating, and Resourcing U.S. Government Efforts to Better Fight Corruption; II) Curbing Illicit Finance; III) Holding Corrupt Actors Accountable; IV) Preserving and Strengthening the Multilateral Anti-Corruption Architecture; V) Improving Diplomatic Engagement and Leveraging Foreign Assistance Resources to Advance Policy Goals.”

A dimensão internacional possui grande destaque. Comparando as políticas delineadas para o combate à corrupção no plano doméstico e no exterior, o foco da Estratégia é o combate à corrupção na sua dimensão internacional/transnacional, e não o combate no plano doméstico. Isso, inclusive, aparece nas seções “Introdução” e “Abordagem” do documento:

A Estratégia atribui especial ênfase nas dimensões transacionais dos desafios colocados pela corrupção, incluindo o reconhecimento de como os atores corruptos têm utilizado o sistema financeiro dos EUA e outros sistemas baseados no estado de direito para lavar seus ganhos ilícitos (WHITE HOUSE, 2021c, p. 4, tradução nossa).<sup>57</sup>

Embora o governo dos EUA tenha reconhecido há muito tempo que o combate à corrupção é um importante objetivo da política externa, a crescente compreensão dos impactos estratégicos da corrupção e a crescente interconexão da economia global ressaltam a necessidade de uma nova abordagem. Para o governo dos EUA efetivamente combaterem a corrupção, nós precisamos reconhecer as dimensões transnacionais do desafio, e responder de uma maneira que seja ao mesmo tempo sistemática e adaptada às condições locais. Isso exigirá tratar das vulnerabilidades dos sistemas financeiros dos EUA e internacionais; fortalecer as regulações, aplicações e melhores práticas internacionais; apoiar o papel dos atores não-governamentais; construir vontade política e reconhecer quando ela é ausente; e continuamente buscar *accountability* através da combinação de engajamento diplomático, assistência estrangeira, e ações de fiscalização. [...] Nós vamos inovar, nos adaptar, buscar parceiros, e aprender, para maximizar o potencial para ferramentas diplomáticas, incluindo assistência estrangeira e sanções direcionadas, para deter a corrupção e responsabilizar atores corruptos, ao mesmo tempo garantindo que a assistência e o engajamento estrangeiros não irão, inadvertidamente, contribuir para práticas corruptas. E nós continuaremos a aplicar vigorosamente o *Foreign Corruption Practice Act* (FCPA) e outros regimes regulatórios por meio de ações civis e criminais. Combater a corrupção não é uma tarefa simples. Combater culturas de corrupção entranhadas requer significativa vontade política, e atingir progresso sustentável pode levar décadas. Mudanças positivas requerem liderança consistente, responsabilização pública, um Judiciário forte e imparcial, e uma mídia diversa e independente. Ciente desta realidade, os Estados Unidos irão aumentar o apoio a parceiros estatais e não-estatais comprometidos com reformas, aumentar a capacidade de outros governos de combaterem a corrupção, e empoderar aqueles que estão na linha de frente da exposição de atos corruptos, incluindo ativistas, jornalistas investigativos e policiais. Nós vamos reforçar e promover parcerias público-privadas para tornar atores do setor privado em atores centrais da luta contra a corrupção, nivelar o campo de jogo e melhorar o clima internacional de negócios, e liderar em fóruns internacionais enquanto trabalhamos para frear a habilidade de atores de esconderem ganhos ilícitos atrás do anonimato. Nossos principais engajamentos serão com nossos aliados e parceiros mais comprometidos, inclusive no que diz respeito à influência da corrupção estratégica empregada

---

<sup>57</sup> O texto em língua estrangeira é: “The Strategy places special emphasis on the transnational dimensions of the challenges posed by corruption, including by recognizing the ways in which corrupt actors have used the U.S. financial system and other rule-of-law based systems to launder their ill-gotten gains.”

deliberadamente por governos autoritários (WHITE HOUSE, 2021c, p. 8, tradução nossa).<sup>58</sup>

Em todos os 5 pilares existem objetivos estratégicos que tratam da dimensão internacional da anticorrupção, como em “organizar e obter recursos para o combate à corrupção no país e no exterior; atualizar as ferramentas para responsabilizar atores corrupto no país e no exterior; fortalecer a habilidade de governos estrangeiros parceiros de buscar *accountability* de maneira justa e equitativa” (WHITE HOUSE, 2021c, p. 10, tradução nossa).<sup>59</sup>

A Estratégia enfatiza a necessidade de “ações agressivas”<sup>60</sup> no combate à corrupção. Neste sentido, ela prevê esforços ainda mais vigorosos do DOJ e o fortalecimento da cooperação do Departamento com autoridades estrangeiras por meio de investigações conjuntas e processos de acusação coordenados.

Várias iniciativas recentes do governo dos EUA no sentido de combater a corrupção no âmbito internacional são destacadas no documento, entre elas a criação do “*International Corruption Unit*” do FBI.

A Unidade de Corrupção Internacional do FBI, em conjunto com o DOJ, criou equipes em escritórios extraterritoriais para investigar casos de cleptocracia e casos no âmbito do Foreign Corruption Practice Act (FCPA). Desde o ano

---

<sup>58</sup> O texto em língua estrangeira é: “While the U.S. Government has long recognized countering corruption as an important foreign policy goal, a growing understanding of corruption’s strategic impact and the increasing interconnectedness of the global economy underscores the need for a new approach. For the U.S. Government to effectively counter contemporary corruption, we must recognize the transnational dimensions of the challenge, and respond in a manner that is both systemic and tailored to local conditions. Doing so will require addressing vulnerabilities in the U.S. and international financial systems; bolstering international best practices, regulations, and enforcement efforts; supporting the role of non-governmental actors; building political will and recognizing when it is absent; and consistently pursuing accountability through a combination of diplomatic engagement, foreign assistance, and enforcement actions. [...] We will innovate, adapt, partner, and learn, so as to maximize the potential for diplomatic tools, including foreign assistance and targeted sanctions, to stem corruption and to hold corrupt actors accountable, while expanding efforts to ensure that foreign assistance and engagement do not inadvertently contribute to corrupt practices. And we will continue to vigorously enforce the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) and other statutory and regulatory regimes via criminal and civil enforcement actions. Countering corruption is not a simple task. Changing embedded cultures of corruption requires significant political will, and achieving sustained progress can take decades. Positive change requires consistent leadership, public accountability, an empowered and impartial judiciary, and a diverse and independent media. Mindful of these realities, the United States will increase support to state and non-state partners committed to reform, boost the capacity of other governments to tackle corruption, and empower those, including activists, investigative journalists, and law enforcement on the front lines of exposing corrupt acts. We will bolster and promote public-private partnerships to more consistently bring in the private sector as critical actors in the fight against corruption, help level the playing field and improve the international business climate, and lead in international fora as we work to curb the ability of actors to hide illgotten wealth behind anonymity. Our closest engagement will be with our most committed allies and partners, including with respect to the influence of strategic corruption deliberately employed by authoritarian governments.”

<sup>59</sup> O texto em língua estrangeira é: “Organize and resource the fight against corruption, at home and abroad; Update tools available to hold corrupt actors accountable at home and abroad; Strengthen the ability of foreign partner governments to pursue accountability in a just and equitable manner;”

<sup>60</sup> “Agressive enforcement actions”.

fiscal de 2016, estas equipes contribuíram para alcançar 172 condenações, 20 acordos de acusação diferida, e 13 acordos de não-persecução, e coletaram mais de US\$ 18 bilhões<sup>61</sup> em penalidades pecuniárias criminais e civis.” (WHITE HOUSE, 2021c, p. 28, tradução nossa)<sup>62</sup>

Ainda, explicitando o entrelaçamento com os desafios geopolíticos dos EUA, a Estratégia identifica a transformação da corrupção em uma arma por parte de regimes autoritários.<sup>63</sup> Tais regimes, por meio do pagamento de propinas e outras atividades corruptas, buscariam influenciar as eleições e as políticas públicas de Estados democráticos, produzindo um efeito corrosivo nas instituições democráticas de países em desenvolvimento, nos padrões de governança e de direitos humanos, e prejudicando o cenário competitivo dos mercados financeiros.

Como parte dessa estratégia, a USAID lançou, em 2022, um “Guia de Decleptificação”<sup>64</sup> que, segundo a Administradora da USAID, Samantha Power, é “um manual para ajudar os países a fazer a difícil transição da cleptocracia para a democracia” (USAID, 2022, p. 2, tradução nossa).<sup>65</sup> Segundo consta no documento, os “heróis da decleptificação” são os atores engajados que abrem uma janela de oportunidade para a decleptificação:

Os heróis da decleptificação são os atores da sociedade civil e outros cidadãos engajados que arriscam tudo para abrir janelas de oportunidade, fazer o governo trabalhar para o povo e liderar seu país rumo a um futuro pós-cleptocrático. Eles são os empresários que cansaram de pagar subornos e vão às ruas, ativistas ambientais que expõem a verdade sobre as corruptas concessões para mineração, jornalistas investigativos que revelam as relações criminosas de oligarcas “intocáveis”, promotores honestos que oferecem denúncias contra os bandidos mais poderosos do país, defensores de políticas públicas que pressionam por transparência e responsabilidade, organizadores de base que obtêm os votos, políticos recém-chegados nos quais o país inteiro deposita suas esperanças, e todos os ousados reformadores - dentro e fora do governo - que se dedicam a cumprir mandatos públicos para decleptificação. Na USAID, temos a honra de caminhar com esses reformadores da linha de frente durante o processo fortemente contestado da construção de novas instituições de governo, apoiá-los quando as coisas ficam difíceis, e compartilhar suas lições com o mundo (USAID, 2022, p. 2, tradução nossa).<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Grande parte deste valor é fruto dos acordos firmados pelo DOJ com a Petrobras e a Odebrecht.

<sup>62</sup> O texto em língua estrangeira é: “The FBI’s International Corruption Unit, in conjunction with DOJ, has established squads in extraterritorial offices to investigate FCPA and kleptocracy cases. Since FY 2016, these squads have contributed to securing 172 convictions, 20 deferred prosecution agreements, and 13 non-prosecution agreements, and have collected over \$18 billion in criminal and civil monetary penalties.”

<sup>63</sup> No Documento, o termo em inglês é “weaponization of corruption.”

<sup>64</sup> O texto em língua estrangeira é: “Dekleptification Guide.”

<sup>65</sup> O texto em língua estrangeira é: “[The dekleptification guide is] a handbook to help countries make the difficult transition from kleptocracy to democracy.”

<sup>66</sup> O texto em língua estrangeira é: “The heroes of dekleptification are the civil society actors and other engaged citizens who risk it all to open windows of opportunity, make government work for the people, and lead their country toward a post-kleptocratic future. They are the entrepreneurs who get fed up with paying bribes so they

Como transparece no texto *supra*, a ideia de “janela de oportunidade” é central no documento. As recomendações do guia estão organizadas nos eixos “antes da janela”, “durante a janela”, e “depois da janela”.

O guia se baseia nos *insights* de especialistas da USAID que estiveram no terreno durante a existência de janelas na Geórgia (2004 - segundo mandato de Saakashvili), Romênia (2004-2018), Egito (2011- 2013), **Brasil (2013-2019)**, Ucrânia (2014 - presente),<sup>67</sup> Guatemala (2015-2017), Armênia (2018-presente), África do Sul 2018-2019), Malásia (2018-2020), Moldávia (2021-presente), Bulgária (2021-presente), República Dominicana (2020-presente) e Zâmbia (2021-presente).

No documento o caso brasileiro aparece como um exemplo dos riscos da emergência de consequências políticas não intencionais quando a janela se fecha:

O trabalho adaptativo [em direção a um círculo virtuoso] se torna ainda mais difícil com o risco de que expurgos da classe política - como no escândalo da Lava Jato no Brasil - podem ter a consequência não intencional de aumentar o cinismo público e abrir caminho para novos populistas que prometem acabar com a corrupção em troca de violações de liberdades democráticas essenciais (USAID, 2022, p. 41, tradução nossa).<sup>68</sup>

Até mesmo janelas anticorrupção genuínas no Brasil, Angola, Egito e outros países, foram cooptadas por uma nova geração de políticos que pretende lutar

---

take to the streets, environmental activists who expose the truth about corrupt mining concessions, investigative journalists who reveal the criminal dealings of “untouchable” oligarchs, honest prosecutors who press charges against the country’s most powerful crooks, policy advocates who push for transparency and accountability, grassroots organizers who get out the vote in record numbers, political newcomers in whom an entire country vests its hopes, and all the bold reformers—in and out of government—who dedicate themselves to delivering on public mandates for dekleptification. At USAID, it is our honor to walk with these front-line reformers through the hotly contested process of building new governing institutions, have their backs when the going gets tough, and share their lessons with the world.”

<sup>67</sup> O modelo de “decleptificação” adotado na Ucrânia recebe especial atenção no documento e é apresentado como o caso de sucesso, embora ainda incompleto. Consta no documento: “A defesa resoluta da Ucrânia contra a Rússia na tentativa brutal de recolonização e “repleptificação” mostra como a capacidade de governar e a moral que flui da depleptificação bem-sucedida pode ser a chave para preservar a democracia e proteger a soberania nacional. Confiar e construir em cima das instituições anticorrupção que Ucrânia erigiu nos últimos 8 anos será a chave para um processo de recuperação e reconstrução bem-sucedido (USAID, 2022, p. 2, tradução nossa).” O texto em língua estrangeira é: “Ukraine’s resolute defense against Russia’s brutal attempt at recolonization and repleptification shows how the governing capacity and public morale that flow from successful dekleptification can be the key to preserving democracy and protecting national sovereignty. Relying upon and building on the anti-corruption institutions Ukraine has erected over the past eight years will be key to a successful recovery and reconstruction process.”

<sup>68</sup> O texto em língua estrangeira é: “The adaptive work is made even harder by the risk that purges of the political class—as in Brazil’s Lava Jato scandal—could have the unintended consequence of increasing public cynicism and paving the way for new autocratic populists who promise to end corruption in exchange for infringements upon essential democratic freedoms.”

contra corrupção enquanto consolida o poder (USAID, 2022, p. 51, tradução nossa).<sup>69</sup>

Em suma, parece haver uma transmutação – ou uma simbiose - da linguagem da “boa governança”, dominante nos anos 1990 e início dos anos 2000, para a da “anticleptocracia”, indicando novas possibilidades de instrumentalização do tema na arena internacional. Cleptocracia - ou governo dos ladrões – é um conceito que já carrega intrinsecamente uma elevada carga moral, e podem ser classificados de “cleptocratas” os membros das elites de praticamente qualquer país se isso for útil para a política externa de quem utiliza este conceito. Curiosamente, neste sentido os usos da anticorrupção na arena internacional podem se aproximar da sua instrumentalização na arena doméstica.

---

<sup>69</sup> O texto em língua estrangeira é: “Even what started out as genuine anti-corruption windows in Brazil, Angola, Egypt, and other countries have been co-opted by a new generation of politicians purporting to fight corruption while instead consolidating power.”

## 2 DA REPÚBLICA DO GALEÃO À REPÚBLICA DE CURITIBA: A INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DA BANDEIRA ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

### 2.1 Introdução

No capítulo anterior (capítulo 1), tratei da estruturação do regime internacional anticorrupção nos anos 1990. Demonstrei como demandas vindas de setores empresariais e considerações de ordem geopolítica levaram o governo dos EUA a tentar internacionalizar uma norma doméstica dotada de extraterritorialidade (*FPCA*), que havia sido criada em reação a desdobramentos do escândalo *Watergate*.

Demonstrou-se também como essa tentativa de internacionalização encontrou resistência na arena internacional, e esbarrou na tentativa da criação de um Código de Conduta das Corporações Transnacionais, uma iniciativa do G77 que enquadrava o combate à corrupção dentro de uma estrutura maior, que visava a regulação das corporações transnacionais. Com o fim da Guerra Fria e a emergência da unipolaridade, o governo dos EUA, enquanto um ator hegemônico, finalmente conseguiu internacionalizar suas normas antipropina, dando ensejo à criação de um regime internacional anticorrupção.

A construção da corrupção enquanto um problema global e a criação de um regime internacional anticorrupção são fenômenos novos, relacionados à ordem unipolar pós-guerra fria. Antes disso, o tema era praticamente restrito à política doméstica.

Agora, passamos para o nível doméstico, e tratamos de um fenômeno muito mais peregrino: a instrumentalização da corrupção na história brasileira no âmbito das disputas políticas domésticas. A análise do seu uso na história serve para, em alguma medida, afastar um estranhamento em relação à utilização política da anticorrupção recentemente. Essa “naturalização” servirá para ancorar a análise da instrumentalização política da anticorrupção nos governos Dilma, quando surge uma “novidade” no âmbito doméstico: o protagonismo dos atores integrantes da rede de *accountability*, que capturam esta bandeira e passam a atuar politicamente. Ao mesmo tempo, ela oferece a oportunidade de detectar alguns padrões no uso político da bandeira anticorrupção.

Escolhemos o segundo governo Vargas como ponto de partida não porque o tema da corrupção fosse politicamente insignificante antes disso, mas porque o modo como a oposição udenista passou a instrumentalizá-la, tornando-a seu *leitmotiv* nos ataques a Vargas e fazendo uso de meios de comunicação de massa para continuamente desgastar o governo, guarda relação com o uso político recente da anticorrupção. Como termo final, escolhemos o ano de 2014, quando tem início a Lava Jato, que será tratada como mais detalhe em capítulo à parte.

O nível de detalhamento é diferente para cada período. Nos períodos mais longínquos, fazemos uma análise mais geral, destacando apenas os pontos essenciais da instrumentalização política da anticorrupção e os seus principais efeitos na política. Conforme nos aproximamos do tempo presente, tratamos com mais detalhes os escândalos, as movimentações dos atores políticos diante deles e o modo como os candidatos abordavam o tema da corrupção nas disputas eleitorais. Neste sentido, demonstraremos, ao final, como o PT passou de “pedra a vidraça” quando deixou de ser oposição e virou situação, e como as “faxinas” de Dilma Rousseff e o esgarçamento da sua relação com a base aliada criaram as condições políticas para a Lava Jato.

## **2.2 A oposição udenista ao governo Vargas e o surgimento da corrupção como um problema público no Brasil**

Durante a Terceira República (1945-1964), marcada pelo desequilíbrio político institucional e pela ameaça recorrente de quarteladas militares, o tema foi convertido em um problema público (SILVA, 2022). A corrupção foi um tema central em momentos críticos deste período, e foi mobilizada principalmente pela União Democrática Nacional (UDN), partido fundado em 1945 agregando várias tendências políticas contrárias ao Estado Novo, e que veio a se tornar o principal representante do liberalismo conservador nesta época.

A instrumentalização política da anticorrupção passou a ocorrer principalmente após a vitória de Getúlio Vargas nas eleições presidenciais de 1950. Concorrendo pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido que ele mesmo fundou em 1945, Vargas voltava à presidência pela via eleitoral. Com uma agenda social e nacional-estatista, ele venceu por larga vantagem o brigadeiro Eduardo Gomes, candidato da UDN, que preconizava medidas econômicas deflacionárias e estabilizadoras.

A oposição da UDN foi intensa desde o início do governo Vargas. Frustrados pela derrota eleitoral, integrantes do partido tentaram impedir a posse de Getúlio, sob a alegação de que ele não tinha obtido maioria absoluta dos votos.<sup>70</sup> Por iniciativa de Aliomar Baleeiro, a UDN tentou, pela via judicial, que novas eleições fossem realizadas. A tentativa fracassou, e a anticorrupção se tornou o eixo central da oposição udenista ao varguismo (CHALOUN, 2018). O partido passou a apostar na “caça aos escândalos” para enfraquecer o governo (BENEVIDES, 1981).

Segundo Bezerra e Silva (2021), três grandes casos de corrupção envolvendo órgãos e agentes do governo marcaram o 2º governo Vargas: o inquérito do Banco do Brasil, o Escândalo da CEXIM 4 e o Caso Última Hora.

O primeiro é fruto de um inquérito instalado pelo próprio governo. No começo do seu governo, Vargas ordenou que fossem constituídas comissões de inquérito em ministérios e autarquias para investigar a conduta de seus antecessores (SILVA, 2018). No Banco do Brasil, a comissão investigava irregularidades ocorridas durante o governo Dutra, e o ex-presidente do banco foi denunciado por, entre outras coisas, financiar campanhas de desmoralização contra Getúlio. No entanto, o inquérito acabou se voltando contra o próprio governo, e atingiu o Ministro da Fazenda Horácio Lafer, além de outros nomes que continuavam no Banco. O inquérito, então, passou a ter um andamento lento e políticos da UDN passaram a questionar a conduta do governo. O udenista Carlos Lacerda usava o seu jornal *Tribuna da Imprensa* para atacar continuamente o governo, afirmando que o inquérito apontava negociatas para favorecer o PSD, então base do governo. Ao fim, o inquérito foi sendo ofuscado por outras notícias e outros escândalos (SILVA, 2018).

Outro grande caso de corrupção foi o da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), órgão criado no Estado Novo para estimular e amparar a exportação de produtos nacionais e assegurar condições favoráveis à importação de produtos estrangeiros. A partir de um flagrante de suborno pago por uma empresa a um funcionário do Banco do Brasil em troca de uma licença de importação, o órgão passou a ser alvo dos adversários do governo e da imprensa. O jornal *Correio da Manhã*, um dos maiores da época, denunciou que o órgão concedia licenças de importação de modo discricionário e com base em favoritismo. O órgão

---

<sup>70</sup> Getúlio teve 48% dos votos.

passou a ser taxado como corrupto e como uma representação da imoralidade da administração pública no governo Vargas (SILVA, 2018).

Por fim, o Caso Última Hora envolveu acusações de favorecimento ao Jornal *Última Hora*, fundado em 1951, no começo do governo Vargas. Os adversários de Getúlio almejavam provar o favorecimento espúrio dele ao jornal, e assim abrir a possibilidade de um *impeachment* do presidente. Novamente, um dos adversários que mais investiu nesta denúncia foi o udenista Carlos Lacerda. Além da oposição a Getúlio, Lacerda guardava uma relação de inimizade pessoal com Samuel Wainer, fundador da *Última Hora*, que remontava à sua demissão da revista *Diretrizes*, também fundada por Wainer, e a desavenças sobre qual deveria ser a posição do Partido Comunista do Brasil (PCB) com o fim do Estado Novo (MENDONÇA, 2008). Carlos Lacerda utilizava a *Tribuna da Imprensa* para atacar Wainer, e acusar o governo de conceder, por meio do Banco do Brasil, empréstimos ilegais ao jornal, denúncias que resultariam na criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1953.

Assim, a *Última Hora*, praticamente o único veículo de comunicação de massas favorável ao governo, passou a ser associado com corrupção e falta de moralidade (SILVA, 2018), temas que adquiriam cada vez mais espaço no debate público com a aproximação das eleições parlamentares de 1954. A *Tribuna da Imprensa*, por sua vez, se cacifou como um dos principais jornais da oposição, e Carlos Lacerda - adotando a anticorrupção e anticomunismo como eixo centrais - como um dos mais enérgicos adversários políticos de Getúlio.

A elevada tensão política entrou em nível crítico com o atentado contra Lacerda ocorrido em agosto de 1954.<sup>71</sup> Neste contexto, a “banda da música” da UDN, formada por bacharéis como Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro e Olavo Bilac Pinto, atingiu o seu ponto máximo de atuação. Os seus membros faziam discursos diários na Câmara pela renúncia do presidente, sintonizados com grande parte das Forças Armadas e com o próprio vice-presidente Café Filho (PSP) (BENEVIDES, 1981). Foi neste contexto que surgiu a expressão “mar de lama”, lançada por Aliomar Baleeiro, para transmitir a ideia de que o governo estava tomado pela corrupção. A grave crise política levaria, por fim, ao suicídio de Vargas.

---

<sup>71</sup> Por conta da morte de um militar no atentado, a Aeronáutica conduziu um inquérito com total autonomia do Poder Judiciário, sem limites de hierarquia ou jurisdição, criando, assim, o que ficou conhecida como a “República do Galeão”, uma referência à Base Aérea do Galeão, de onde eram conduzidas as investigações.

### 2.3 A anticorrupção no governo JK: as críticas às obras públicas e à construção de Brasília

Apesar da oposição enérgica da UDN durante o governo Vargas, e de ser a principal força política de sustentação do governo de transição de Café Filho (PSP), o partido saiu novamente derrotado nas eleições presidenciais de 1955. O vencedor foi Juscelino Kubitschek (PSD), com o apoio do PTB. Eleito como um continuador de Vargas e com uma agenda desenvolvimentista, Kubitschek superou o udenista Juarez Távora em uma eleição relativamente apertada. O vice-presidente eleito, João Goulart, era da mesma chapa do presidente, e era considerado herdeiro do getulismo.

O combate à corrupção continuaria a ser mobilizado pela oposição ao governo Kubitschek, que herdou, além do capital político de Vargas, os seus adversários (MOTTA, 2008). Derrotada nas urnas, a UDN reeditaria a tese da maioria absoluta de votos, adotada em 1950 para tentar barrar Getúlio, e defenderia tentativas golpistas contra a posse de Juscelino, derrotadas pelo “golpe preventivo” do Marechal Henrique Lott, que garantiu a posse dos eleitos.

Superadas a crise da sua posse e a oposição de alas do seu próprio partido que foram contra sua candidatura, Kubitschek conseguiu fazer um governo de relativa estabilidade. Não uma estabilidade estrutural, mas sim um equilíbrio instável, assentado na aliança PTB/PSD e no crescimento econômico continuado, que garantiam uma convergência de interesses a favor do seu governo, e um cerceamento das tendências desestabilizadoras da UDN (BENEVDES, 1976).

Não obstante, Kubitschek enfrentou uma forte oposição da UDN, e foi acusado de várias práticas corruptas envolvendo o pagamento de propinas a empreiteiras, que passaram a ter maior importância política com a realização de inúmeras obras públicas no país, sendo a principal delas a construção de Brasília. Carlos Lacerda, que era deputado pelo Distrito Federal e viria a ser governador do Estado da Guanabara, era um ferrenho opositor da criação da nova capital, e usava a *Tribuna da Imprensa* para atacar continuamente o governo e a construção de Brasília. Várias matérias do jornal atacavam a construção da nova capital, associando-a à corrupção e à imoralidade, dando o tom da oposição ao governo. Um exemplo é a matéria “Brasília é bom negócio para amigos do Governo: muita gente está ficando rica à custa da nova capital”, de 7 de maio de 1958, na qual se chega a denunciar gastos com um “banheiro de ouro”, que seria construído especialmente para o presidente:

Brasília é tida atualmente como o paraíso dos amigos do governo. Com o regime da administração contratada e a dispensa sistemática de concorrências públicas, o sr. Kubitschek vem ajudando seus íntimos e fazendo novos-ricos, a pretexto de transferir a Capital. Foi o próprio presidente da República, via Ismael Pinheiro, quem escolheu as firmas que estão construindo Brasília. [...] O governo já está anunciando a construção de 23 obras na nova capital. Uma delas é o “banheiro de ouro” dos sr. Kubitschek, que custará cerca de Cr\$ 15 milhões. Peças de finíssima louça estrangeira, e azulejos riquíssimos foram fabricados especialmente para o presidente da República. O Palácio, que servirá de residência para o sr. Kubitschek, está orçado em Cr\$ 1 bilhão. Um outro Palácio para o presidente será construído em Brasília. Será o de Despachos, que custará também Cr\$ 1 bilhão (BRASÍLIA, 1958, p.2).

As denúncias de corrupção se referiam a várias etapas da construção de Brasília. Desde o começo, os opositoristas atacavam a escolha do Plano Piloto, por irregularidades que teriam favorecido a equipe de Oscar Niemeyer, que tinha estreita relação com Juscelino (SILVA, 2022).

Além disso, grande parte das acusações de corrupção dizia respeito à Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), uma empresa estatal criada durante o governo de Juscelino para gerenciar e coordenar a construção de Brasília. As denúncias apontavam que o Conselho Administrativo da estatal favorecia a escolha de determinadas construtoras sem que fossem realizados processos licitatórios.

As acusações levaram à tentativa de criação de uma CPI. Desde 1958, parte da UDN, liderada por Carlos Lacerda, se movimentava para instaurar uma CPI para investigar a corrupção na construção de Brasília envolvendo a NOVACAP (MAGALHÃES, 2010). Essa iniciativa da ala lacerdista da UDN contava com apoio de parte do PTB, que, segundo Kubitschek, não via com bons olhos a transferência da capital, por dificultar a mobilização da massa de trabalhadores com a qual poderia pressionar as autoridades e o Congresso (KUBITSCHKEK, 1975). Parte da UDN, no entanto, apoiou a construção de Brasília e compunha a diretoria da NOVACAP, de modo que o apoio do partido à CPI não era unânime. A solução encontrada foi um compromisso de instalar a CPI apenas após a inauguração da cidade, o que ocorreu em setembro de 1960, pouco antes das eleições presidenciais.

Ao fim, a CPI teve um andamento moroso e foi encerrada sem a conclusão dos trabalhos, embora ela própria, e as disputas em torno da sua criação, tenham servido para fortalecer a candidatura de Jânio Quadros (SILVA, 2022), o principal beneficiário político das denúncias de corrupção contra o governo JK.

De um modo geral, o discurso anticorrupção adotado pela oposição durante o governo JK - que não tinha a marca social do seu antecessor e nem a do seu vice-presidente – operou no sentido de conjugar o tema da corrupção à agenda desenvolvimentista do governo, e não tanto ao trabalhismo ou comunismo. Assim, ele teve um componente antielitista, pois parte das acusações envolvia empreiteiras, bancos e os lucros das empresas em um período de grande crescimento econômico. Não coincidentemente, tal discurso acabou por beneficiar um candidato com um perfil popular e *anti-establishment*. O editorial da *Tribuna da Imprensa* de 11 de abril de 1960, assinado por Lacerda, evidencia esse tipo de associação, atacando os símbolos da gestão de Kubitschek, e a opção pela candidatura de Jânio Quadros, posição que acabaria sendo vencedora na UDN:

No caso da luta de Jânio para a reforma do país, temos que encarar com seriedade, e até com severidade, as ligações entre os políticos e o sistema inflacionário do “desenvolvimentismo”, degenerada expressão em que disfarça a corrupção que Kubitschek, de Minas, derramou sobre a Nação inteira. O crescimento monstruoso de um sistema que abrange alguns bancos e os negócios que tais bancos controlam [...] até a rede de corrupção representada pelos lucros monstruosamente abusivos da indústria automobilística [...]. Sei – digo que sei, não que tenho a impressão apenas – que Jânio Quadros, com toda a sua popularidade, será derrotado pelos políticos, se este continuarem a ser governados pelo Negócio. O Sistema montado no país, e decidido a prosseguir, não admite a entrada de Jânio Quadros no governo. Foi isto que vim dizer. Se houver quem se decida a agir comigo, a juntar ombro a ombro, a tomar posição, muito bem, porque ele precisa até, ele precisa também dos políticos (LACERDA, 1960, p.4).

#### 2.4 A “faxina” anticorrupção de Jânio Quadros e o binômio corrupção/comunismo no golpe contra João Goulart

O combate à corrupção foi o mote principal da candidatura de Jânio Quadros, do Partido Trabalhista Nacional (PTN). Sua campanha teve como símbolo principal a “vassourinha”<sup>72</sup>, e seu marcante *jingle* de campanha era “*varre varre vassourinha, varre a corrupção*”<sup>73</sup>. Quadros, que vinha de uma trajetória política meteórica desde o final dos anos 1940,<sup>74</sup> tinha já larga

---

<sup>72</sup> A “vassourinha” havia sido adota pela primeira vez na sua campanha para a prefeitura de São Paulo em 1953.

<sup>73</sup> Varre, varre, varre vassourinha! / Varre, varre a bandalheira! / Que o povo já 'tá cansado/ De sofrer dessa maneira / Jânio Quadros é a esperança desse povo abandonado! / Jânio Quadros é a certeza de um Brasil, moralizado! / Alerta, meu irmão! / Vassoura, conterrâneo! / Vamos vencer com Jânio.

<sup>74</sup> Jânio Quadros foi, sucessivamente, vereador de São Paulo (1947-1951), deputado estadual de São Paulo (1951-1953), Prefeito de São Paulo (1953-1955), Governador de São Paulo (1955-1959), e presidente da república (1961).

experiência na instrumentalização da bandeira do combate à corrupção para fins eleitorais, e atacava o governo de Juscelino por esta via, em especial em relação à construção de Brasília. Assim, ele conjugava o tema da corrupção à inflação e ao excesso de gastos públicos.

Jânio especializara-se em se apresentar como alguém acima dos partidos, cultivando uma imagem que misturava o radical com o *kitsch* popularesco por meio do uso de roupas desalinhadas, cabelos e barbas por fazer e sanduíche de mortadela levados no bolso (BENEVIDES, 1981). Segundo ele próprio, ele era o candidato “contra tudo que aí está” (JÂNIO, 1959, p.5).

Essa estética antielitista por parte de um político que encarnava o ideário anticorrupção da UDN foi vista como uma oportunidade pelos udenistas, que tinham dificuldade de penetrar nas camadas mais populares. Assim, o partido investia em uma campanha “liberal populista” para derrotar a coligação PTB/PSD (BENEVIDES, 1976).

A estratégia deu certo, e Jânio Quadros, com o apoio da UDN, conseguiu uma larga vitória eleitoral contra o marechal Henrique Lott, líder do movimento que havia garantido a posse de Juscelino Kubitschek. Na disputa pela vice-presidência, o vencedor foi novamente o trabalhista João Goulart, o que criou uma situação política complicada, na qual o presidente e seu vice tinham posições antagônicas em várias áreas.

Diferentemente do que ocorreu com as vitórias eleitorais de Juscelino e Getúlio, não houve nenhuma ameaça golpista à sua posse, e Jânio iniciou seu governo sem uma grande crise política. Ele foi recebido com relativo otimismo, inclusive por parte da imprensa moderada, que celebrou a “revolução pelo voto” com a sua vitória (KNACK, 2014). Exemplo desta postura é o editorial do *Jornal do Brasil* de 10 de outubro de 1960, que expressa otimismo e ao mesmo tempo uma dificuldade de categorizar o novo presidente:

A eleição do sr. Janio Quadros criou, evidentemente, um problema para os editorialistas de jornais que para classificá-la com exatidão são obrigados a usar certas expressões que a utilização indevida e repetida tornara intoleráveis. Mas não há como fugir à evidência dos fatos e estes nos forçam a dizer que no dia 3 de outubro de 1960, fez no Brasil uma revolução pelo voto. Jamais um chefe de governo, neste país, foi escolhido por maioria tão expressiva dos votos numa eleição com tão poucas possibilidades de fraude ou coação. E nunca um presidente eleito, antes mesmo a sua posse, recebeu um crédito de confiança tão amplo. (...) Tem o sr. Quadros a missão de moralizar a administração pública e reorganizá-la para que ela seja capaz de se desincumbir das tarefas, cada vez mais árduas, exigidas pelo processo de desenvolvimento econômico. É um erro, porém, pensar-se que o povo votou no sr. Quadros apenas porque ele prometia restaurar a moralidade administrativa. O povo soube perceber que o desenvolvimento econômico,

feito (por força de circunstâncias que já analisamos) tumultuaria e inflacionariamente, deve ser ordenado (O MANDATO, 1961, p.3).

Assim como Getúlio, Jânio ordenou a abertura de comissões em vários órgãos do governo para apurar irregularidades (SILVA, 2022). Seu vice, João Goulart, foi implicado em algumas dessas investigações. Além dele, deputados e senadores da República foram citados e Jânio passou a ser acusado de tentar desmoralizar o Legislativo. Sua reação foi a de criar ainda mais comissões, o que contribuiu para o seu isolamento (FERREIRA, 2011).

Enfrentando uma forte oposição no Congresso - constituída por mais de 200 parlamentares eleitos pelo PTB, PSD e PSP contra menos de 100 na sua base de apoio – que se tornava ainda mais feroz diante das comissões que criara, Jânio se encontrava em uma encruzilhada política. Sem apoio no Congresso, prejudicado por um estilo excêntrico e imprevisível que afastou rapidamente parte da sua própria base originalmente sintonizada com seu discurso moralizador, e enfrentado crescente insatisfação dos militares com a orientação da sua política externa<sup>75</sup>, sua solução foi renunciar depois de sete meses de governo, enquanto o vice-presidente, João Goulart, encontrava-se na China.

Nos seus cálculos, a rejeição de setores conservadores ao vice-presidente levaria a um clamor pelo seu retorno, e ele poderia voltar ao governo com menos constrangimento dos demais Poderes e das Forças Armadas. No entanto, o autogolpe planejado por Jânio fracassou. O Congresso reconheceu sua renúncia, e o esperado clamor popular não existiu.

A renúncia precipitou uma nova crise política - ou um novo capítulo da crise política permanente da Terceira República – envolvendo a posse de Goulart e a opção pelo parlamentarismo ou presidencialismo. A solução de compromisso momentânea foi a adoção do parlamentarismo (BENEVIDES, 1976), sucedido pelo retorno ao presidencialismo com a derrota acachapante da opção parlamentarista no referendo de 1963. Contudo, a crise continuaria, com o esgarçamento da aliança PTB-PSD, a crescente radicalização e participação dos militares na dinâmica política, somadas ao constante questionamento da legitimidade de um presidente que tinha uma agenda política oposta à do que foi eleito.

Não se pretende aprofundar nas causas ou os processos políticos que levaram ao golpe de 1964. Muito sucintamente, para Wanderley Guilherme dos Santos, a crise de 1964 foi uma

---

<sup>75</sup> Jânio Quadros adotou uma política externa independente que levou a uma aproximação inédita com países do bloco comunista. Ela envolveu, inclusive, gestos simbólicos como a condecoração do revolucionário Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro, o que repercutiu negativamente na sua base de apoio conservadora.

crise de paralisia de decisão (SANTOS, 1986). Na sua leitura, houve um colapso do sistema político, por conta da sua incapacidade de tomar decisões sobre questões conflitantes, fruto da competição política radicalizada e da fragmentação da distribuição de recursos políticos em atores poucos dispostos a renunciar a suas posições. Isso levou ao colapso das regras da competição política, e à adoção de soluções extraconstitucionais.

Argelina Figueiredo e Jorge Ferreira priorizam a dimensão conjuntural sobre a estrutural. Para eles a ênfase é na radicalização do próprio presidente da República ou das esquerdas, que inviabilizou um espaço de negociação necessário para sustentar o governo (FIGUEIREDO, 1993; FERREIRA, 2011). Explicações estruturais tributárias das teorias do “populismo” e “dependência” podem ser encontradas nas leituras de Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni. Outros autores, como René Dreifuss e Muniz Bandeira, privilegiam explicações centradas em conspirações golpistas associadas ao contexto internacional e ao capital multinacional.

O relevante, aqui, é que, neste contexto de crise, o tema da corrupção, forjado como um problema público central ao longo da década de 50 (SILVA, 2022) continuaria a desempenhar um importante papel no jogo político, agora em forte associação com o anticomunismo (STARLING, 2008). A gestão de Goulart era acusada continuamente de práticas corruptas por seus adversários. Um dos principais escândalos do governo Goulart envolveu acusações de desvios de recursos contra a diretoria da Petrobrás<sup>76</sup>, que estariam sendo utilizados para financiamento de grupos de esquerda e enriquecimento pessoal (MOTTA, 2008). O escândalo levou à criação de uma CPI e à demissão do presidente da estatal, no início de 1964.

No entanto, de modo geral a bandeira anticorrupção na crise de 1964 não estava atrelada a algum escândalo em particular, e sim ao governo como um todo, contribuindo, em associação ao anticomunismo, para a construção de um inimigo contra o qual tudo, ou quase tudo, era permitido. Isto fica evidente em um suplemento especial, de 16 de maio de 1964, do jornal O Globo – que apoiou o golpe - sobre a “Revolução Democrática”, em uma matéria intitulada “Comunismo e corrupção contra o trabalhador brasileiro”:

---

<sup>76</sup> O escândalo ocupou várias manchetes de jornais à época. Entre elas, as seguintes manchetes do Jornal O Globo: “O general Albino Silva à CPI do Petróleo. “Só cego não vê que o que acontece na Petrobrás está acontecendo no Brasil”; “Engenheiro da Petrobrás diz em depoimento que empresa está sob ditadura sindical”; “Carlos Meirelles na CPI do Petróleo. Falhas na infraestrutura da empresa, as causas dos escândalos na Petrobrás”; “Peri vincula o escândalo na Petrobrás ao plano comunista de agitação internacional”; “Milhões de dólares é mistério no superfaturamento da Petrobrás” (CENTENO, 2016).

O verdadeiro grande crime do governo João Goulart contra os trabalhadores e camponeses brasileiros não tinha nenhum fundamento ideológico. Sua absoluta complacência diante da corrupção e da infiltração comunista nos altos postos do governo não visava a qualquer transformação no país que pudesse melhorar a situação das classes menos protegidas. Seus motivos e de todos os seus comparsas na trágica farsa das “reformas de base” eram puramente egoísticos e impiedosamente nocivos aos interesses reais do trabalhador e do camponês. (...) Nunca trabalhadores e camponeses foram tão miseravelmente enganados. A esses mesmos trabalhadores e camponeses pode-se agora contar uma história nova e justas esperanças. A Revolução de 1º de abril foi feita para devolver-lhes o que lhes estava sendo roubado pelos dois mais terríveis abutres que podem atacar a justiça social e o bem-estar do povo — a corrupção e o comunismo (O BRASIL, 1964, p.4).

Relevante também, para identificar possíveis padrões que se repetem com a Lava Jato, é considerar que a principal força política que empunhava a bandeira da anticorrupção na Terceira República - e que apoiou o golpe de 1964 – foi vítima do ambiente político que ajudou a criar e do golpe que apoiou, posto que o fim do pluripartidarismo levou ao fim da UDN, e enfraqueceu o protagonismo político de algumas de suas principais lideranças. Muitos entraram para a ARENA, mas deixaram de ter o protagonismo do período anterior. Alguns dos bacharéis da UDN foram nomeados para o STF,<sup>77</sup> saindo assim da disputa política e integrando uma Corte relativamente enfraquecida diante do Executivo. Carlos Lacerda, que encarnava a instrumentalização política da anticorrupção, foi cassado e preso em 1968, depois de proscrita a Frente Ampla contra o regime militar que havia tentado criar com seus ex-adversários Juscelino Kubitschek e João Goulart.

## 2.5 O regime militar: a anticorrupção como arma para perseguir adversários

Durante o regime militar, pelo menos até o período da abertura, a oposição tinha pouca margem para acionar politicamente a bandeira da anticorrupção contra o governo. A própria competição eleitoral era limitada, com a instituição do bipartidarismo e a inexistência de eleições diretas e livres para os cargos do Executivo. Além disso, a mobilização política do tema no âmbito da disputa eleitoral estava comprometida pela censura, falta de transparência e ausência de direitos civis e políticos básicos.

---

<sup>77</sup> Foram para o STF os udenistas Oswaldo Trigueiro, José Eduardo do Prado Kelly, Aliomar Baleeiro, Olavo Bilac Pinto e Aducto Lúcio Cardoso.

Isso não significa, no entanto, que a anticorrupção não tenha sido mobilizada politicamente neste período. Ela foi, mas, diferentemente do padrão existente nos períodos democráticos do país, ela serviu mais ao governo do que à oposição.

O moralismo anticorrupção dos anos 1950 e 1960, embora vocalizado principalmente por lideranças civis no seio da UDN, encontrou forte eco em grande parte dos militares. Inclusive, vários militares importantes participaram da constituição do partido, e muitos militares antigetulistas se aproximaram da UDN, em particular de Carlos Lacerda, amigo pessoal do general Canrobert Pereira da Costa, membro do movimento de militares conservadores “Cruzada Democrática” e presidente do Clube Militar (DELGADO, 2006). Muitos oficiais que articularam o golpe manifestaram, em depoimentos cedidos a Maria Celina D’Araujo, Celso Castro e Gláucio Soares no livro “Visões do Golpe”, uma especial admiração por Lacerda. Segundo o general Octavio Costa:

As Forças Armadas ainda eram messiânicas. Hoje, infelizmente, estão virando corporativistas. Preocupam-se em salvar o país. E elas sempre foram muito sensíveis ao moralismo. Havia uma certa hipocrisia nesse moralismo, mas o moralismo era um dos fundamentos desse pensamento militar. Lacerda era um dos espadachins do moralismo. A UDN tinha Milton Campos, Odilon Braga, Aliomar Baleeiro, Adauto Lúcio Cardoso, Ribeiro da Costa, homens que exerciam grande fascínio (ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1994, p. 81).

Entusiastas da bandeira anticorrupção empunhada pelos udenistas e a tendo utilizado como um dos fundamentos do golpe, os militares, ao tomarem o poder, fizeram amplo uso dela para perseguir antigos e novos adversários políticos. Por meio da Comissão geral de Investigações (CGI), criada dias após o AI-1, o regime investigava seus opositores e iniciava processos sumaríssimos, nos quais os acusados tinham pouca possibilidade de defesa. Segundo o seu primeiro chefe, o general Estevão Taurino de Resende Neto: “O problema mais grave do Brasil não é a subversão. É a corrupção, muito mais difícil de caracterizar, punir e erradicar” (FALCÃO, 1979 apud FICO, 2001, p. 150). A partir do CGI centralizou-se os Inquéritos Policiais Militares (IPM) e realizou-se a “Operação Limpeza”, com o objetivo de eliminar os adversários do regime (KNACK. 2019). Entre eles, os ex-presidentes Juscelino Kubitschek, João Goulart e Jânio Quadros.

Jânio Quadros perdeu seus direitos políticos com o AI-1, poucos dias depois do golpe. O mesmo aconteceu com Goulart, que continuou a ser alvo de várias investigações posteriormente. Kubitschek teve seu mandato de senador e seus direitos políticos cassados em junho de 1964, por acusações de corrupção e envolvimento com comunistas. Assim como Goulart, Kubitschek foi alvo de uma série de investigações após sua cassação, envolvendo,

entre outras acusações, vantagens indevidas fornecidas a empreiteiros durante a construção de Brasília, e corrupção na construção da ponte que liga Brasil e Paraguai (STARLING, 2008).

Mesmo alguns políticos que inicialmente apoiaram e participaram do golpe foram atingidos e tiveram seus direitos políticos cassados. Entre eles, Adhemar de Barros (PSP) e o próprio Carlos Lacerda.

Com o AI-5, que inaugurou o período mais autoritário do regime militar, foram ampliados os mecanismos instituídos pelos militares para supostamente defender a moralidade pública e combater a corrupção (STARLING, 2008) Criou-se uma nova CGI, especializada no confisco de bens de quem teria enriquecido ilicitamente em função pública (KNACK, 2014). Segundo Knack (2019), ao contrário de outros organismos do aparato repressor da ditadura militar, como a polícia política e a censura, a existência e resultados da CGI eram ostentados com orgulho pelo governo.

Juscelino Kubitschek e João Goulart também foram processados no âmbito desta nova CGI, assim como muitos outros políticos. As denúncias e investigações atingiam também políticos da ARENA, não apenas da oposição. Ao todo, 41 deputados federais, 9 senadores e 21 governadores estiveram sob investigação do CGI. Ademais, milhares de deputados estaduais, prefeitos, vereadores e funcionários públicos de todas as esferas federativas tiveram suas carreiras afetadas ou interrompidas pela CGI (KNACK, 2019).

Os resultados da CGI no combate à corrupção, no entanto, foram muito aquém das expectativas iniciais criadas pelos militares. Dos 1.153 processos produzidos no seu âmbito, apenas 58 foram alvo de decreto presidencial de confisco de bens (STARLING, 2008). Além disso, as investigações eram seletivas. As denúncias que envolviam políticos da ARENA eram desconsideradas ou arquivadas, como foi o caso de denúncias contra Antônio Carlos Magalhães, Ernani Sátilo e José Sarney (KNACK, 2019).

Com o processo de abertura política iniciado em 1974,<sup>78</sup> passou a existir mais espaço para denúncias contra o regime (CAMPOS, 2019). O foco principal da oposição e de parte da imprensa era a repressão e a perseguição política, mas alguns escândalos de corrupção eclodiram e contribuíram para desgastar o regime. Entre os escândalos do período final do regime militar, se destacam os casos Capemi e Coroa-Brastel, “furos” do jornalista investigativo

---

<sup>78</sup> Nas eleições de 1974 o MDB teve um desempenho surpreendente, chegando a formar maioria no Senado, o que evidenciou a decadência do governo militar.

José Carlos de Assis, que trataria deles - e de outros escândalos - nos livros “Os mandarins da República” e “A dupla face da corrupção.”

O primeiro caso envolveu a Empresa Agropecuária Capemi (Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios Beneficente), cujos dirigentes eram da cúpula do Serviço Nacional de Informações (SNI). A empresa foi criada apenas três meses antes de ser vencedora na licitação para extração e comercialização da madeira na localidade que seria inundada com a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Sem experiência na exploração de madeira, a empresa não concluiu a obra, de modo que floresta foi inundada sem a remoção das árvores. A Agropecuária Capemi faliu, e investigações jornalísticas apontaram que parte dinheiro nos seus contratos foi desviada para oficiais militares, entre eles o general, Newton Cruz, então chefe do SNI. O jornalista e ex-agente do SNI Alexandre von Baugarten, um dos responsáveis pela revelação do caso, foi assassinado em alto mar.

Já o caso Coroa-Brastel diz respeito à emissão de letras de cambio sem lastro durante o governo Figueiredo, supostamente envolvendo os ministros Delfim Neto (Planejamento) e Ernane Galvêas (Fazenda). O objetivo era pagar empréstimos obtidos junto à Caixa Econômica Federal que, por sua vez, foram usados para quitar as dívidas de uma corretora endividada. Segundo o dono da Brastel, a compra da corretora foi uma demanda de Ernane Galvêas e Delfim Netto (ASSIS, 1984). Na corretora trabalhava um filho do general Golbery do Couto e Silva, que na época era chefe do Gabinete Civil. A operação não deu certo, e o braço financeiro da empresa, Coroa S.A. Crédito, entrou em falência. O Grupo Coroa Brastel foi deixando de pagar os fornecedores e bancos, o que levou a vários pedidos de falência e prejudicou milhares de investidores.

Além destes escândalos há vários outros surgidos no final do regime militar, como o escândalo Lutfalla, o escândalo do grupo Delfin e o escândalo de Angra. Os escândalos, assim, voltavam a aparecer e a fazer parte do jogo político.

## **2.6 Anticorrupção a partir de 1988: o retorno dos escândalos e da instrumentalização do tema pela oposição**

O retorno à democracia e a promulgação da Constituição de 1988 são momentos definidores da anticorrupção no Brasil. A “Constituição Cidadã” lança as sementes do desenvolvimento político e institucional dos anos seguintes, contribuindo decisivamente para a

existência de um ambiente propício à - futura - internalização do regime internacional anticorrupção e ao fortalecimento da rede de *accountability*.

No contexto da Constituinte existia uma vinculação entre a corrupção e a política autoritária do regime militar (BENTO, 2018). Desde o período da abertura, a oposição buscava associar a corrupção ao autoritarismo e à inexistência da liberdade de imprensa, o que comprometeria a transparência e impediria que os casos de corrupção viessem à luz e fossem investigados e combatidos. No discurso proferido por ocasião da promulgação da Constituição de 1988 o deputado Ulysses Guimarães (PMDB) adota um discurso a um só tempo anticorrupção e moralizador:

A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública. Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização. (BRASIL, 1988a)

Em linhas gerais, a Constituição de 1988, promulgada em um contexto de rejeição ao autoritarismo, fixou no cume institucional uma cadeia complexa e grande de competências, regras e processos, de modo a fazer avançar o processo de *accountability* (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Entre as sementes mais importantes lançadas pela Constituição de 1988 no âmbito do combate à corrupção estão o poder e a autonomia conferidos ao Ministério Público, a fixação das competências da Polícia Federal e a instituição de um Judiciário autônomo e independente. O fortalecimento dessas instituições, assim como das demais instituições de controle, é fruto, em grande parte, da criação de uma burocracia profissional formada por ingressantes de concursos públicos, com planos de carreira e relativamente bem pagos.<sup>79</sup> Se, por um lado, isso

---

<sup>79</sup> Pela primeira vez na história do país reservou-se uma seção própria na constituição à Administração Pública. Os princípios regentes da Administração encontrados no texto constitucional (art. 37) são os da “legalidade,

resultou em um enfraquecimento da ingerência política, por outro fortaleceu o corporativismo estatal e o protagonismo político de parte desta burocracia (ARAÚJO FILHO, 2018).

Em relação à dinâmica política, a redemocratização implicou no retorno da disputa política multipartidária e de eleições livre. A Constituição lança as regras básicas dessa disputa e do jogo político-eleitoral. Um dos fatores mais importantes a se ter em conta para compreender a produção de escândalos e a instrumentalização do combate à corrupção a partir de 1988 é o de que a formação de amplas coalizões é essencial à nossa dinâmica política, fenômeno sintetizado no célebre conceito de “presidencialismo de coalização”, de Sergio Abranches (1987).<sup>80</sup>

Taylor e Da Ros identificam uma “combinação perigosa” (2022), envolvendo a associação do presidencialismo de coalizão com um Estado desenvolvimentista com recursos vastos e diversificados, e com um sistema de financiamento de campanha complexo e pouco controlado. Para eles, essa combinação contribui para a existência de um padrão de grandes casos de corrupção no país e desestimula iniciativas anticorrupção, pois praticamente todos os partidos estão envolvidos na corrupção sistêmica e cultivam uma espécie de conluio tácito para que as práticas corruptas continuem a existir, embora compitam eleitoralmente. De fato, por toda a Nova República ocorreram sucessivos escândalos de corrupção nos quais observamos não só a recorrência dos mesmos atos ilícitos, mas também dos mesmos atores (DA ROS; TAYLOR, 2022), alguns dos quais presentes dos anos 1990 até a Lava Jato. A explosão de iniciativas anticorrupção a partir dos anos 2000, que à primeira vista parece contrariar os incentivos do presidencialismo de coalizão, seria fruto do aumento da capacidade burocrática, com o fortalecimento das instituições de *accountability*.

No entanto, é importante considerar que, se por um lado o presidencialismo de coalizão pode desestimular o combate à corrupção sistêmica, por outro ele pode funcionar como um estimulador de escândalos, visto que as amplas alianças partidárias que asseguram a governabilidade, muitas vezes sem identidade ideológica, podem contribuir para disseminar informações-chave relativas à corrupção, e estimular a traição, reforçando ainda mais a

---

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. O acesso pela via do Concurso é público consta no inciso II deste artigo: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988b).

<sup>80</sup> Abranches entende que o presidencialismo de coalizão no Brasil não deriva apenas de uma escolha de desenho institucional. Ele tem raízes mais profundas e estruturais, que remontam à diversidade social, disparidades regionais e assimetrias do federalismo brasileiro (ABRANCHES, 2018).

tendência, natural do jogo político, de fazer com que o tema da corrupção seja explorado politicamente.

Neste sentido, Balán (2011) identifica nas disputas intracoalizador um dos principais fatores que levam ao surgimento de escândalos de corrupção. *Insiders* do governo têm um incentivo para vazarem informações comprometedoras, com o objetivo de aumentar seu poder no governo. Na sua visão, uma situação na qual exista uma oposição forte e bem definida pode até mesmo inibir o surgimento de escândalos, pois, neste cenário, atores da coalizão governista ficam receosos que o escândalo se torne uma ameaça existencial ao governo. Assim, a dinâmica política brasileira, na qual parte dos partidos do chamado centrão se alia com o vencedor independentemente de quem seja, pode estimular o surgimento de escândalos.

Com as bases estabelecidas pela Constituição de 1988, os escândalos passaram a contribuir para a catalização de processos de mudança institucional (ARANHA, FILGUEIRAS, 2016; TAYLOR, PRAÇA, 2014), que ampliaram e aprimoraram os mecanismos de combate à corrupção, e fortaleceram as instituições de *accountability*, fenômeno que seria fortemente intensificado com a internalização do regime internacional anticorrupção.

## 2.7 **Fernando Collor: de “caçador de marajás” ao impeachment por corrupção**

Primeiro presidente eleito por eleições diretas após o fim do regime militar, Fernando Collor de Melo apostou em uma campanha com um forte componente anticorrupção associado a uma promessa de modernização do país por meio de uma agenda econômica liberal. Diante de um quadro de crise econômica e disparada inflacionária do governo Sarney, e enfrentado um candidato de esquerda que assustava o empresariado e parte da classe média, o candidato alagoano apostou com sucesso no binômio moralidade/modernidade. Collor, que se apresentava e era apresentado por boa parte dos meios de comunicação como um “caçador de marajás”<sup>81</sup> que iria renovar a política brasileira, venceu Lula com 53% dos votos no 2º turno.

No entanto, logo no seu primeiro ano de governo, ele enfrentou acusações de corrupção envolvendo o empresário e tesoureiro de sua campanha, Paulo Cesar Farias. O escândalo ficou

---

<sup>81</sup> Collor passou a se apresentar como um caçador de marajás em 1987, quando assumiu o governo de Alagoas e combateu funcionários públicos que recebiam altos salários sem, supostamente, trabalharem para isso. Lembrando um pouco a trajetória de Jânio Quadros, a imagem de Collor de paladino da moralidade – cultivada por parte da grande imprensa - o catapultou à presidência alguns anos depois.

conhecido como “esquema PC Farias”, e envolvia a cobrança de propinas e arrecadação ilegal de recursos em troca de favores concedidos a empresários.

O esquema foi denunciado pelo irmão do presidente, Pedro Collor de Mello, e levou à instalação de uma CPI, cujas investigações apontaram que vários gastos pessoais do presidente eram pagos pelo empresário.

O discurso anticorrupção voltou-se em cheio contra o “caçador de marajás”. Em um contexto de grave crise econômica e de insatisfação com os fracassos do Plano Collor I e II, as acusações de corrupção contra o presidente levaram à eclosão de grandes manifestações populares contra o governo em todo o país, e resultaram na abertura do processo de *impeachment* em agosto de 1992, que foi aprovado em dezembro.

A eleição de Collor, o caso PC Farias e o *impeachment* são relevantes não só porque evidenciam a centralidade da questão da corrupção logo nas primeiras eleições diretas da Nova República, mas porque demonstram como, em um curto intervalo de tempo, o discurso anticorrupção mudou radicalmente de lado em função do jogo político.

Além disso, evidenciam como os escândalos podem catalisar processos de mudança institucional. No turbilhão da crise política precipitada pelo escândalo PC Farias, foi promulgada a Lei de Improbidade Administrativa, aprovada na esteira da crise. Segundo Rogério Arantes (2019), a lei marcou uma nova forma de controle da administração pública, “permitindo que o MP conduzisse investigações por meio de inquéritos civis e movesse ações civis públicas de improbidade administrativa com muito mais desenvoltura do que as ações penais, que impunham uma série de dificuldades e obstáculos” (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 114).

Ainda no governo Itamar Franco, que assumiu a presidência após o *impeachment* de Collor, um outro grande escândalo de corrupção eclodiu: o escândalo dos Anões do Orçamento. Os “anões” eram os políticos que, através da Comissão Mista de Orçamento, controlavam o processo orçamentário, e negociavam a aprovação de emendas parlamentares com empreiteiras em troca do pagamento de comissões.

O caso teve início com a prisão do assessor da Comissão, José Carlos Alves dos Santos, acusado de ter mandado matar sua mulher depois que ela ameaçou denunciar o esquema. Na cadeia, o assessor resolveu denunciar a operação e apontou como responsável o deputado

federal João Alves (PFL), que se defendeu argumentando que sua fortuna foi construída ganhando dezenas de vezes na loteria com a ajuda de Deus (MADUEÑO, 1994).

As revelações levaram à abertura de uma CPI, que resultou em algumas reformas orçamentárias para garantir mais transparência e inibir a corrupção. O processo orçamentário foi descentralizado, a discricionariedade da Comissão diminuiu e o poder de aprovar emendas legislativas foi limitado (PRAÇA, 2011).

Além disso, Itamar Franco quis se afastar da reputação de corrupção que colou no seu antecessor, e aprovou, no seu curto governo de transição, diversas normas importantes no combate a corrupção. Entre elas o Código de Ética do Servidor Público, a Lei Orgânica do Ministério Público, a Lei de Licitações, e a criação da Secretaria de Controle Interno no Ministério da Fazenda, que seria o germen da Controladoria Geral da União (PRAÇA; TAYLOR, 2014).

Durante o governo Collor o discurso anticorrupção serviu ao PT, aos demais partidos de esquerda e aos movimentos sociais progressistas, e chegou a ofuscar as críticas feitas à política econômica e social implementada pelo governo federal (MARTUSCELLI, 2010). O PT foi o primeiro partido a apoiar a criação da CPI e teve importante papel em vencer a resistência dos demais partidos à instauração dela. O partido, assim como as demais forças progressistas, acumulou importante capital político com a queda de Collor e com os movimentos de protesto que surgiram neste contexto<sup>82</sup>, e continuaria a empunhar a bandeira da ética e da anticorrupção nos anos seguintes.

## 2.8 Os governos FHC: cristalização de uma agenda de reforma das instituições de *accountability* e o discurso anticorrupção acionado pela oposição petista

A eleição de 1994, cujos principais concorrentes eram Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Lula (PT), marcou o início do duopólio eleitoral envolvendo os dois partidos, que durou até 2014 (LIMONGI, 2006). Neste processo, a bandeira da anticorrupção mudou de lado em função da posição governo/oposição assumida por eles. Não obstante, os governos dos dois partidos

---

<sup>82</sup> Um dos principais foi o Movimento Ética na Política

fizeram importantes contribuições para o desenvolvimento de mecanismos e instituições de combate à corrupção.

Em relação à disputa eleitoral de 1994, a transição conduzida de maneira relativamente habilidosa por Itamar, o sucesso do Plano Real, liderado pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (PSDB), e o fato de que o PT se negou a participar da coalizão governista do presidente mineiro, reverberaram nas campanhas e no modo como o tema da corrupção foi mobilizado.

No seu programa de governo das eleições de 1994, no qual dedicou uma seção específica para o tema da corrupção, o PT apresentava-se como uma referência ética para a sociedade brasileira:

Este é finalmente o programa de um partido que se mostrou, em toda sua trajetória, incorruptível nas administrações que dirigiu ou dirige, nos parlamentos em que esteve ou está presente. Intransigente a ponto de ficar por vezes isolado, mas sempre ressurgindo como uma referência ética e moral, dentre outras, na sociedade brasileira (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, pp. 6-7).

O PSDB, em contraste, abordou pouco o tema da corrupção no seu Programa *Mãos à Obra Brasil* e, com o sucesso do Plano Real em controlar a hiperinflação, focou na estabilidade e no desenvolvimento econômico.

Com uma coalizão que incluía os três maiores partidos da época (PSDB, PFL e PMDB) e com o sucesso inédito no controle da inflação, Cardoso foi vitorioso logo no 1º turno, um feito que se repetiria 4 anos depois.

Durante o governo de FHC eclodiram alguns escândalos de corrupção, embora nenhum tenha tido o impacto do caso PC Farias e do Anões do Orçamento, e nem chegado a representar uma ameaça existencial para o governo. Em diversos momentos, o governo, com seu amplo e coeso arco de alianças, conseguiu impedir a criação de CPIs que poderiam enfraquecê-lo, e assim conteve o impacto político dos escândalos. A maior parte dos casos eclodiu perto do período da reeleição ou no 2º governo FHC. Entre eles, destacam-se o escândalo da reeleição, o escândalo da SUDAM, e o escândalo do Banestado, este último particularmente relevante para a Lava Jato.

O escândalo da reeleição envolveu o pagamento a deputados em troca de votos favoráveis à emenda constitucional que estabelecia a possibilidade de reeleição. Dois deputados do Acre foram gravados afirmando que teriam recebido R\$ 200 mil para apoiar a emenda da reeleição, e citaram três outros congressistas diretamente, e dezenas indiretamente. Tratava-se

de um grande escândalo em potencial, devido à materialidade do caso e dos efeitos políticos da aprovação da reeleição. Isso, no entanto, não era condição suficiente. Faltavam condições políticas para o surgimento de um grande escândalo.

A emenda autorizava a reeleição não só do presidente, mas também de governadores e prefeitos e, portanto, beneficiava muitos políticos que exerciam mandato à época, inclusive da oposição. Os interesses de grande parte dos políticos e a grande aprovação do presidente FHC - que viria a ser reeleito no 1º turno – impediram que o caso se transformasse em um escândalo com grandes efeitos políticos. Além disso, apesar de ter sido revelado por repórter da *Folha de São Paulo*, o caso teve pouca cobertura midiática, e foi rapidamente esquecido (FERES, 2016). Pela via judicial, o Procurador Geral Geraldo Brindeiro não acolheu nenhuma representação que pedia o envio do caso para o STF. Assim, os caminhos no Congresso e no Judiciário para o aprofundamento das investigações estavam bloqueados.<sup>83</sup>

O escândalo da SUDAM envolveu o pagamento de propina ao senador Jader Barbalho (PMDB) em troca do favorecimento de certas empresas. Jader Barbalho (PMDB) havia assumido a presidência do Senado em 2001, sucedendo Antônio Carlos Magalhães (ACM) (PFL), que comandava a Casa desde 1996. A eclosão do escândalo foi motivada pela rivalidade entre os senadores Barbalho e ACM, disputas entre o PFL e o PMDB, e o rompimento do senador baiano com governo.

Barbalho e ACM se desentendiam há algum tempo. O governo defendia o nome de Barbalho para suceder ACM na presidência do Senado, ao passo que ACM não queria ceder o comando da casa e queria ter “cacife” para definir a cabeça de chapa presidencial no pleito de 2002. Magalhães defendia que Tasso Jereissati (PSDB) deveria ser o candidato governista, ao passo que FHC preferia José Serra (PSDB) (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Para atingir Barbalho, ACM acusou publicamente dirigentes da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), indicados por Barbalho, de favorecer empresas próximas do senador paraense em troca do pagamento de propina pelas empresas favorecidas. Ao sair da presidência do Senado, em 2001, ACM denunciou as irregularidades e conversou com procuradores do Ministério Público Federal sobre o caso.

---

<sup>83</sup> Em uma entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo em 2007, Fernando Henrique afirmou que provavelmente houve compra de voto para a emenda da reeleição, mas que a compra não foi feita por ele ou pelo PSDB (FHC, 2007).

Ao final, os dois políticos saíram politicamente desgastados do episódio. Barbalho renunciou ao mandato de senador após o Conselho de Ética do Senado aprovar a abertura de um processo contra ele por quebra de decoro, buscando conservar seus direitos políticos e se candidatar nas eleições seguintes. ACM também renunciou ao mandato. Sua conversa com os procuradores do MPF foi vazada por um dos procuradores à revista *Istoé*, e, nas conversas, ele revelou que tinha acesso à lista de votações secretas dos senadores<sup>84</sup>, o que o levou a renunciar para não sofrer um processo de cassação.

O escândalo chegou a respingar diretamente em FHC. ACM, rompido com o governo,<sup>85</sup> atacou duramente o presidente no seu discurso de renúncia, e o acusou de permitir que se roubasse na SUDAM:

Agradeço ao governo Fernando Henrique Cardoso, de quem fui aliado e agora sou vítima, porque, ao me deixar sozinho na luta contra a corrupção, alforriou-me do penoso compromisso de acompanhar até o fim o seu longo declínio. (...) Na Sudam, anunciava-se um desvio de 40 milhões e se acabou constatando que o rombo era muito maior, de mais de 2 bilhões de reais. Abro um parêntese neste capítulo sobre a quem interessa calar a minha voz para lembrar que vossa excelência, senhor presidente Jader Barbalho, esteve ligado a alguns dos personagens envolvidos no escândalo da Sudam. Assim, o Brasil quer que vossa excelência preste as explicações indesejáveis sobre todos os fatos já apontados, inclusive ligações com fraudadores beneficiários da Sudam, como Osmar Borges, José Soares Sobrinho, Maria Auxiliadora Barra Martins, José Arthur Guedes Tourinho, Maurício Vasconcelos, além dos célebres casos do Banpará e Polígono dos Castanhaes. Falo, certo de que estou colaborando com vossa excelência para que, amanhã, o verdadeiro responsável que permitiu tudo isso não venha, direta ou indiretamente, voltar a incriminá-lo (LEIA, 2001).

Outro caso deste período, que guarda profunda conexão com o escândalo da Lava Jato, é o escândalo do Banestado. Ele aparece aqui na seção do governo FHC, pois teve início no final dos anos 1990, mas se estendeu até meados dos anos 2000.

A eclosão desse escândalo foi possível graças a transformações institucionais que fortaleceram o combate à lavagem de dinheiro, em especial a Lei de Lavagem de Dinheiro, de 1998, criada por força de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O caso envolveu o envio de remessas ilegais ao exterior por meio do Banestado, um banco estatal pertencente ao

---

<sup>84</sup> ACM falava especificamente dos votos para a cassação do senador Luiz Estevão, envolvido com o juiz Nicolau dos Santos Neto no esquema de desvio de verbas das obras do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo.

<sup>85</sup> Nas eleições de 2002 ACM apoiaria Lula o 2º turno, mesmo com o PFL apoiando José Serra.

Paraná, numa operação conduzida por doleiros.<sup>86</sup> Por meio de contas CC5,<sup>87</sup> os doleiros movimentavam um volume imenso de dinheiro para o exterior a serviço de políticos e empresários, incluindo grandes empresas de comunicação.

As primeiras investigações a respeito ocorreram no final dos anos 1990, quando o procurador Celso Três conseguiu a quebra do sigilo bancário de todas as contas CC5 no país. Como desdobramento, iniciou-se, em 2001, a Operação Macuco, o primeiro esforço sistemático para combater crimes financeiros, prejudicado por desentendimentos entre a Polícia Federal e o Ministério Público (KERCHE; MARONA, 2021). Em 2003, já no governo Lula, foi aberta uma CPI para investigar o caso, sem, no entanto, produzir resultados. A CPI foi dominada pela disputa PT/PSDB, partidos do relator e do presidente da Comissão. O PT acusava o PSDB de tentar blindar Gustavo Franco, e o PSDB acusava o PT de sabotar a CPI. Ao fim, o relator da comissão, deputado José Mentor (PT), pediu 91 indiciamentos, mas o relatório final da CPI nunca chegou a ser votado pelos parlamentares. No âmbito da responsabilização judicial, os resultados também foram modestos. Alguns doleiros foram punidos, entre eles Alberto Youssef, mas sua dimensão foi muito mais restrita do que a da Lava Jato, não chegando a responsabilizar grandes empresários ou políticos.

Apesar disso, o caso Banestado foi um divisor de águas. Ele levou a uma das primeiras megaoperações anticorrupção do país, que passariam a se tornar comuns nos governos petistas, e serviu de modelo para operações posteriores, inclusive a Lava Jato. Foi neste caso que se criou a primeira força-tarefa em nível federal, depois da qual sucederam-se 3.000 até 2022 (KERCHE; MARONA, 2022). A força-tarefa CC5 durou de 2003 a 2007, e foi integrada por vários personagens que seriam importantes protagonistas na Lava Jato, entre eles os procuradores Vladimir Aras, Januário Paludo, Deltan Dallagnol, Orlando Martello, Carlos Fernando Lima, a delegada Erika Marena, e o próprio juiz Sergio Moro.

---

<sup>86</sup> Os doleiros ganharam muita importância e protagonismo na época da hiperinflação por viabilizarem, de modo ilegal, a transferência de recursos para o exterior, e, antes da lei de lavagem de dinheiro, operavam em uma zona cinzenta (TAYLOR, DA ROS, 2022)

<sup>87</sup> As contas CC5 eram contas especiais de pessoas físicas ou jurídicas, mantidas no Brasil, que permitiam que sacassem dinheiro em moeda estrangeira fora do Brasil. Em 1996 o Banco Central, sob o comando de Gustavo Franco, autorizou que 5 cinco instituições financeiras brasileiras - Banco do Brasil, Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE), Banco Araucária, Banco Real, e o Banco do Estado do Paraná (BANESTADO) - recebessem o depósito de qualquer valor e remetessem ao exterior, constando como remetente o próprio banco. A justificativa do Gustavo Franco era de que, devido à criação de um limite de R\$ 10.000,00 para depósitos nas contas CC5, lojistas do Paraguai - tradicional destino de compras de "sacoleiros" brasileiros - não aceitariam o pagamento em reais, o que estimularia o câmbio paralelo. Isso criou uma brecha para burlar a lei e movimentar imensa quantidade de dinheiro sem identificação da sua origem, criando um incentivo para evasão de divisas.

Apesar destes e de outros escândalos terem atingido a reputação do governo e de políticos importantes da base aliada, o seu impacto não foi comparável ao de outros momentos da história brasileira. Mais do que indicar a inexistência de corrupção durante o período FHC, isso aponta para a existência de variáveis políticas favoráveis ao governo. O sucesso do Plano Real no combate à inflação e o amplo arco de aliança do governo no Congresso criaram uma espécie de blindagem política por um período. O fato de que a rede de *accountability* ainda estava nas etapas iniciais da sua construção significava que iniciativas oriundas da burocracia anticorrupção não eram ainda capazes de furar esta blindagem. Ou seja, o combate anticorrupção ainda estava mais ou menos sob controle da classe política, que conseguia, em última instância, modular os seus efeitos. O principal instrumento de investigação de grandes esquemas de corrupção eram as CPIs, e o governo, com ampla maioria, conseguia controlá-las.

Isto não significa que a oposição tenha feito pouco uso político da anticorrupção. Ao contrário, ela mobilizou continuamente o tema, em especial, mas não só, com a tentativa de instaurar CPIs para investigar – e explorar politicamente - os escândalos que apareciam. Além da CPI da reeleição, já mencionada, a oposição tentou emplacar a CPI das Empreiteiras (1995), a CPI da SIVAM (1996), a CPI dos Bancos (1996), a CPI das privatizações (1998). O governo teve sucesso em evitá-las ou adiá-las.<sup>88</sup>

Em 2001, com a eleição se aproximando e o com o impacto do escândalo da SUDAM, a oposição tentou - e chegou perto de conseguir - criar a “CPI da Corrupção”, que investigaria vários casos de corrupção no governo. Além do escândalo da SUDAM, a Comissão investigaria denúncias envolvendo o ex-secretário geral da Presidência da República Eduardo Jorge, por envolvimento com irregularidades no Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo, e a suspeita do vazamento de informações do Banco Central por ocasião da mudança do regime cambial. O governo FHC, contudo, conseguiu rearticular a base governista e pressionar os políticos da base a votarem contra o requerimento da CPI, impedindo assim sua criação.<sup>89</sup>

Contudo, a pressão pela criação da CPI, associada ao desgaste causado pelo escândalo da SUDAM, teve um importante – e originalmente não intencionado – efeito de pressionar o governo a acelerar políticas públicas anticorrupção. Uma pesquisa Datafolha realizada em 2001 indicava que 84% da população apoiava a criação da CPI (DATAFOLHA, 2001). O custo

---

<sup>88</sup> A CPI dos Bancos chegou a ocorrer 5 anos depois, motivada pela disputa entre o PFL e o PMDB, mas foi organizada para não fugir ao controle da base aliada (SANTOS; PATRÍCIO, 2002).

<sup>89</sup> O requerimento precisava de 171 assinaturas para ser aceito, mas só teve 163.

político do impedimento da CPI era muito elevado. Buscando dar uma resposta, o governo decidiu criar a Corregedoria-Geral da União em 2001 (TAYLOR; DA ROS, 2022; OLIVEIRA JUNIOR, 2019; SANTI, 2012). Em carta dirigida à primeira chefe da CGU, Fernando Henrique critica a demagogia daqueles que descredita as instituições por conta da corrupção:

A impunidade é a irmã gêmea da corrupção. Em conjunto, são a hidra que destrói a democracia. Permitem que os demagogos confundam o joio com o trigo e, conscientemente ou não, ajudem a corrupção, disseminando o descrédito das instituições. O Governo, Dra. Anadyr, nada deseja encobrir e nada teme nessa matéria. Muito menos eu. Mas não pode permitir que fatos do passado voltem às manchetes sob o pretexto de que nada foi apurado. Com isso cria-se um clima fictício de “mar de lama”, para instalar no Congresso CPI’s de cunho eleitoral que nada acrescentarão aos procedimentos administrativos e judiciários já em curso. Transformar as CPI’s – que são instrumento essencial da democracia para desvendar problemas reais quando ocultados ou obstruídos pelo Executivo – em aríete político eleitoral é desmoralizar as instituições. Quando não as pessoas, submetidas a acusações levianas, substituindo-se fatos por insinuações e provas por vaguíssimos indícios. Esses merecem, sem dúvida, a investigação do Governo e do Ministério Público para, sendo comprovados, constituírem-se em peças de acusação séria. Mas não podem ser exibidos como troféus da incompetência dos investigadores e peças de demagogia rasteira (CGU, 2001, p. 6).

Evidencia-se aqui, novamente, um processo de mudança institucional como um produto de escândalos, guiado pelos imperativos da disputa política. O objetivo político inicial de FHC era conter a CPI da corrupção, que poderia gerar um grande custo político para o governo perto da eleição presidencial. O efeito de longo prazo mais importante, contudo, foi o fortalecimento da rede de *accountability*, com a criação do principal órgão de controle interno do governo federal.

## 2.9 Os governos Lula: câmbio de posição na mobilização política do tema e novos padrões de combate à corrupção

No contexto do final do 2º mandato FHC, com o governo abalado por escândalos de corrupção e com a base aliada cindida, abria-se uma grande oportunidade para o PT ser vitorioso na eleição presidencial. O partido adotou um discurso mais moderado, e ampliou o seu arco de alianças, conseguindo assim superar parte da resistência ao partido dos “eleitores medianos” (SANTOS, 2003).

No âmbito do combate à corrupção, o partido continuou a se apresentar como o partido da ética, e a se diferenciar dos demais neste terreno. O PT se esforçou para associar o governo

FHC e o sistema político como um todo com práticas de corrupção, e a si mesmo como o partido capaz de combatê-las. Na pré-campanha das eleições de 2002 o partido lançou a peça “Xô Corrupção, uma campanha do PT e do povo brasileiro”, criada pelo publicitário Duda Mendonça. Na campanha, os políticos são associados a ratos que roem a bandeira do Brasil, e o PT é associado à ratoeira destinada a eliminá-los.<sup>90</sup>

A abordagem do PT, contudo, não se restringiu à campanha negativa contra o governo FHC. O partido deu especial ênfase ao tema no seu programa de governo, e reuniu atores influentes de várias áreas, em especial do sistema de justiça, para desenvolver políticas públicas anticorrupção, assumindo o compromisso de levá-las a cabo caso vencesse as eleições. Fruto desse esforço, em setembro de 2002, o partido lançou um detalhado plano de combate à corrupção denominado “Combate à corrupção: compromisso com a ética”, incorporando sugestões destes atores.<sup>91</sup> Algumas das propostas do plano, organizadas em sete eixos<sup>92</sup>, antecipam políticas públicas que foram efetivamente implementadas pelos governos petistas nos anos seguintes, como se verá mais à frente. Entre elas:

Revestir as licitações e os contratos públicos de total transparência mediante universalização das tecnologias de informação e comunicação, possibilitando à sociedade o acesso a todos os atos dos procedimentos licitatórios; Realizar acordos com outros países para facilitar as investigações sobre lavagem de dinheiro e remessa de recursos ilícitos para o exterior; Reestruturar, capacitar e ampliar a área de fiscalização do Banco Central para que ele seja capaz de agir preventivamente frente às irregularidades; Ampliar mecanismos de prevenção e desenvolver instrumentos de investigação sobre a remessa ilegal de recursos para o exterior; Reestruturar e fortalecer a Controladoria Geral da União; Articular as ações da Receita Federal, da Polícia Federal, do Ministério Público, do Banco Central, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; **Imediata implementação das medidas preconizadas pela Convenção Interamericana Contra a Corrupção e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)** (grifo nosso); Participar de articulações internacionais e promover novas iniciativas, visando ao controle dos fluxos financeiros dos paraísos fiscais. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, pp. 14-17).

---

<sup>90</sup> Vídeo de propaganda disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0T7fA20S9ss>.

<sup>91</sup> O texto recebeu contribuições de Antoninho Marmo Trevisan, Antonio Carlos Biscaia, Aristides Junqueira, Fábio Kerche, Fábio Konder Comparato, Francisco de Oliveira, Francisco Whitaker, Guido Mantega, Hélio Madalena, Juarez Guimarães, Luiz Armando Badin, Luiz Dulci, Márcio Thomaz Bastos, Maria Victoria Benevides, Modesto Carvalhosa, Osiris Lopes Filho, Paulo Teixeira, Ricardo Berzoini, Ronaldo Moura e Sérgio Amadeu.

<sup>92</sup> 1. ORÇAMENTO FEDERAL: TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO; 2. CONTROLE DAS LICITAÇÕES FEDERAIS; 3. FORTALECER A REGULAÇÃO E A FISCALIZAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS; 4. APARELHAR O FISCO PARA COMBATER A SONEGAÇÃO 5. RECONSTRUIR MECANISMOS DE CONTROLE SOBRE A CORRUPÇÃO; 6. ERRADICAR A PRÁTICA DO NEPOTISMO; 7. AÇÃO INTERNACIONAL (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

O documento reproduz as noções clássicas sobre a corrupção no pensamento brasileiro, a saber, as de que ela é um fruto do patrimonialismo e de uma “tradição histórica de personalismo nas relações sociais e de clientelismo nas relações políticas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 10), e ataca o governo FHC:

Qualquer que seja a abordagem conceitual escolhida para explicar as causas e a história desse fenômeno, o péssimo posicionamento do Brasil no ranking da Transparência Internacional emerge como indicador claro de que os governantes brasileiros das últimas décadas não lograram implantar respostas satisfatórias ao problema. Cabe lamentar que um dos primeiros atos do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, tenha sido o de extinguir a Comissão Especial de Investigação, formada durante o governo Itamar Franco e que representava uma experiência pioneira de controle social sobre a aplicação de recursos públicos na esfera federal. A criação da Corregedoria Geral da União não passou de uma resposta tardia e insuficiente ao clamor da opinião pública contrariada com a impunidade (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, pp. 10-11).

Contudo, o conteúdo do documento – o mais detalhado de qualquer programa estudado nesta tese sobre o tema corrupção - aponta mais para um radical aprofundamento das reformas realizadas no governo FHC do que para uma mudança de orientação das suas políticas públicas de combate à corrupção. O processo de internacionalização foi iniciado justamente no governo FHC, assim como outras iniciativas que fortaleceram o combate à corrupção, como a criação do CGU e a criação de lei de combate à lavagem de dinheiro.

Com a vitória de Lula sobre José Serra em 2002, ocorre, do ponto de vista da disputa política, uma inversão de posição em relação ao tema da corrupção. Como se verá mais a seguir, os governos do PT de fato criaram e desenvolveram uma série de políticas públicas neste âmbito, marcadas pelo protagonismo da burocracia do sistema de justiça na formulação dessas políticas. No entanto, o desenvolvimento destas políticas não inibiu o surgimento de novos escândalos de corrupção. Ao contrário, o fortalecimento da capacidade institucional neste âmbito e a autonomização de atores do sistema de justiça criaram incentivos para o surgimento de vários escândalos.

Houve, contudo uma mudança no *locus* das investigações e das sanções, que passa do campo político - principalmente o Congresso - para o campo criminal, envolvendo o sistema de Justiça como um todo (LIMA, 2021; DA ROS; TAYLOR, 2022). É nesse período que surgem as grandes operações anticorrupção, que foram mobilizadas politicamente pelos adversários dos governos petistas para enfraquecê-los. Neste contexto, o PT deixou de estar em uma posição de ataque e passou a ser o principal alvo político da anticorrupção. A força política que mais

mobilizou o tema foi o PSDB, que, fora da presidência, se tornou o principal partido de oposição até o *impeachment*.

O primeiro escândalo do governo foi o caso Waldomiro Diniz, que eclodiu em 2004. A revista *IstoÉ* divulgou um vídeo antigo no qual Diniz, então assessor de José Dirceu, cobrava propina do bicheiro Carlinhos Cachoeira, quando Diniz ainda era presidente da Loteria do Estado do Rio de Janeiro (LOTERJ). A oposição, assumindo um papel que antes era do PT e dos demais partidos contrários a FHC, articulou a criação de uma CPI para investigar o caso. A tentativa se deu no Senado, onde o apoio ao governo era mais fraco do que na Câmara. Neste caso, o governo Lula seguiu a mesma estratégia adotada por FHC diversas vezes para barrar CPIs: não indicou os membros que seriam da base do governo para que não houvesse quórum no Colegiado (SANTI, 2022). A estratégia funcionou até meados de 2005, quando o STF decidiu, em mandado de segurança impetrado pelo senador Pedro Simon (PMDB), que o líder da Casa deveria indicar os integrantes da CPI que não haviam sido indicados pelas lideranças partidárias, dando origem à CPI dos Bingos.

Antes da abertura desta Comissão, porém, teve início o maior escândalo dos governos petistas até o surgimento da Lava Jato: o escândalo do Mensalão. O caso emergiu em maio de 2005, quando a revista *Veja* divulgou um vídeo no qual o ex-chefe do Departamento de Contratação dos Correios (DECAM/ECT), Mauricio Marinho, recebia pagamento de propina de um empresário. Marinho era um “apadrinhado” de Roberto Jefferson, líder do PTB, partido que compunha a base aliada do governo. A oposição ao governo logo tentou criar uma CPI para investigar o ocorrido, que contou com apoio, inclusive, de parte de parlamentares de esquerda.<sup>93</sup>

Sentindo-se abandonado pelo governo, Jefferson deu uma entrevista ao jornal *Folha de São Paulo* reconhecendo que o seu partido e outros da base aliada recebiam pagamentos mensais do tesoureiro do PT, Delúbio Soares, em troca de votos favoráveis ao governo, uma prática que ele denominou de “mensalão” (O “MENSALÃO”, 2005). Com as denúncias públicas de Jefferson, a pressão pela CPI ganhou força, e a CPI dos Correios foi aberta em junho de 2005.

Os depoimentos e investigações no âmbito da CPI pareciam referendar, pelo menos em parte, as acusações de Jefferson, e apontavam para a utilização de recursos obtidos ilegalmente

---

<sup>93</sup> O pedido de abertura da CPI teve assinatura de 6 deputados do PCdoB, 11 deputados do PDT e 14 deputados do próprio PT.

para pagar políticos da base aliada, um esquema que veio a ser conhecido como “valerioduto”, pois era administrado pelo empresário Marcos Valério.

O esquema conectava-se com as estratégias de governabilidade do PT, que necessitava de apoio dos partidos que compunham o “centrão”, mas que, ao mesmo tempo, dava pouco espaço a eles no governo. O PT controlava, no primeiro governo Lula, mais de 60% dos Ministérios, enquanto dispunha de apenas 29% das cadeiras da coalizão governista na Câmara dos Deputados (PEREIRA; POWER; RAILE, 2008). O padrão era bem diferente daquele do governo anterior, no qual composição ministerial era proporcional ao número de cadeiras ocupadas pelo partido dentro da coalizão. Embora, à primeira vista, a estratégia adotada por Lula possa parecer irracional, o presidente preocupava-se em atender às diversas tendências internas do PT, um partido com características únicas, por se assemelhar a uma frente, possuindo, desde a sua criação, grande heterogeneidade ideológica e tendências que se comportam como partidos dentro de um partido.

Assim a aparente irracionalidade da escolha de Lula pode ser explicada pelos “jogos ocultos” (TSEBELIS, 1990) que o presidente jogava, visto que tinha que considerar, também, a proporcionalidade intrapartidária na sua composição ministerial. Contudo, essa estratégia tornava o governo particularmente vulnerável ao surgimento de escândalos de corrupção e, desde o mensalão até a Lava Jato, foram vários casos que eclodiram e que foram explorados politicamente pela oposição.

Pouco depois, em julho de 2005, instalou-se a CPMI do Mensalão ou da Compra de Votos, que realizou algumas atividades em conjunto com a CPI dos Correios, devido à convergência de objeto. Enquanto a CPI dos Correios focava na arrecadação e distribuição do “valerioduto”, a CPMI do Mensalão buscava investigar o papel dos dirigentes partidários que os recebiam, entre eles os deputados federais Valdemar da Costa Neto (PL) e Pedro Correa (PP) (SANTI, 2012).

Paralelamente a estas duas CPIs, o governo ainda teve que lidar com o início da CPI dos Bingos, que, desviando do seu foco original, alcançou esquemas de arrecadação do PT em prefeituras desde os anos 1990, chegando a tratar dos assassinatos dos prefeitos Celso Daniel (Santo André) e Toninho do PT (Campinas), temas sensíveis para o partido e continuamente explorados pelos seus adversários.

As consequências políticas do escândalo do mensalão e das três CPIs foram grandes. Pouco tempo depois do seu início o deputado federal José Dirceu, considerado o homem-forte

do governo (MIGUEL; COUTINHO, 2007), renunciou ao cargo de Ministro da Casa Civil, sendo substituído por Dilma Rousseff, uma substituição que teria grandes reverberações políticas. Pouco depois, Dirceu teve seu mandato de deputado cassado. José Genoíno, um quadro histórico do PT, renunciou à presidência do partido. No ano seguinte, Antônio Palocci, outro homem forte do governo, renunciou ao cargo de Ministro da Fazenda devido a denúncias de irregularidades no âmbito da CPI dos Bingos.

No momento mais agudo da crise, a possibilidade de um *impeachment* de Lula chegou a ser cogitada (BALAN, 2014; SANTI, 2012; RENNÓ; CABELLO, 2010). O próprio presidente buscou ativamente dissociar sua imagem dos escândalos. Em um pronunciamento público realizado em 12 agosto de 2005, Lula pediu desculpas à nação e responsabilizou a cúpula do partido pelos escândalos:

Estou consciente da gravidade da crise política. Ela compromete todo o sistema partidário brasileiro. Em 1980, no início da redemocratização decidi criar um partido novo que viesse para mudar as práticas políticas, moralizá-las e tornar cada vez mais limpa a disputa eleitoral no nosso país. Ajudei a criar esse partido e, vocês sabem, perdi três eleições presidenciais e ganhei a quarta, mantendo-me sempre fiel a esses ideais, tão fiel quanto sou hoje. Quero dizer a vocês, com toda a franqueza, eu me sinto traído. Traído por práticas inaceitáveis das quais nunca tive conhecimento. Estou indignado pelas revelações que aparecem a cada dia, e que chocam o país. O PT foi criado justamente para fortalecer a ética na política e lutar ao lado do povo pobre e das camadas médias do nosso país. Eu não mudei e, tenho certeza, a mesma indignação que sinto é compartilhada pela grande maioria de todos aqueles que nos acompanharam nessa trajetória. [...] Queria, neste final, dizer ao povo brasileiro que eu não tenho nenhuma vergonha de dizer ao povo brasileiro que nós temos que pedir desculpas. O PT tem que pedir desculpas. O governo, onde errou, tem que pedir desculpas, porque o povo brasileiro, que tem esperança, que acredita no Brasil e que sonha com um Brasil com economia forte, com crescimento econômico e distribuição de renda, não pode, em momento algum, estar satisfeito com a situação que o nosso país está vivendo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005, pp. 2-4).

Entretanto, no curto prazo o escândalo do mensalão não alterou radicalmente o cenário político. O governo sobreviveu à crise, e as possibilidades de um *impeachment* ou de Lula renunciar à candidatura à reeleição logo perderam força, graças, em parte, à boa interlocução dos ministros Antônio Palocci e Marcio Thomaz Bastos com políticos da oposição e com o ex-presidente FHC (SANTI, 2012).<sup>94</sup> Lula manteve-se forte o suficiente não só para disputar as eleições seguintes, mas para vencê-la por uma ampla margem, como se verá mais à frente

---

<sup>94</sup> Em entrevista à revista *Veja* concedida em junho 2008, Gilberto Carvalho, chefe de gabinete do presidente Lula e seu amigo pessoal, afirmou que os ministros de confiança de Lula consideravam o *impeachment* iminente no auge da crise (VEJA, 2008).

O Mensalão, contudo, deixou marcas importantes. O caso é um divisor de águas pois quebrou o padrão de atuação do sistema de Justiça em grandes casos de corrupção. Dos anos 1980 até meados dos anos 2000 - e também na Terceira República - o principal *locus* de investigação de grandes casos de combate à corrupção eram as CPIs, algumas delas abordadas neste capítulo. Com a conclusão delas, porém, o Procurador Geral da República não costumava oferecer denúncias contra os investigados. Quando estas eram oferecidas, raramente resultavam na responsabilização civil ou criminal de políticos ou empresários (LIMA, 2021; DA ROS; TAYLOR, 2022). No caso do mensalão, no entanto, o desfecho foi outro. O PGR ofereceu denúncia contra 40 pessoas, muitos deles políticos importantes, e o STF condenou a maioria deles em 2012. Ele pode ser tomado, assim, como um “ponto representativo de inflexão política de agentes judiciais em direção à luta contra a corrupção” (ENGELMANN; PILAU, 2021, pp. 54-55). Os grandes escândalos que se seguiram ao Mensalão reforçaram esta tendência, como se verá mais adiante.

Ainda, o Mensalão fez com que o tema da corrupção ocupasse um espaço sem precedentes no debate público (SANTOS; TANSCHKEIT, 2017), e passasse a ser considerado, de modo consistente, como um dos principais problemas públicos no país. O principal atingido, no curto e médio prazo, foi o PT, que passou a ter dificuldades de continuar a se apresentar como um partido diferente dos demais do ponto de vista ético (MIGUEL; COUTINHO, 2007). Ao contrário, o partido começou a ser rotulado por seus adversários como um partido que se diferenciava dos demais por ser particularmente corrupto.

Isso se fez sentir logo nas eleições de 2006. O tema da corrupção foi publicizado como nunca antes pelos meios de comunicação (FERES; SASSARA, 2016), e foi muito mobilizado pela campanha da coligação “Por um Brasil decente”, do candidato Geraldo Alckmin.

Durante a campanha surge a narrativa - que iria se fortalecer nos anos seguinte e que foi incorporada pelos operadores da Lava Jato – de que o PT liderava uma organização criminosa. O próprio Alckmin, no lançamento do seu programa de governo,<sup>95</sup> faz este tipo de associação:

O PT e o governo atual ultrapassaram todos os limites de tolerância possíveis. Não são fatos isolados. Esse desvio de dinheiro público e esse aparelhamento do Estado. Essa sofisticada organização de pessoas cometendo crimes no governo que envolve desde ONGs ligadas ao PT, dinheiro que some da Secom

---

<sup>95</sup> O programa de governo de Alckmin dedicou seção de 10 páginas à corrupção na qual prometia aumentar a fiscalização, e criar um sistema nacional de combate à corrupção no qual as várias repartições do Estado trabalhariam de modo coordenado. Já o programa de Lula, contrastando com o programa da eleição de 2002, dedicou pouco espaço ao tema.

[Secretaria de Comunicação da Presidência da República], dinheiro sujo do crime, desvio de recursos, dossiês para mudar o resultado eleitoral. Ações criminosas. Um conjunto de fatores que passa pelo mensalão, 'cueção', 'valeorioduto', empresas estatais em que tivemos casos graves de corrupção. O aparelhamento do Estado pelo Lula e pelo PT levaram a uma situação de descontrole (SPITZ, 2006).

Já o ex-presidente Fernando Henrique, em “carta aberta” aos eleitores do PSDB, adotou a corrupção como o eixo central da sua convocação para a campanha de Alckmin:

Nosso candidato à Presidência tem as mãos limpas. Tem história de seriedade. Por que não bradar isso com força? Por que não fazer o contraponto com o outro lado. Nada a temer nem a esconder. Geraldo Alckmim pode dizer o que Lula não pode porque sua história não passa por acusações de suborno a prefeituras. Ele não tem que explicar, como Lula, por que tendo tanto dinheiro vivo (e quanto!), não paga dívidas. Porque ora diz nunca ter ouvido falar de sua dívida no partido, ora que a discutiu, mas não a reconhece. Enfim: faltam condições morais a um e sobram a outro. Essa é a diferença. E este é o ponto de partida para recuperar o reconhecimento público do valor da política. Sem que haja uma diferença entre bons e maus, a geléia geral predomina e elegeremos de cambulhada um Congresso no qual os sanguessugas e mensaleiros derrotados serão substituídos por outros prestes a reviver a mesma história. **O não à corrupção, não nos iludamos, é a condição para o futuro, tanto do país como nosso** (grifo meu) (LEIA, 2006).

O governo ainda teve que lidar com um outro escândalo que surgiu poucas semanas antes das eleições. O escândalo do dossiê envolveu a tentativa de compra, por membros do PT, de um dossiê contra o candidato ao governo de São Paulo José Serra, relacionando-o a casos de corrupção revelados pelo escândalo dos sanguessugas.<sup>96</sup>

A estratégia da campanha de Lula foi a de focar em outros temas, e a de afirmar que no seu governo a corrupção aparecia mais pois era combatida. Esta ideia está presente na frase, muitas vezes repetidas por Lula durante a campanha, de que seu governo “não joga lixo para debaixo do tapete” (MEU GOVERNO, 2006), o que diferenciaria positivamente o seu governo de administrações anteriores.

Ao fim, o tema da corrupção, apesar de muito mobilizado, foi incapaz de alterar o desfecho da eleição, embora possa ter contribuído para que ela não terminasse no 1º turno.

---

<sup>96</sup> O escândalo dos *Sanguessugas* envolveu o desvio de dinheiro público do Ministério da Saúde destinado à compra de ambulâncias. Em 2004 auditorias do CGU identificaram superfaturamento de 70% na compra de Ambulâncias em vários municípios brasileiros, o que levou à Operação Sanguessuga, levada a cabo pela Polícia Federal em maio de 2006. As investigações da Polícia apontaram que os donos da empresa Planam pagavam propina a parlamentares em troca de emendas destinadas à compra de ambulâncias e materiais hospitalares, um esquema que existia desde o governo FHC. Um mês depois de deflagrada a Operação, foi criada uma CPMI no Congresso presidida pelo deputado Antônio Carlos Biscaia (PT), que aprovou um relatório recomendando a cassação de 72 parlamentares, a maior parte do PL, PTB, PP e MDB.

Ocupando a relativamente inédita posição de “vidraça” no tema da corrupção, Lula venceu Alckmin com uma vantagem de mais de 20% dos votos válidos no 2º turno.

Um ponto importante para compreender este resultado, que se deu concomitante ao câmbio de posição na mobilização política da anticorrupção, é o realinhamento eleitoral ocorrido em 2006, que se manteve até a eleição de 2018. A distribuição demográfica e social dos votos no petista mudou radicalmente de 2002 para 2006 (SANTOS, 2008). Diferentemente do ocorrido na eleição anterior, Lula obteve uma votação mais expressiva nas regiões norte e nordeste, e chegou a perder para Alckmin na região Sul. O contraste se torna ainda maior comparando com o padrão de votação de 1989 e dos anos 1990, quando Lula recebia menos votos no Nordeste e tinha melhor desempenho no Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Rio de Janeiro.

Com os escândalos de corrupção, o PT perdeu apoio de grande parcela da classe média urbana, que votava no partido anteriormente. A perda, porém, foi compensada pelo crescimento do apoio de parcelas da população mais pobre, que não consideravam a corrupção como um tema central na definição do seu voto, e priorizavam as políticas sociais do governo, em especial o bolsa-família (NICOLAU; PEIXOTO, 2007; HUNTER; POWER 2007; ZUCCO, 2008).

Assim, o padrão da mobilização do tema da corrupção na disputa eleitoral se aproximou do existente na Terceira República após a vitória de Vargas, tratado anteriormente. Forças políticas identificadas com o liberalismo e/ou conservadorismo, com dificuldades de serem vitoriosas eleitoralmente diante de governos populares com políticas desenvolvimentistas e/ou sociais, fizeram do tema um eixo central da disputa política.

Diferente do padrão da Terceira República, contudo, os atores do sistema de justiça passaram a ser protagonistas centrais na dinâmica dos escândalos de corrupção, tanto no seu início quanto nos seus desdobramentos. Como já mencionado, os desdobramentos do Mensalão, e também o escândalo dos Sanguessugas, já apontavam para este novo padrão. Outros casos de corrupção ocorridos no 2º governo Lula também tiveram esta característica, sendo os principais deles o escândalo Satiagraha e o escândalo Castelo de Areia.

O primeiro é fruto de uma operação da Polícia Federal deflagrada a partir de investigações relacionadas ao escândalo do Mensalão (DA ROS; TAYLOR, 2022). Para o delegado da PF Protógenes Queiroz, que conduzia as investigações, o banqueiro Daniel Dantas - que havia deposto na CPMI dos correios por suposto envolvimento no esquema do Mensalão

- e o financista Naji Nahas comandavam duas organizações criminosas que praticavam crimes financeiros e que se associavam esporadicamente.

Nahas e Dantas foram presos em julho de 2008, por decisão do juiz Fausto de Sanctis, da 6ª Vara Federal Criminal de São Paulo, especializada em crimes contra o sistema financeiro nacional e lavagem de dinheiro. Além deles, foram presos o ex-prefeito de São Paulo Celso Pitta (PTB) e outras 14 pessoas. Todos foram soltos logo em seguida por decisão do ministro Gilmar Mendes, graças a um *habeas corpus* preventivo impetrado por Dantas, que se estendeu aos demais.<sup>97</sup> Horas depois, o juiz Sanctis decretou nova prisão do banqueiro, suspensa pelo ministro Gilmar no dia seguinte. Em dezembro do mesmo ano Sanctis voltou a determinar a prisão de Dantas pelo crime de corrupção ativa, por tentar subornar um delegado da Polícia Federal. Ao fim, todo o caso foi anulado em 2011 por decisão do STJ, medida que foi confirmada posteriormente pelo STF. O Tribunal entendeu que as provas do caso eram todas ilegais, pois os investigadores da operação foram auxiliados por agentes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), então comandada pelo ex-chefe da Polícia Federal Paulo Lacerda.

O caso foi permeado de polêmicas e conflitos envolvendo o Supremo Tribunal Federal e o juízo de 1º grau, a cobertura da imprensa, e disputas comerciais possivelmente relacionadas com a ofensiva contra Dantas. Logo no seu início, o ministro Gilmar Mendes criticou publicamente a operação por sua espetacularização e exposição dos presos, e repreendeu o juiz Sanctis por supostamente tentar desrespeitar suas decisões. Mendes determinou que o Conselho da Justiça Federal (CJF) e a Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) investigassem possível desobediência à sua decisão judicial. Os conselheiros do CNJ entenderam que Sanctis desobedeceu às ordens do STF, e que deveria ser punido com a pena de censura, mas o magistrado deixou de receber a punição por ter sido promovido para o cargo de desembargador do TRF-3. Já o delegado Protógenes, que conduziu as investigações, foi afastado do comando da operação, e, posteriormente, foi afastado da Polícia Federal para responder a processos administrativo. Em 2010 Protógenes entrou para a política e elegeu-se deputado federal pelo PCdoB, mas em 2014 não conseguiu se reeleger. Em 2015 Protógenes foi expulso da PF, e o STF o condenou à prisão pelo crime de violação do sigilo funcional, o que o levou a se refugiar na Suíça.

---

<sup>97</sup> Dantas entrou com um *habeas corpus* preventivo pois sabia que seria preso, pois a operação havia sido vazada para a imprensa em abril do mesmo ano.

A operação Castelo de Areia, deflagrada no ano seguinte, também teve como juiz Fausto de Sanctis, envolveu a utilização de métodos semelhantes, e acabou anulada pelos tribunais superiores. O caso teve início supostamente por meio de uma denúncia anônima, que acusava o consultor suíço Kurt Paul Pickel, que prestava consultoria à construtora Camargo Corrêa, de atuar na compra e venda ilegal de dólares no mercado paralelo. As investigações, em grande parte baseada em interceptações telefônicas, apontavam que Pickel e outros supostos doleiros realizavam operações financeiras ilegais para a Camargo Corrêa, envolvendo lavagem de dinheiro e a evasão de milhões de reais. Além disso, as investigações apontavam que a Camargo Correa tinha superfaturado múltiplas obras, feito doações ilegais a vários partidos políticos, e que seus dirigentes mantinham ligações tidas como suspeitas com políticos de diversos partidos e com o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Paulo Skaf.

Com base nestas suspeitas, Sanctis autorizou, em março de 2009, a prisão preventiva de quatro diretores da construtora, além da quebra do sigilo bancário e fiscal e da apreensão de documentos deles. Na casa de um dos diretores foram encontradas listas com nomes de políticos e funcionários públicos que teriam sido beneficiados pela construtora, além de membros do TCU (CARDOSO, 2009).

Assim como ocorreu com a Operação Satiagraha, as prisões foram rapidamente revertidas. Poucos dias depois das prisões, uma desembargadora do TRF-3 concedeu *habeas corpus* a favor dos presos e, na sua decisão, criticou duramente o juiz Fausto de Sanctis, chegando a afirmar que ele foi conivente com "arbitrariedades, caprichos e humilhações gratuitas" aos réus. Em 2010 as investigações foram paradas por decisão liminar do presidente do STJ, ministro Cesar Asfor Rocha, que entendeu que denúncias anônimas não poderiam servir como fundamento exclusivo para que a Justiça autorizasse a quebra de sigilo de dados. Sua decisão foi confirmada pela 6ª Turma do STJ, que decidiu pela anulação de todas as provas, na prática extinguindo a operação.<sup>98</sup>

A reação ocorrida no âmbito do Judiciário articulou-se com uma forte reação de parcela da classe política. Políticos de partidos da oposição, em relação aos quais levantou-se suspeita de terem recebido dinheiro da construtora, acusaram a operação de ser politicamente motivada. O presidente do PSDB, Sergio Guerra, afirmou que a divulgação de nomes da políticos da oposição no escândalo era conveniente para o governo e o senador Agripino Maia (DEM)

---

<sup>98</sup> A decisão do STJ foi mantida pelo STF em 2015.

acusou a Polícia Federal de atuar politicamente no caso (LOPES; ROSA, 2009). Parlamentares do DEM, PSDB e PPS chegaram a se encontrar com o presidente do STJ, Cesar Asfor Rocha, o mesmo que posteriormente interrompeu as investigações, para criticar a operação e requerer o controle externo das atividades judiciais da Polícia Federal (PARTIDOS, 2009), proposta que também foi defendida pelo ministro Gilmar Mendes, para quem a Polícia estava cometendo um “*dicionário de abusos*” (POLÍCIA, 2009).

Por outro lado, a oposição viu na operação uma oportunidade de atingir o governo explorando as suspeitas de corrupção envolvendo a Petrobrás, visto que a operação encontrou indícios de superfaturamento na construção da refinaria Abreu e Lima, executada por um consórcio de empresas que incluía a Camargo Corrêa. A oposição conseguiu assinaturas suficientes no Senado para a abertura da CPI da Petrobrás, proposta pelo senador Álvaro Dias (PSDB).

A CPI, no entanto, não gerou grandes consequências políticas. Ela durou seis meses, de junho a dezembro de 2009, e foi dominada pelos governistas, que ocuparam a sua presidência (João Pedro – PT) e relatoria (Romero Jucá – PMDB). Os membros da Comissão que eram de partidos da oposição abandonaram a CPI em outubro, alegando que seus requerimentos eram sucessivamente rejeitados e que Jucá não pretendia propor qualquer tipo de punição ou indiciamento. No relatório final, a CPI afastou a possibilidade de irregularidades na compra de plataformas para exploração de petróleo, bem como o superfaturamento na construção da refinaria Abreu Lima.

Em suma, no curto prazo estes dois grandes escândalos ocorridos no segundo governo Lula tiveram um impacto limitado no jogo político. Em ambos ocorreu uma forte reação das instâncias superiores do Poder Judiciário, e uma forte reação dos políticos, o que conduziu ao fracasso das operações em tempo relativamente curto, inviabilizando, inclusive, qualquer exploração política significativa.

No entanto, estas duas operações confirmam o surgimento de um novo padrão no qual escândalos eclodem por iniciativa de atores do sistema de justiça e não de atores políticos. Assim como o Banestado, elas anteciparam vários elementos da Operação Lava Jato, e forneceram lições importantes para os seus operadores.

Em ambas as operações há uma articulação dos operadores com a imprensa. A publicização dos resultados das investigações, envolvendo, em alguns casos, o vazamento de informações, passou a compor a estratégia dos operadores para vencer possíveis resistências do

mundo político e jurídico ao desenrolar das operações. Assim como o ocorrido na Lava Jato, alguns dos atores centrais da operação, como o delegado Protógenes e o juiz Fausto de Sanctis, buscavam o apoio de parcelas da opinião pública e se apresentavam como participando de uma espécie de cruzada contra a corrupção na qual estavam dispostos a enfrentar, inclusive, decisões que vinham das instâncias superiores, chegando a criticar publicamente decisões de ministros do STF e STJ.

Ao mesmo tempo, a reação das instâncias superiores e do mundo político não só evidenciou - para os operadores - a necessidade de fundamentar com cautela todas as decisões tomadas no âmbito das operações, como enviou um sinal claro de que grandes operações contra a corrupção política tenderiam a ser desmontadas se não se *politizassem* de algum modo, ou seja, se não encontrassem nas brechas deixadas pelos conflitos e interesses políticos um caminho para superar eventuais resistências.

Na outra ponta, na perspectiva dos políticos da oposição, as investigações no âmbito da Operação Castelo de Areia indicaram um possível caminho a ser explorado para atingir o governo: o da corrupção envolvendo Petrobras, grandes empreiteiras e políticos.<sup>99</sup> Este caminho, que possibilitaria conjugar denúncias de corrupção a uma crítica de viés liberal à própria política econômica dos governos petistas, não teve muitos desdobramentos políticos na época, mas teria a partir da Operação Lava Jato, iniciada em 2014, momento no qual a coalizão governamental estava se fragilizando, e a conjuntura política de modo geral era mais desfavorável ao governo.

## 2.10 **Dilma Rousseff, as “faxinas”, e a crise da coalizão governista: a criação as condições políticas para o surgimento da Lava Jato**

Na eleição de 2010 os escândalos continuaram a ser intensamente publicizados pela mídia e explorados pela oposição. Do total de textos de cobertura política veiculados pela *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, 27,9% tratavam de algum escândalo político (FERES; SASSARA 2016).

---

<sup>99</sup> Deltan Dallagnol opina, no seu livro “A Luta contra a Corrupção”, que o caso Castelo de Areia “poderia ter se tornado uma Lava Jato se não tivesse sido prematuramente derrubado pelo Superior Tribunal de Justiça” (DALLAGNOL, 2017, p. 104).

A campanha do candidato José Serra (PSDB) – novamente candidato à presidência após 8 anos - em diversos momentos recuperou o escândalo do Mensalão (SEABRA, 2010) para atingir a candidatura da oponente Dilma Rousseff, que era ministra da Casa Civil desde a saída de José Dirceu, em 2005. No entanto, os grandes escândalos ocorridos durante o segundo governo Lula, como a Castelo de Areia e a Satiagraha não foram muito explorados. Além do mensalão, os escândalos mais explorados foram de menor dimensão, surgidos perto do período eleitoral, envolvendo abuso de poder e tráfico de influência<sup>100</sup> (FERES; SASSARA, 2016), e não escândalos que poderiam tocar na corrupção política sistêmica.

Em relação aos compromissos assumidos pelos candidatos, Dilma Rousseff, apoiada pela ampla coligação “Para o Brasil seguir mudando” (PT-PMDB-PCdoB-PDT-PRB-PR-PSB-PSC-PTC-PTN), pouco tocou no tema da corrupção no seu programa de governo. Foi feita breve menção na parte que trata do fortalecimento do Estado brasileiro no governo Lula, onde se afirma que houve um “sistemático combate à corrupção pela Procuradoria Geral da República, pela Controladoria Geral da União e pela Polícia Federal”, e na parte em que a candidata se compromete a realizar uma ‘reforma do Estado’ que “dará mais transparência e permeabilidade às demandas da sociedade, além de garantir eficácia no combate à corrupção” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010, pp. 5 e 9).

Contrastando com o programa da coligação de Alckmin na eleição anterior, a coligação “O Brasil pode mais” (PSDB-DEM-PPS-PTB-PMN-PTdoB), que apoiava José Serra, também não priorizou o tema no seu programa. Em um documento com 280 páginas e 118 propostas organizadas em 20 temas, a ‘corrupção’ é mencionada apenas na proposta “Serviço Público de Qualidade”, na qual o candidato se compromete a “combater tenazmente a corrupção, fortalecendo os órgãos controladores da União”, e na proposta “Correios com Excelência”, na qual afirma que a empresa Correios do Brasil “nos últimos anos foi entregue ao fisiologismo político e enredada em escândalos de corrupção” (PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, 2010, pp. 122 e 226).

---

<sup>100</sup> Entre eles o escândalo Erenice Guerra, que envolveu acusação contra a então ministra da Casa Civil de participar de tráfico de influência com familiares; e os escândalos Eduardo Jorge e Verônica Serra, que envolveram a tentativa da campanha petista de utilizar a Receita Federal para ter acesso às declarações de imposto de renda do então vice-presidente do PSDB e da filha do candidato José Serra (FERES e SASSARA, 2016).

Assim como em 2006, o tema da corrupção parece ter tido um efeito limitado no resultado eleitoral. O amplo apoio popular ao governo Lula garantiu a Dilma uma vitória confortável no segundo turno, com 56% dos votos.

Dilma Rousseff havia sido escolhida por Lula para disputar as eleições de 2010 apesar de ser relativamente desconhecida por grande parte da população brasileira, e de nunca ter ocupado cargos eletivos anteriormente. Seu perfil era técnico e centralizador, o oposto de Lula. Integrante de organizações de resistência armada durante o regime militar, período no qual ficou três anos presa e foi vítima de tortura, Dilma foi uma das fundadoras do PDT, de Leonel Brizola, com o fim do bipartidarismo ARENA-MDB. Ela ocupou cargos de gestão nos governos de Alceu Colares (PDT) na cidade de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul, e durante o governo de Olívio Dutra (PT). Em 2000 entrou para o PT e, com a vitória de Lula em 2002, tornou-se ministra do Ministério de Minas e Energia. Com a renúncia de José Dirceu em 2005, por conta do escândalo do Mensalão, Lula nomeou Dilma como ministra da Casa Civil, o ministério mais importante do governo, cargo que ocupou até 2010, e que fez com que se tornasse a pessoa de confiança de Lula.

Como uma criação política de Lula, Dilma não tinha muita margem para desviar do caminho trilhado por seu antecessor e patrono. A escolha de Michel Temer (PMDB) como vice indicava a tendência à continuidade do modo de governar lulista. No entanto, dentro dos seus limites de movimentação política, Dilma optou por seguir uma direção relativamente autônoma, ainda que impulsionada pelo capital político do seu antecessor. Ela buscou, no seu primeiro mandato, radicalizar as inspirações desenvolvimentistas do governo Lula na política econômica (SANTOS; DE PAULA; MOURA, 2020) e, ao mesmo tempo, aprofundar reformas no Estado no sentido de tornar a esfera pública imune a influências privadas, o que envolveu importantes iniciativas anticorrupção. Estes dois movimentos são chamados por Singer (2018) de ensaio desenvolvimentista e ensaio republicano, e são chamados de “ensaios” pois se referem a projetos que, ao fim, não conseguiram ser plenamente realizados.

Embora no seu primeiro mandato Dilma não tenha enfrentado nenhum escândalo de corrupção comparável ao Mensalão ou a outros de governos anteriores, ela enfrentou logo no início do seu governo uma série de acusações envolvendo tráfico de influência e irregularidades de seus ministros. A estratégia adotada por Dilma foi a de não blindá-los. Ao contrário, ela realizou uma demissão em série de ministros e políticos em posições-chave potencialmente envolvidos com corrupção, o que foi publicizado pela mídia como uma “faxina ética”, que se tornaria uma marca do seu primeiro mandato.

Sete Ministros foram demitidos ainda em 2011, grande parte deles do PP e do PMDB.<sup>101</sup> A presidente também afastou vários dirigentes de empresas públicas indicados por políticos influentes do “centrão”.<sup>102</sup> Na Petrobrás, Dilma indicou Graça Foster para a presidência, e Foster afastou Paulo Roberto Costa, Jorge Zelada e Renato Duque, três diretores que estariam no centro da Lava Jato, dois anos depois. Na liderança do governo no Senado, Dilma trocou Romero Jucá (PMDB) por Eduardo Braga, também do PMDB.

Essa estratégia de Dilma pode parecer, à primeira vista, como uma estratégia irracional ou de autossabotagem. Afinal, ela poderia desagradar boa parte da base aliada, que não se veria protegida pela presidente, e o próprio PT, posto que poderia contribuir para que o governo Lula fosse enxergado como corrupto. Aqui, novamente o conceito de “jogos ocultos” (TSEBELIS, 1990) é útil. Essa estratégia de Dilma deve ser compreendida tendo em conta uma disputa com o seu próprio patrono político. Lula pretendia ser o candidato do PT em 2014, como ele próprio admitiu em entrevista realizada em 2019: “Se eu tivesse que citar um erro cometido por mim, é o de não ter assumido que eu era candidato em 2014 e não assumi porque gosto da Dilma, respeito ela e, democraticamente, ela tinha o direito de ser candidata” (OHANA, 2019).<sup>103</sup> Por sua vez, Dilma – como qualquer ator político em sua posição - queria ser candidata à reeleição. Assim, era do seu interesse criar uma identidade política própria, que realçasse os seus contrastes com seu antecessor. Suas “faxinas”, e o seu modo de lidar com o “centrão” podem ser compreendidos, para além das características pessoais de Dilma, como parte deste jogo político, posto que fortaleciam a sua imagem de uma administradora proba e implacável com a corrupção e, tacitamente, forneciam um contraste positivo em relação a Lula.

No curto prazo, as “faxinas” de Dilma – que mostravam à sociedade que ela estava disposta a assumir os riscos políticos de enfrentar o “centrão” e punir aliados que enfrentavam acusações de corrupção - tiveram o efeito de angariar apoio popular à presidente, inclusive de parte da classe média que não costumava apoiar os governos petistas e que priorizava a agenda

---

<sup>101</sup> Alfredo Nascimento (PP), Ministro dos Transportes; Wagner Rossi (PMDB), Ministro da Agricultura; Mário Negromonte (PP), Ministro das Cidades; Carlos Lupi (PDT), Ministro do Trabalho; Antônio Palocci (PT), Ministro da Casa Civil; Orlando Silva (PCdoB), Ministro do Esporte; Pedro Novaes (PMDB), Ministro do Turismo.

<sup>102</sup> Entre eles Elias Fernandes, presidente Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), indicado por Henrique Eduardo Alves (PMDB); Carlos Nadalutti Filho, presidente de FURNAS, indicado por Eduardo Cunha (PMDB); José Antonio Muniz Lopes, presidente da ELETROBRÁS, nomeado por José Sarney (PMDB).

<sup>103</sup> A empresária Monica Moura, que trabalhou como publicitária para o PT junto com seu marido João Santana nas campanhas de 2006/2010/2014, chegou a afirmar isso em depoimento a procuradores realizado no âmbito da Lava Jato em 2017: “Em 2014, houve um certo estremecimento entre o Lula e a Dilma, acho que isso é do conhecimento de todos. Os jornais especulavam bastante na época. Eles negavam, mas é verdade. Porque o Lula queria ser o candidato. Aí a Dilma não aceitou. Ela queria a reeleição dela.” (‘EM 2014’, 2014).

anticorrupção (SINGER, 2018). Até meados do seu primeiro mandato, o governo de Dilma tinha a maior aprovação de todos os presidentes eleitos, superando inclusive a de Lula.

No entanto, as condições de governabilidade davam sinais de estarem se fragilizando. A relação do PT com o PMDB e com outros partidos da base aliada se deteriorava. O próprio Lula, ainda no início das “faxinas” de Dilma, manifestou preocupação com a reação do PMDB. Lula disse ter medo de que o “rito sumário” nas demissões, e o temperamento de Dilma, impunham riscos à sua governabilidade, levando-a ao isolamento, e que, em um momento de fragilidade, ela poderia receber o troco de seus aliados (SEABRA; NERY, 2011). Manifestações como a do deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB), cujo indicado no DNOCS foi afastado por Dilma, apontavam o que estava por vir: “O governo vai brigar com metade da República, com o maior partido do Brasil? Que tem o vice-presidente da República, 80 deputados, 20 senadores? Vai brigar por causa disso? Por que faria isso?” (MATAIS; SEABRA, 2012a).

No começo de 2012, 45 deputados do PMDB, com aval do vice-presidente Michel Temer, subscreveram um manifesto contra a “hegemonia” do PT.<sup>104</sup> (MATAIS; SEABRA, 2012b). No manifesto, os deputados reclamaram que o PMDB teria ministérios sem importância, e se mostraram insatisfeitos com a tentativa do PT de “tirar do PMDB o protagonismo municipalista e assumir seu lugar como maior partido com base municipal no país”. Os deputados “rebelados” prometeram reforçar a insatisfação na votação do Código Florestal, que aconteceria pouco depois do manifesto.

O PMDB, junto com outros partidos do “centrão”, cumpriu a promessa, e a Câmara realizou uma série de modificações ao texto que veio do Senado, que era apoiado pelo governo. Além disso o governo teria outras derrotas ou obstruções importantes em 2012, como a rejeição dos *royalties* do Petróleo para a educação e o adiamento da Lei Geral da Copa. Tais derrotas evidenciavam que, apesar da sua alta popularidade, a relação de Dilma com o congresso estava se tornando conflituosa.

Para além das dificuldades na sua relação com o Poder Legislativo, o governo petista enfrentaria grandes desafios vindos do Judiciário. O julgamento do Mensalão no STF, ocorrido em 2012, confirmou as principais teses da PGR, e 24 dos 38 réus foram condenados, entre eles

---

<sup>104</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/28850-pmdb-afirma-viver-encruzilhada-com-pt.shtml>.

muitos políticos e quadros importantes do PT.<sup>105</sup> Na condenação de José Dirceu, o STF inovou e utilizou a teoria do domínio do fato, segundo a qual – na interpretação adotada pelo Supremo<sup>106</sup> - o superior hierárquico é responsável pela ação dos seus subordinados, ainda que não tenha cometido o ilícito, teoria que seria utilizada novamente pelo TRF-4 no âmbito da Lava Jato (KERCHE; MARONA, 2022).

O julgamento recebeu cobertura midiática intensa. As sessões do Supremo foram transmitidas ao vivo pela TV Justiça e retransmitidas por outras emissoras, e atingiu altos índices de audiência.

A estratégia adotada por Dilma foi a de tentar manter distância do julgamento (COSTA; EXMAN; BASILE, 2012)<sup>107</sup>, para não atrair para si prejuízos políticos e não transmitir a ideia de que o processo sofria algum tipo de interferência do governo. No entanto, o tema inevitavelmente contrapunha os parlamentares governistas e os da oposição. Estes últimos buscavam associar o escândalo ao ex-presidente Lula e ao PT de modo geral. Já entre os petistas, o STF passou a ser alvo de críticas. A Executiva do PT chegou a lançar uma nota afirmando que o julgamento foi político e que o Tribunal foi influenciado pela pressão da mídia:

Sob intensa pressão da mídia conservadora — cujos veículos cumprem um papel de oposição ao governo e propagam a repulsa de uma certa elite ao PT — ministros do STF confirmaram condenações anunciadas, anteciparam votos à imprensa, pronunciaram-se fora dos autos e, por fim, imiscuiram-se em áreas reservadas ao Legislativo e ao Executivo, ferindo assim a independência entre os poderes. Único dos poderes da República cujos integrantes independem do voto popular e detêm mandato vitalício até completarem 70 anos, o Supremo Tribunal Federal — assim como os demais poderes e todos os tribunais daqui e do exterior — faz política. E o fez, claramente, ao julgar a Ação Penal 470 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2012).

Imediatamente o PSDB lançou uma contra-nota, assumindo a defesa da Corte:

Com o julgamento do mensalão chegando à sua reta final, o PSDB vem a público para saudar o trabalho do Supremo Tribunal Federal que, como bem ressaltou ontem o ministro Carlos Ayres Brito em sua despedida da presidência da Suprema Corte, está mudando a cultura do país, à luz da

---

<sup>105</sup> José Dirceu, José Genoíno, Silvio Pereira, João Paulo Cunha e Henrique Pizzolato.

<sup>106</sup> O jurista alemão Claus Roxin, um dos aperfeiçoadores da teoria, criticou o modo como ela foi utilizada. Para ele não é possível usar a teoria para fundamentar a condenação de um acusado supondo sua participação apenas por conta da posição hierárquica: “A pessoa que ocupa a posição no topo de uma organização tem também que ter comandado esse fato, emitido uma ordem.” Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-11/clus-roxin-teoria-dominio-fato-usada-forma-errada-stf>

<sup>107</sup> Disponível em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2012/07/26/dilma-quer-distancia-da-acao-470.ghtml>.

Constituição, garantindo que a lei seja aplicada a todos, mesmo que sejam ricos ou poderosos<sup>108</sup> (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2012).

Apesar de não ter atingido politicamente a presidente Dilma de imediato, o julgamento e as condenações contribuíram para manter o tema da corrupção na arena pública, e para associar o PT à corrupção, apesar das “faxinas” levadas a cabo pela presidente. Passados sete anos desde o seu surgimento, o escândalo do Mensalão ainda mobilizava parte da população brasileira e rendia frutos políticos. Assim como em 2006 e 2010, ele seria muito mobilizado politicamente pela oposição até as eleições de 2014.

Se, até o ano de 2012, Dilma havia conseguido manter altos índices de popularidade e evitar crise políticas mais graves, apesar das crescentes rugas com o Legislativo e com o Judiciário, em 2013 sua popularidade finalmente foi gravemente atingida.

Neste ano, Henrique Eduardo Alves assumiu a presidência da Câmara, e Eduardo Cunha se tornou presidente do PMDB, dois aliados do vice-presidente Temer, fortalecendo a “frente antirrepublicana” contra Dilma Rousseff. O governo teve dificuldade para transformar em lei a Medida Provisória dos Portos (MP 595/2012), que tinha por objetivo ampliar investimentos privados e modernizar os terminais, melhorando as condições de competitividade da economia brasileira. O PMDB se juntou à oposição para obstruir a aprovação da lei, que só ocorreu faltando poucas horas para a MP perder a validade, e com várias emendas que não eram desejadas pelo governo.

Contudo, neste ano o maior desafio do governo não veio do Congresso, e sim das ruas. Em junho de 2013 eclodiram imensas manifestações por todo o Brasil, com pautas difusas e aparentemente sem lideranças. Os protestos tiveram início em São Paulo, e eram, originalmente, contra o aumento do preço das passagens de ônibus. Eles foram fortemente reprimidos pelas forças policiais, e as cenas de violência “viralizaram” nas redes sociais, ferramentas que, até então, pareciam ter pouca influência na dinâmica política do país. O repúdio à violência levou à convocação de novas manifestações com ainda mais participantes, que, por sua vez, geravam novas cenas de violência, em um dinâmica de retroalimentação que se repetiu por algumas semanas. De início, a grande imprensa denunciou os protestos,<sup>109</sup> mas em pouco tempo mudou radicalmente de discurso (SANTOS, 2013).

---

<sup>108</sup> Disponível em <https://www.psdb.org.br/acompanhe/nota-a-imprensa-nota-do-psdb-em-apoio-ao-stf>

<sup>109</sup> O editorial do dia 13 de junho do Jornal Folha de São Paulo, intitulado “*Retomar a Paulista*”, dizia que os manifestantes eram “jovens predispostos à violência por uma ideologia pseudorrevolucionária”. O Estado de S. Paulo defendeu a polícia e afirmou que a violência era marca do protesto em “*Chegou a hora do basta*”.

Entre os principais temas pautados nos protestos estava o da corrupção, que alguns meses antes havia sido amplificado pela ampla cobertura do julgamento do Mensalão. Ademais, o tema encontrou terreno fértil diante da associação simplista entre os gastos com a Copa do Mundo (que aconteceriam no Brasil no ano seguinte) e a dificuldade no fornecimento de serviços públicos universais de qualidade em áreas vitais como educação e saúde (SANTOS, 2013).

Neste âmbito, uma das demandas mais presentes nos protestos foi o repúdio à Proposta de Emenda Constitucional 37/2011 (PEC 37), que tornaria explícito na Constituição que investigações criminais seriam competência privativa da Polícia Federal e Civil. Tema pouco conhecido pela população brasileira à época, e sem nenhuma relação com as demandas originais dos protestos, a oposição à PEC 37 não surgiu do nada. Ela foi fruto de uma forte reação corporativa por parte do Ministério Público, que, em dezembro de 2012, lançou a campanha “Brasil contra a impunidade”, na qual a PEC foi chamada de “PEC da impunidade”, alcunha que seria incorporada pela imprensa e pelos manifestantes (LEMOS, 2015). A campanha envolveu a produção de amplo material publicitário, artigos para jornais, seminários sobre o tema, e encontros semanais com parlamentares. O MPF chegou a criar, por meio de uma portaria, um gabinete de crise para acompanhar a tramitação da PEC e, entre maio e junho de 2013, publicou 107 notícias sobre o tema (LEMOS, 2015).

O governo teve dificuldades de dar uma resposta política aos protestos, que, além de massivos e inesperados, não tinham uma liderança e nem um objetivo definido. Dilma propôs “5 pactos nacionais” em torno da saúde, educação, transporte, responsabilidade fiscal, e reforma política, mas eles não tiveram muita consequência. No âmbito da reforma política Dilma propôs convocar uma constituinte exclusiva, mas logo voltou atrás, e depois propôs um plebiscito que nunca chegou a acontecer. Do ponto de vista das políticas públicas, os principais resultados das manifestações foram, para além da rejeição da PEC 37 por 430 votos a 8, a aceleração da aprovação da Lei Anticorrupção e da Lei das Organizações Criminosas, que como se verá mais à frente, foram importantes para o desenvolvimento da Lava Jato.

No entanto, as manifestações tiveram um forte efeito sobre a aprovação de Dilma Rousseff, que, até então, havia conseguido blindar sua popularidade dos conflitos com os demais Poderes. Segundo o Datafolha, em apenas três semanas a aprovação do seu governo caiu 27 pontos. Seu índice de aprovação era de 57% na primeira semana de junho e caiu para

30% no final do mês.<sup>110</sup> Com o arrefecimento das manifestações, Dilma conseguiria recuperar um pouco da aprovação no segundo semestre de 2013, mas sua aprovação nunca voltaria aos patamares anteriores.

Além da queda brusca na popularidade de Dilma, as manifestações de 2013 estão associadas a outros dois outros fatores que contribuiriam para o desgaste do *establishment* político como um todo e para criar as condições políticas para o desenvolvimento da Operação Lava Jato.

Primeiro, houve uma queda generalizada na confiança nas instituições brasileiras. De acordo com Índice de Confiança Social do IBOPE<sup>111</sup>, todas as 18 instituições pesquisadas se tornaram menos confiáveis. Além do própria Presidência da República, o Congresso e os partidos sofreram quedas consideráveis, e ficaram, respectivamente, na penúltima e última colocação no ranking de confiança, como se verifica na tabela a seguir:

Tabela 2 – Índice de Confiança Social

ÍNDICE DE CONFIANÇA SOCIAL					
INSTITUIÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77
Igrejas	76	73	72	71	66
Forças Armadas	71	69	72	71	64
Meios de Comunicação	71	67	65	62	56
Escolas Públicas	62	60	55	55	47
Empresas	61	60	59	57	51
Organizações da Sociedade Civil	61	61	59	57	49
Polícia	52	52	55	54	48
Bancos	61	58	57	56	48
Poder Judiciário, Justiça	52	53	49	53	46
Sindicatos	46	44	44	44	37
Sistema Público de Saúde	49	47	41	42	32
Governo da cidade onde mora	53	50	47	45	41
Eleições, Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41
Governo Federal	53	59	53	53	41
Presidente da República	66	69	60	63	42
Congresso Nacional	35	38	35	36	29
Partidos Políticos	31	33	28	29	25

Legenda: elaborado com dados do IBOPE.

Fonte: O autor, 2023.

<sup>110</sup> Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1303659-aprovacao-a-governo-dilma-rousseff-cai-27-pontos-em-tres-semanas.shtml>

<sup>111</sup> A pesquisa era realizada anualmente pelo IBOPE e, em 2013, foi feita no mês de julho.

Em segundo lugar, as manifestações de 2013 estão associadas a um crescimento da consideração da corrupção como um dos principais problemas do país. Segundo o Datafolha, em março de 2013 cerca de 4% da população considerava a corrupção como o principal problema do país. Em julho do mesmo ano este valor subiu para 11%, como se vê a seguir.

Gráfico 9 - Porcentagem dos brasileiros que consideram a corrupção como o principal problema do país. (1996 – 2013)



Legenda: elaborado com dados do DATAFOLHA.

Fonte: O autor, 2023.

O sentido anticorrupção dos protestos foi alimentado pela oposição. O PSDB, em nota assinada pelo seu presidente, Aécio Neves, identificou na raiz dos protestos a insatisfação com a corrupção e a impunidade, e criticou o PT por tentar se apropriar dos protestos:

Há um evidente e justo clamor que une a sociedade por mudanças estruturais na gestão do setor público e é inevitável ver, na raiz dessa insatisfação, uma aguda crítica à corrupção e à impunidade que persistem na base do sistema político, impedindo transformações e agredindo diariamente os brasileiros. É também inevitável constatar o oportunismo do alto comando do PT, que tenta se apropriar de um movimento independente, ao determinar que militantes do partido se misturem aos manifestantes com o claro intuito de diluir as cobranças feitas ao governo federal. Trata-se de decisão irresponsável que desrespeita o sentido apartidário dos protestos, colocando em risco, inclusive, a segurança de seus próprios militantes, alguns deles hostilizados ontem em várias partes do país<sup>112</sup> (PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, 2013).

O PT, por sua vez, buscou interpretar oficialmente as manifestações como sinal de que era necessário “avançar ainda mais”, e criticou a tentativa da direita e da mídia de pautar os protestos:

<sup>112</sup> Nota à imprensa. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/acompanhe/nota-a-imprensa-11>.

O PT saúda, pois, as manifestações da juventude e de outros setores sociais que ocupam as ruas em defesa de um transporte público de qualidade e barato. Estamos certos de que o movimento saberá lidar com atos isolados de vandalismo e violência, de modo que não sirvam de pretexto para tentativas de criminalização por parte da direita. Nesse sentido, repudiamos a violência policial que marcou a repressão aos movimentos em várias praças do País, sobretudo em São Paulo, onde cenas de truculência, inclusive contra jornalistas no exercício da profissão, chocaram o País. A presença de filiados do PT, com nossas cores e bandeiras neste e em todos os movimentos sociais, tem sido um fator positivo não só para o fortalecimento, mas, inclusive, para impedir que a mídia conservadora e a direita possam influenciar, com suas pautas, as manifestações legítimas<sup>113</sup> (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2013).

A disputa pelo “sentido” das manifestações teve início no próprio calor do momento, e as notas dos dois principais partidos do país, datadas dos dias 20 e 21 de junho, são expressão disso. No entanto, considerando os desdobramentos dos protestos, o “sentido” atribuído pelo PSDB parece ter prevalecido, muito embora o partido não tenha conseguido capitalizar politicamente as manifestações a ponto de ser vitorioso na disputa presidencial do ano seguinte. Os sentidos anticorrupção e antipolítica dos atos apontavam para o fortalecimento de uma direita radical, que acabaria por escantear o próprio PSDB após alguns anos. No curto prazo, porém, eles atingiriam principalmente a presidente Dilma e o PT, e consagraram a corrupção como o “ponto fraco” dos governos petistas, promovendo a construção de uma equivalência entre a luta contra a corrupção com a luta contra o PT (COELHO; MENDES, 2020).

O último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff se iniciou em condições muito diferentes daquelas do seu início de governo: sua relação com o “centrão” estava desgastada; a insatisfação com a corrupção passava a atingir a presidente, cuja imagem anticorrupção era um dos seus principais ativos políticos; sua popularidade tinha caído consideravelmente, passando a rondar a casa dos 30%; a desconfiança generalizada com as instituições crescia e não encontrava escoadouro político. Ao mesmo tempo, as instituições de controle e o próprio Judiciário, fortalecidos por reformas institucionais levadas a cabo nos governos petistas e legitimados perante a opinião pública, encontravam-se em uma posição ímpar para influenciar o jogo político. Em suma, estavam criadas as condições políticas e institucionais para o surgimento da Lava Jato.

---

<sup>113</sup> Nota do PT sobre o transporte público. Disponível em <https://fpabramo.org.br/2013/06/20/nota-do-pt-sobre-o-transporte-publico/>.

### 3 A CRIATURA DEVORA O CRIADOR - A INTERNALIZAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO E A AGENDA ANTICORRUPÇÃO NOS GOVERNOS LULA E DILMA: A AUTONOMIZAÇÃO DA REDE DE *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

#### 3.1 Introdução

No capítulo anterior, apresentou-se um histórico da instrumentalização política da bandeira anticorrupção no Brasil desde o governo Vargas. Demonstramos, assim, como esse não é um fenômeno novo, tendo sido utilizado em diversas ocasiões pela oposição nas disputas políticas. Ao fim, apresentamos as raízes da conjuntura política que permitiu o surgimento da Lava Jato, e como as “faxinas éticas” e outras iniciativas anticorrupção da presidente Dilma Rousseff, que forneciam um contraste positivo em relação a Lula, contribuíram para esta conjuntura.

Neste capítulo, trataremos do outro lado, da “novidade” no âmbito doméstico. Trataremos da autonomização da rede de *accountability* no Brasil, associada a uma agenda anticorrupção encampada pelos governos Lula e Dilma, e da captura desta agenda por integrantes desta rede. Enfatizamos a ENCCCLA como a mais importante rede de articulação dos vários componentes da rede de *accountability* e como um espaço central para a participação de integrantes desta rede não só na implementação, mas também na formulação de políticas públicas anticorrupção, grande parte delas orientas pelas prescrições vindas do regime internacional anticorrupção.

Observa-se, durante os governos petistas, agendas de políticas públicas que, se não eram contraditórias, apontavam para sentidos opostos. Ao mesmo tempo em que incorporava parte da elite econômica produtiva ao seu projeto de poder e de expansão internacional, tensionando assim a relação com os EUA no âmbito comercial e geopolítico, o governo fortalecia as instituições de controle, e promovia a inserção do país no regime global anticorrupção, cujo eixo principal – mas não único – é a corrupção transnacional.

A despeito dos seus efeitos, a operação foi possível graças a uma janela de oportunidade aberta por transformações ocorridas justamente nos governos petistas, e ancorou-se em uma agenda de combate à corrupção que remonta à política de justiça desses governos (MARONA; KERCHÉ, 2021), envolvendo, além da criação de uma extensa rede de *accountability* e de importantes transformações legislativas, o fortalecimento de relações informais – inicialmente

incentivadas pelo próprio governo - entre atores de instituições de controle, incidindo tanto na formulação de políticas públicas quanto na sua execução. Esta informalidade chegou a transpassar as fronteiras nacionais, conectando estes atores com burocracias de outros países, em alguns casos sem observar os canais legalmente estabelecidos para isto.

Neste sentido, em sintonia com o argumento construído por Marjorie Marona e Fabio Kerche no artigo *From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil* (2021), a Operação Lava jato pode ser compreendida como o ápice da institucionalização de uma agenda anticorrupção. Ao mesmo tempo, ela é fruto da perda de controle dessa agenda pelo governo e pelos agentes políticos, e da concomitante autonomização de instituições integrantes da rede de *accountability*. Assim, atores que integram esta rede – incluindo atores do sistema de justiça - não apenas implementaram políticas públicas previamente estabelecidas, mas participaram ativamente da formulação destas políticas.

Marona e Kerche (2021 e 2022) focam nas externalidades negativas para a democracia brasileira. Aqui, tendo como eixo central a incorporação de prescrições do regime global anticorrupção, foca-se na inexistência da identificação, enquanto um problema público, da relação entre estas prescrições e interesses de ordem geopolítica e comercial, inexistência associada à liderança assumida por burocratas *policy entrepreneurs* ligados ao combate à corrupção, que incorporaram e reproduziram a linguagem das “boas práticas” corrente no regime internacional anticorrupção.

Ainda, para melhor compreender este processo, e levando em consideração a mudança no padrão de aplicação do FCPA por procuradores do DOJ nos EUA, considera-se oportuno apresentar sucintamente as trajetórias de atores-chave das transformações institucionais aqui tratadas, que muitas vezes assumiram o papel de *policy entrepreneurs* (KINGDON, 2014).

Tais trajetórias, que aparecem nas notas de rodapé, apontam não só para o trânsito entre a esfera jurídica e a esfera política, mas também para o trânsito entre a esfera pública e a esfera privada, ou seja, para o fenômeno da “porta-giratória”. Elas apontam, também, para o peso da experiência e/ou formação internacional neste processo de incorporação, em sintonia com as leituras que focam na circulação internacional das elites da advocacia no processo de legitimação, no espaço nacional, das doutrinas de boa governança, e na articulação deste processo com estratégias de poder domésticas (ENGELMANN; MENNUZZI, 2020; ENGELMANN, 2021)

Assim, com objetivo de apresentar um sucinto “mapa” das transformações na rede de *accountability*, e de demonstrar o processo de autonomização das instituições desta rede, e de perda de controle dos políticos, analisa-se nas seções seguintes algumas instituições fortalecidas durante os governos petistas, a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), e a tramitação de leis que reconfiguraram – intencionalmente ou não - o combate à corrupção no país.

### 3.2 Fortalecimento das instituições da rede de *accountability* nos governos petistas

O fortalecimento das instituições de controle e a criação de uma extensa rede de *accountability* nos governos petistas não significou uma descontinuidade com os governos que lhe antecederam. Contudo, tendo herdado um processo de desenvolvimento institucional que, em alguma medida, já existia no governo FHC, é no governo Lula que o desenvolvimento destas instituições adquire massa crítica (PRAÇA; TAYLOR, 2014), e que, fortalecidos inicialmente pelo governo, burocratas da rede de *accountability* se autonomizam e passam a liderar, eles próprios, processos de reforma.

O personagem que capitaneou este processo foi Marcio Thomaz Bastos, ministro da justiça entre 2003 e 2007. Bastos, um renomado advogado criminalista que era conhecido pelas conexões com juristas, políticos e empresários, assumiu o cargo de ministro com uma forte agenda de reforma do Judiciário. Ele criou a Secretaria de Reforma do Judiciário<sup>114</sup>, que expressa o ímpeto reformista da sua gestão e que teve, como carro-chefe, a Emenda Constitucional nº45.

As transformações no sistema de justiça, contudo, não se resumem à citada emenda e não se restringiram à gestão de Bastos. Neste sentido, analisa-se, a seguir, reformas operadas em três instituições que compõem a rede *accountability* no período dos governos petistas, a saber, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF).

---

<sup>114</sup> A Secretaria de Reforma do Judiciário existiu até 2016, quando foi absorvida pela Secretaria Nacional de Justiça.

### 3.2.1 Controladoria-Geral da União (CGU)

Como dito no capítulo anterior, a CGU foi criada em 2001 como Corregedoria-Geral da União. Ela foi reformulada e fortalecida durante os governos petistas, principalmente no governo Lula. Em 2003 a Corregedoria-Geral da União passou a se chamar Controladoria-Geral da União, e incorporou as atividades que eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno e pela Ouvidoria-Geral da União.

Neste período o órgão passou por um processo de reestruturação que envolveu, entre 2003 e 2009, o crescimento de 60% do seu efetivo, aumento salarial de 218% dos seus funcionários, e a criação de programas importantes no âmbito do combate à corrupção (HAGE, 2010). Entre eles, o Programa de Fiscalizações por Sorteio Público de Municípios, que levou à descoberta de esquemas de desvios de dinheiro como o da “máfia das ambulâncias”.

Sob o comando de Jorge Hage,<sup>115</sup> ministro da CGU entre 2006 e 2015, a entidade se fortaleceu politicamente e, além de aprimorar seus instrumentos de controle e seu poder interministerial, teve influência na elaboração e tramitação de vários projetos de lei no Congresso.

A CGU, contudo, não possui autonomia em relação ao Executivo e sua atuação é limitada no sentido de que o seu papel é, essencialmente, de auditoria interna. Cabe ao órgão comunicar atividades suspeitas ao TCU e ao MPF, que possuem competência para investigar e processar. No entanto, ela representa uma mudança na maneira como o Executivo lida com o problema da corrupção, e foi a primeira entidade com status ministerial criada para elaborar medidas e políticas anticorrupção (ARANHA, 2015).

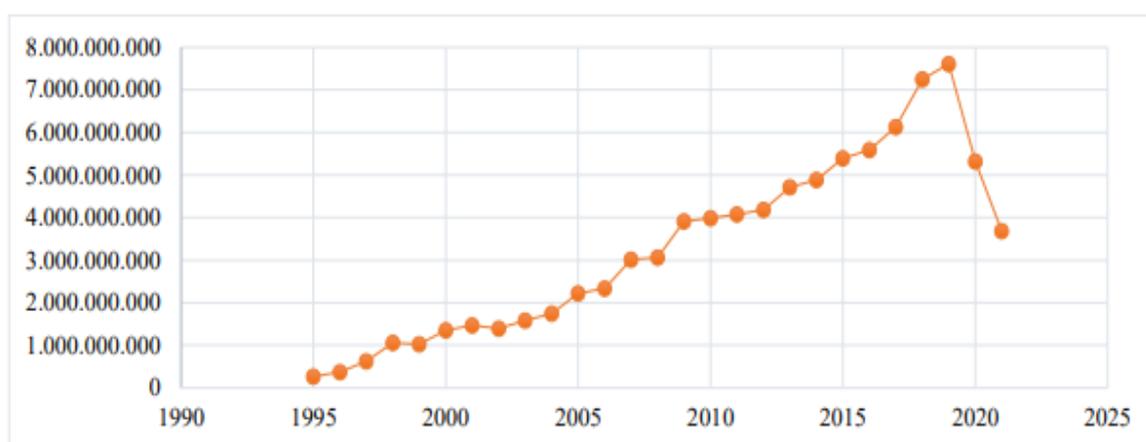
---

<sup>115</sup> A trajetória profissional de Hage envolve o trânsito entre diversos cargos eletivos, de indicação política, e jurídicos (TAO, 2019). Ele foi prefeito de Salvador pelo ARENA entre 1974 e 1978, deputado constituinte pelo PMDB e depois filiou-se ao PSDB e PDT. Em 1991, ingressou na magistratura por concurso público e permaneceu até ser convidado em 2003 para se tornar Subcontratador-Geral da CGU. Após deixar a CGU em 2015, fundou a Hage, Fonseca, Suzart & Prudêncio Consultoria, onde na área de *compliance* e corrupção.

### 3.2.2 Polícia Federal (PF)

Segundo Rogério Arantes a Polícia Federal passou por uma verdadeira revolução institucional no Brasil (2015). A partir dos anos 2000 o número de profissionais da instituição se multiplicou rapidamente, com a realização de diversos concursos públicos para o ingresso na instituição. Em 2001 a Polícia Federal possuía um efetivo de cerca de 2.200 funcionários, e chegou a ter um efetivo total de cerca de 12.000 funcionários em 2015. Neste período, a instituição aprimorou suas técnicas de investigação, com a incorporação de novas tecnologias e modernização da doutrina, adotando um modelo proativo para a obtenção de provas, com enfoque nas lideranças das organizações criminosas (SANTOS, 2017). O orçamento da corporação aumentou expressivamente, como demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Orçamento da PF



**Graphic 1 Annual Budget Law (LOA) - Federal Police Department (1995-2021)**

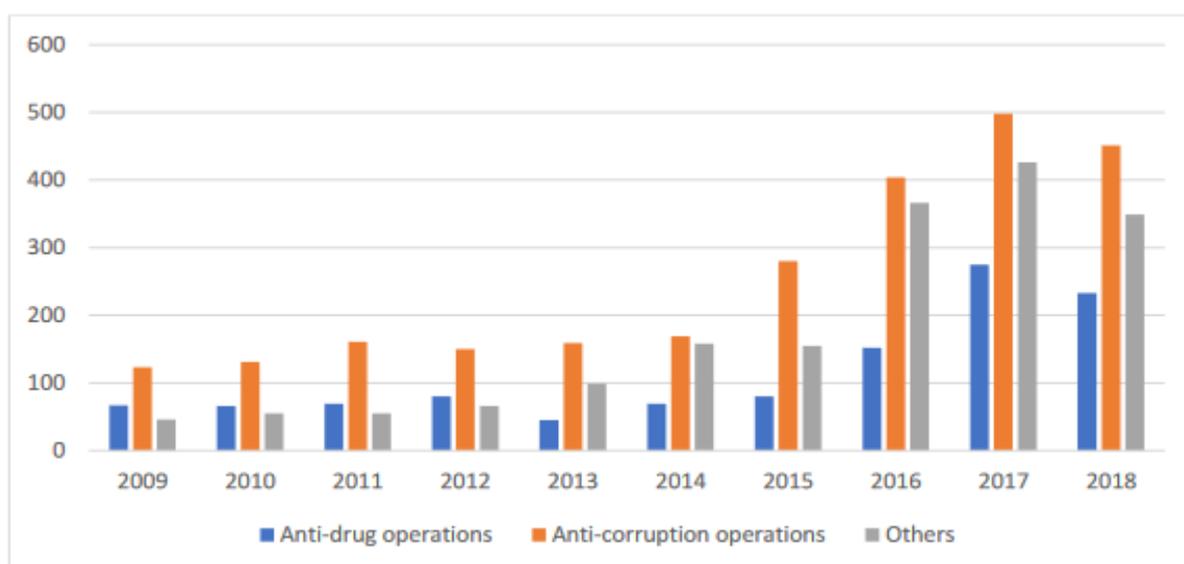
Source: Prepared by the authors, based on the Annual Budget Laws of the Brazilian National Congress.

Fonte: ENGELMANN e PILAU, 2022

Contribuiu para este quadro o forte investimento na PF advindo de projetos como o PRÓ-AMAZONIA e PROMOTEC, frutos do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a França para a Modernização e o Reaparelhamento da Polícia Federal, e do Fundo para Aparelhamento Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (FUNAPOL). O PRÓ-AMAZONIA e PROMOTEC correspondem ao maior investimento já feito na PF, totalizando 420 milhões de dólares (SANTOS, 2017).

O número de operações da Polícia Federal antes de 2003 era relativamente pequeno. As primeiras grandes operações ocorreram nos anos 1980 na repressão ao tráfico de entorpecentes, em um contexto em que a polícia deixava de ser tutelada pelos militares. O número de operações foi crescendo, mas se manteve relativamente pequeno até o fim do governo FHC. Em 2003, ano que Lula assumiu ocorreram apenas 18 operações da PF. Entre este ano e o último do governo Dilma ocorreram 3.512 operações (MARONA; BARBOSA, 2018), um aumento vertiginoso. O gráfico abaixo, de autoria de Engelmann e Pilau (2022) retrata o crescimento no número de operações e, em particular, de operações anticorrupção.

Gráfico 11 – Número de Operações da PF



Fonte: ENGELMANN e PILAU, 2022.

Como visto, para além da massificação das operações, a Polícia Federal passou a focar mais em investigações envolvendo corrupção. Um fruto, segundo o então diretor geral da Polícia Federal Leandro Coimbra,<sup>116</sup> da parceria com a CGU e o TCU, cujos relatórios técnicos e auditorias são usados para fortalecer as provas nas investigações (MACEDO; GODOY, 2013).

---

<sup>116</sup> Leandro Coimbra foi diretor geral da Polícia Federal entre 2011 e 2017. Coimbra era um delegado de carreira por 22 anos. Assim como Hage, ao sair do cargo público passou a trabalhar na área de *compliance*, no escritório Warde Advogados.

### 3.2.3 Ministério Público Federal (MPF)

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público um elevado grau de autonomia e independência funcional, contrastando com sua história anterior, de relativa subordinação ao governo. Situados em um contexto de reação ao autoritarismo do regime militar, e influenciados por um forte *lobby* da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), os constituintes optaram por retirá-lo do controle Ministério da Justiça e conferir a ele um largo leque de atribuições (KERCHE, 1999).

A sua autonomia é dupla. Ela é exercida tanto contra os demais Poderes, o que é bastante singular em relação a outros países, quanto internamente. Os instrumentos hierárquicos dentro da sua estrutura são frágeis, e os procuradores têm grande proteção contra seus pares e contra o Procurador Geral (KERCHE, 2014).

A autonomia externa ficou hipertrofiada com a prática, adotada pelos governantes petistas, de indicar o primeiro colocado da lista tríplice enviada pelo órgão. O presidente Lula rompeu com a prática do governo anterior de nomear um PGR leal ao governo. Durante o governo FHC, o PGR Geraldo Brindeiro foi reconduzido ao cargo três vezes, inclusive em 2001, quando a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) passou a promover a formação de listas tríplices bienais, e Brindeiro não constava nela.

Criou-se, assim, uma espécie de regra informal que valeu por todos os governos petistas. Segundo o próprio Lula, essa prática se deve à sua formação política no meio sindical. A tradição foi rompida em parte no governo de Michel Temer, que nomeou a segunda colocada da lista, e por completo no governo de Jair Bolsonaro, que nomeou o procurador Augusto Aras, de fora da lista tríplice.

Essa prática dos governos petistas é o elemento principal de uma forma endógena de organização no Ministério Público. A dinâmica de disputa eleitoral corporativa ampliou ainda mais os incentivos e diminuiu os constrangimentos para que a elite do Ministério Público buscasse aumentar o poder da Instituição e dos seus membros. Além disso, o processo eleitoral atribui grande legitimidade interna ao vencedor, ao mesmo tempo em que vincula a manutenção da legitimidade à responsividade em relação aos pares, e não à sociedade. A corporação detém autonomia do topo à base. Ela estabelece a sua própria agenda de atuação e detém autonomia administrativa e financeira.

As formas endógenas de organização, somadas ao fato de que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) - órgão externo responsável por fiscalizar a atuação dos membros do Ministério Público - é composto majoritariamente por membros da própria corporação,<sup>117</sup> atribuem ao Ministério Público uma ampla discricionariedade sem que seja acompanhada de mecanismos de controle adequados. É, portanto, uma configuração que tem o potencial de induzir uma migração do campo jurídico ao campo político.

O Ministério Público fortaleceu-se sobremaneira, também, com decisões do Supremo Tribunal Federal que ampliaram as suas prerrogativas. Em especial, com a consolidação da prática de conduzir investigações criminais. Esta prerrogativa é, há muitos anos, um ponto de tensão entre o Ministério Público e a Polícia, posto que, na Constituição Federal, o inquérito criminal não consta no rol de responsabilidade do MP, cabendo-lhe apenas requisitar diligências e a instauração de inquérito policial.<sup>118</sup> Entretanto, em 2015 o STF decidiu – com repercussão geral - que o MP tem o poder de investigar por conta própria, avalizando uma prática já existente.

Ainda – e em sintonias com as prescrições internacionais - a instituição criou, sem previsão legal, grupos de procuradores especializados em diferentes assuntos, como combate à corrupção, combate ao tráfico de drogas, entre outros, minando o princípio do “juíz natural”, o que favoreceu o surgimento das “forças-tarefas” (MARONA; KERCHE, 2021).

A autonomização e a ampliação das prerrogativas do Ministério Público têm sido objeto de vários estudos da Ciência Política, muitos deles críticos. Avritzer e Marona (2017) afirmam que a trajetória recente do Ministério Público e as inovações institucionais no sistema judicial apontam para uma espécie de pretorianismo sobre as instituições políticas. Para Kerche (2018), um Ministério Público não *accountable* politicamente e com alto grau de discricionariedade

---

<sup>117</sup> A composição do CNMP é definida pelo Art. 130-A da Constituição Federal. São 14 membros no total: o Procurador Geral da República (presidente); 4 membros do Ministério Público da União; 3 membros dos Ministérios Públicos dos estados; 2 juízes indicados pelo STF e STJ; 2 advogados indicados pela OAB; e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

<sup>118</sup>-CF. Art. 129: São funções institucionais do Ministério Público: (...) VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

-CF. Art. 144: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III- polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V- polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI- polícias penais federal, estaduais e distrital. (...) § 4º: Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União [Polícia Federal], as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

traz riscos exacerbados. Ainda na década de 1990, Rogério Arantes identificou uma ideologia do ‘voluntarismo político’ na instituição, que “incorpora a crença de que a instituição tem um papel protetivo em uma sociedade que é incapaz de se defender em um contexto em que os poderes políticos representativos estão corrompidos ou incapazes de cumprir seus deveres” (ARANTES, 2005, p. 250).<sup>119</sup> Segundo o autor:

Independente das indefinições restantes desse novo quadro institucional, o fato é que a politização de suas atribuições e o voluntarismo de seus integrantes transformaram o Ministério Público em um dos agentes principais do processo político no país. Seu combustível, embora reciclado, tem alto poder de explosão: a crença de que a sociedade civil é hipossuficiente, de que os poderes políticos estão degenerados, e alguém precisa fazer alguma coisa (ARANTES, 1999, p. 98).

### 3.3 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) aparece aqui em uma seção à parte porque, diferentemente das instituições analisadas acima, ela não é uma instituição oficial, funcionando mais como uma rede. Ainda, ela deve ser destacada pois foi um vetor central da incorporação de prescrições internacionais anticorrupção, e foi importante na transformação da burocracia estatal anticorrupção em um grande corpo cujas, partes se comunicam de modo relativamente livre e que, em alguns momentos, passou a se mover em unísono e autonomamente.

Pedro Abramovay,<sup>120</sup> que participou da ENCCLA enquanto Assessor Especial do Ministro da Justiça, identifica na ENCCLA a criação de “uma comunidade de funcionários de diversas carreiras que começavam a criar um *éthos* específico de servidores concursados que tinham a missão de livrar o país da corrupção” (ABRAMOVAY; LOTTA, 2022, p. 98). Esta

---

<sup>119</sup> O texto em língua estrangeira é: “With respect to the members of the MP, qualitative research indicates that their ideologies can be classified as one of “political voluntarism”, which embodies a belief in the institution’s protective role in a society that is incapable of defending itself and in the context of a representative political power that is corrupt or incapable of fulfilling its duties.”

<sup>120</sup> Pedro Abramovay formou-se em Direito pela USP em 2002. Entre 2003 e 2007 foi especial do ministro Márcio Thomaz Basto. Após, torna-se Secretário de Assuntos Legislativo até 2010, quando vira Secretário Nacional de Justiça. Em 2011 saiu do Governo Dilma após defender em entrevista o fim da prisão para pequenos traficantes de drogas, o que desagradou membros do governo. Desde 2013 é o Diretor para América Latina e Caribe da Open Society Foundation.

criação, contudo, não poderia partir dos próprios servidores. Ela partiu de um projeto liderado pelo Ministério da Justiça que, segundo Abramovay, possuía inspiração faoriana.<sup>121</sup>

A ENCLA<sup>122</sup> foi criada pelo Ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos, em 2003. A inspiração inicial de Bastos foi a iniciativa de um pequeno grupo de juízes, liderados pelo Ministro do STJ, Gilson Dipp, de desenvolver uma proposta para a criação de varas especializadas para o combate a crimes financeiros, como a lavagem de dinheiro<sup>123</sup> (LAFORGE, 2017).

Em 2003, Bastos criou o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e nomeou o então Advogado da União Antenor Madruga<sup>124</sup> como seu diretor. Bastos se comprometeu a utilizar sua influência junto ao presidente e ao congresso para blindar o órgão de interferência política. Madruga, trabalhando com uma pequena equipe nomeada por ele, estabeleceu o modelo inicial do que viria a ser a ENCLA, com o objetivo precípuo de fomentar a cooperação interagência no combate à lavagem de dinheiro.

Como o DRCI não tinha poder para obrigar os atores a participarem da nova rede, Madruga inspirou-se na abordagem do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), e optou por uma estratégia de *soft-law*, buscando promover a participação através da pressão dos pares (*peer-pressure*). Seu plano inicial foi promover um encontro de alguns dias em uma cidade afastada,<sup>125</sup> apresentada como uma espécie de clube de elite no qual se debatiam políticas públicas informalmente, para criar

---

<sup>121</sup> Pedro Abramovay e Gabriela Lotta afirmam que Raymundo Faoro, morto em 2003, foi uma grande inspiração para Márcio Thomaz Bastos, que chegou, inclusive, a batizar a sede do Ministério da Justiça de Palácio Raymundo Faoro.

<sup>122</sup> A sigla inicial era ENCLA, ao invés de ENCCLA, pois a rede originalmente se chamava Estratégia Nacional de Combate à lavagem de Dinheiro.

<sup>123</sup> A iniciativa de Dipp levaria à Resolução 314/2003, por meio da qual o Conselho da Justiça Federal recomendou que os Tribunais Regionais Federais criassem varas federais criminais especializadas “para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores” (BRASIL, 2003, p. 107). Segundo Dipp, as varas federais especializadas sempre foram o “ponto alto” das avaliações internacionais (MINISTRO GILSON, 2012), e tornaram-se no maior capital político do Judiciário brasileiro (MAIOR CAPITAL, 2019). Segundo Marona e Kerche (2021), essa especialização garantiu um maior grau de autonomia dos juízes de primeira instância em relação aos Tribunais Superiores e fragilizou o controle interno do Poder Judiciário.

<sup>124</sup> Antenor Madruga entrou para a Advocacia da União em 1996. Em 2001 tornou-se Coordenador-Geral de Ações de Recomposição do Patrimônio da União, e, em 2002, Adjunto do Procurador-Geral da União. Entre 2003 e 2006, foi Diretor do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), além de conselheiro do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Neste período atuou como Presidente do Grupo de Peritos em Cooperação Internacional e Vice-Presidente da Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Em 2008 entrou para iniciativa privada. Foi sócio do Escritório Barbosa, Mushnich & Aragão em Brasília até 2013, trabalhando na área de Ética Corporativa e *Compliance*. Neste mesmo ano fundou o escritório Feldens & Madruga.

<sup>125</sup> Pirenópolis-MG.

laços de trabalho e laços pessoais entre os participantes (LAFORGE, 2017). Pretendia-se sugerir que as agências que não participassem iriam perder influência (TAYLOR, 2020; LAFORGE, 2017). Marcio Thomaz Bastos se comprometeu a participar do primeiro encontro, e se encarregou de convidar as pessoas e contornar eventuais resistências de políticos.

O experimento foi um sucesso. A rede rapidamente se tornou conhecida no governo e a as diversas agências, receosas de perderem poder e influência, aderiram a ela (LAFORGE, 2017). Formava-se, assim, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro. Em 2006 a rede incorporou a luta contra a corrupção aos seus objetivos fundamentais, passando a se chamar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A ENCCLA não é, de fato, um órgão de Estado. Ela não possui autonomia e independência. Não há uma lei que lhe dê suporte legal de modo que, tecnicamente, não existe na Administração Pública, apesar de possuir estruturas e procedimentos sistematizados e coordenados pelo Ministério da Justiça que sobreviveram às mudanças de governo e à rutura de 2016 (FILHO; ZANON, 2018).

As funções administrativas da ENCCLA são exercidas pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), ficando internamente sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Articulação Institucional. Os recursos para a manutenção da rede advêm da dotação orçamentária do próprio DRCI (FILHO; ZANON, 2018).

Os membros da ENCCLA se encontram em plenária uma vez por ano, na qual aprovam as Ações correntes e as Ações do ano seguinte, sendo este o evento mais importante da rede. Grupos de Trabalho, organizados em função da temática, são responsáveis por concretizar as Ações definidas na plenária. Há, também, um Gabinete de Gestão Integrada, composto por algumas entidades governamentais, sem a participação da sociedade civil, que se reúnem a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das Ações. A constituição destes grupos é totalmente informal.

O número de participantes na ENCCLA foi aumentando ao longo dos anos. Passaram a participar da rede dezenas de órgãos dos três Poderes da República, entre eles a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal de Contas da União (TCU), além dos Ministérios Públicos Estaduais e o Federal. Ainda, ela conta com a participação de diversas associações corporativas, como a Associação dos Juízes

Federais (AJUFE), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Associação do Departamento de Polícia Federal (ADPF), entre outras.

A ENCCLA possibilitou a formação de uma rede de articulação interinstitucional de natureza relativamente informal, não-hierárquica e não-burocrática, tornando-se capaz de coordenar esforços de modo dinâmico. Segundo Antenor Madruga:

A informalidade na constituição do grupo que definiria a estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro foi essencial para reunir numa mesma mesa órgãos e autoridades que tinham poder de fato nesse tema, mas representavam hierarquias distintas. Se seguissemos o modelo de cooperação administrativa tradicional, com grupos de trabalho formalmente constituídos, publicados no Diário Oficial, prazos rígidos e zelos hierárquicos, provavelmente a ENCLA teria se perdido nos meandros da burocracia e não estaria próxima a completar uma década. (MADRUGA, 2012).<sup>126</sup>

Os frutos foram significativos. A meta 25/2004 da rede levou à criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que capacitou milhares de agentes públicos no combate a estes crimes. Valendo-se da experiência adquirida com o PNLD, o DRCI desenvolveu o Programa Nacional de Difusão de Cooperação Jurídica Internacional (GROTIUS BRASIL), que objetiva promover a capacitação de agentes em cooperação internacional, e fomentar o ensino, pesquisa e extensão acadêmica nesta área.

A ENCCLA também estimulou a criação de delegacias especializadas em crimes financeiros, e de sistemas e bancos de dados importantes, como o Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro, o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias, o Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário, e o Sistema Nacional de Bens Apreendidos.<sup>127</sup>

Os resultados da rede causaram boa impressão no exterior e em organizações internacionais. O GAFI, no seu Relatório de Avaliação Mútua do Brasil de 2010,<sup>128</sup> faz várias referências a ela, e a identifica como um fator de progresso:

Outro fator importante que tem contribuído para o progresso do Brasil é o mecanismo ENCCLA, por meio do qual o Brasil desenvolveu uma estratégia de "Combate ao Financiamento do Terrorismo"/"Anti-Lavagem de Dinheiro" coerente, fixou metas anuais e revisou sistematicamente o seu avanço na

---

<sup>126</sup> Disponível em <https://www.conjur.com.br/2012-dez-13/cooperacao-internacional-efetividade-lei-lavagem-mostra-exito-encla>.

<sup>127</sup> Principais resultados disponíveis em <http://enccla.camara.leg.br/resultados>.

<sup>128</sup> Os relatórios do GAFI avaliam os mecanismos de controle e prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo dos países membros, e prescrevem soluções para as deficiências identificadas.

implementação de medidas Anti-Lavagem de Dinheiro e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. (FATF/GAFI, 2010, p. 26, tradução nossa)<sup>129</sup>

Essa impressão positiva não é surpreendente, visto que a ENCCLA foi um importante vetor de incorporação de prescrições internacionais relativas ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Os objetivos da rede foram, em grande medida, conformados pelas convenções internacionais que tratam destas matérias (LAFORGE, 2017).

Neste sentido, uma das estratégias de Antenor Madruga para fortalecer a adesão à rede e atender às prescrições internacionais foi convidar juízes, procuradores e policiais federais para participarem da delegação brasileira para as conferências de implementação da Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e, posteriormente, para outros fóruns. Na medida em que os membros da ENCCLA passaram a aumentar a participação em eventos e seminários internacionais, à pressão dos pares brasileiros foi se somando a pressão dos pares estrangeiros. Nas palavras de Pedro Abramovay:

A influência dos compromissos internacionais na construção da agenda foi enorme. [...] O poder da pressão que vinha da burocracia - não dos ministros, mas dos burocratas que fazem viagens internacionais e ficam uma semana com colegas de outras países - gerou esta missão pessoal de entregar algo. (LAFORGE, 2017, pp. 10-11, tradução nossa)<sup>130</sup>

Aos poucos, foi acontecendo um processo de distanciamento em relação aos políticos, e de autonomização da agenda da ENCCLA, derivadas sobretudo da agenda internacional de combate à corrupção (ABRAMOVAY; LOTTA, 2022). Apesar do distanciamento em relação aos políticos dentro da ENCCLA, as iniciativas legislativas chanceladas pela rede costumavam receber amplo apoio no Congresso, inclusive de parlamentares da oposição. Segundo Abramovay, “se chegasse ao Congresso um projeto de lei bem elaborado pela ENCCLA, era quase garantido que seria aprovado” (LAFORGE, 2017, p. 19, tradução nossa).<sup>131</sup> Estas leis reconfiguraram o arcabouço normativo anticorrupção no país e foram uma condição necessária – mas não suficiente – para a deflagração e o desenvolvimento da Operação Lava Jato.

---

<sup>129</sup> O texto em língua estrangeira é: “Another important factor contributing to Brazil’s progress has been the ENCCLA mechanism through which Brazil has developed a coherent “Anti-Money Laundering”/“Combating the Financing of Terrorism” strategy, set annual goals and systematically reviewed its progress to enhance implementation of AML/CFT measures.”

<sup>130</sup> O texto em língua estrangeira é: “The influence of international commitments on building the agenda was enormous (...) The power of the pressure that came from the bureaucracy—not from the ministers but from the bureaucrats who go on the international trips and stay one week with counterparts from other countries. It generated this personal mission to deliver.”

<sup>131</sup> O texto em língua estrangeira é: “If a bill arrived in Congress that had been well made at ENCCLA, it was pretty much guaranteed to pass.”

Como se verá na análise da seção seguinte, a tramitação destas leis aponta para a ausência ou baixa expectativa, por parte dos políticos, de serem prejudicados por elas (RODRIGUES, 2019). Além disso, as normas internacionais que inspiraram estas transformações figuravam quase sempre como superiores nos discursos e pareceres dos parlamentares, como as “boas práticas” internacionais. Salvo em um episódio protagonizado pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), não se vislumbrava a possibilidade de que elas pudessem envolver disputas geopolíticas e comerciais.

#### **3.4 Transformações legislativas importantes para a Lava Jato: análise da aprovação das leis 12.683/12 (muda a Lei de Lavagem de Dinheiro), 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e 12.850/13 (Lei de Organizações Criminosas)**

O combate à corrupção no Brasil, do ponto de vista normativo, é feito com base em um arcabouço de normas variadas, que estabelecem mecanismos de sanção e repressão a práticas tidas como corruptas, e que visam estimular a transparência e a probidade. Este arcabouço compreende normas constitucionais e infraconstitucionais, e abrange diversos diplomas legais que foram constituídos em diferentes momentos, alguns dos quais já abordados. Destacam-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993) e Regime Diferenciado de Contratações (Lei n.º 12.462/2011), a Lei de Lavagem de dinheiro (Lei n.º 9.613/1998) a Lei de Defesa da Concorrência (Lei n.º 12.529/2011), Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei n.º 1.079/1950), a alteração da Lei de Lavagem de Dinheiro (12.683/12), a Lei de Organização Criminosa (Lei n.º 12.850/13), e a Lei Anticorrupção Empresarial (Lei 12.846/13).

Destaca-se, ainda, a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n.º. 135/2010), que modificou a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n.º. 64/1990), alterando o prazo de inelegibilidade de três para oito anos, retirando exigência de trânsito em julgado em condenação por colegiado, e incluindo outros crimes como abuso de autoridade, lavagem de dinheiro e organização criminosa. Esta lei, que remonta a uma campanha da sociedade civil fomentada originalmente pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) nos anos 1990 (RODRIGUES, 2019) e que foi aprovada por unanimidade durante o segundo governo Lula, produziu grandes efeitos políticos e favoreceu a intervenção do Poder Judiciário no processo eleitoral.

Quanto à Operação Lava Jato, Fabiana Alves Rodrigues afirma, em minuciosa dissertação,<sup>132</sup> que ela se ancorou em uma série de transformações legislativas que “colocaram à disposição dos operadores do sistema de justiça criminal diversos instrumentos convergentes com a busca de efetividade da punição da corrupção envolvendo grandes empresários e atores políticos de médio e alto escalão” (RODRIGUES, 2019, pp. 72-73).

Rodrigues aponta, também, para a forte influência internacional nestas transformações. Um fruto, em grande parte, de mecanismos de constrangimento voltados à produção de efeitos nas instituições dos sistemas de justiça, e na rede de *accountability* em geral, dos países que ratificaram convenções internacionais de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro, e às organizações criminosas.

Dentre as várias transformações legislativas importantes para a Lava Jato, a tramitação de três delas é analisada nesta seção. Elas foram selecionadas porque foram particularmente importantes para a Lava Jato, e conjugam forte influência internacional, participação decisiva da ENCCLA e a geração de resultados originalmente não intencionados pelos políticos. São elas a Lei 12.683/12 (muda a Lei de Lavagem de Dinheiro), a Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e a Lei 12.850/13 (Lei de Organizações Criminosas).

#### 3.4.1 Lei 12.683/12 (muda a Lei de Lavagem de Dinheiro)

A promulgação da Lei 12.683/12 gerou uma série de mudanças na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/98). A mais importante delas foi a retirada do rol de crimes antecedentes associados à lavagem, existente anteriormente. Antes das transformações operadas pela Lei 12.683/12, era necessário que os bens e valores ocultados ou dissimulados fossem provenientes dos crimes de tráfico de drogas ou armas, terrorismo, contrabando, extorsão mediante sequestro, contra a administração pública, contra o sistema financeiro nacional, ou praticado por organização criminosa. Com a nova lei, deixou de existir um rol taxativo de crimes antecedentes.

---

<sup>132</sup> A dissertação de Rodrigues foi mobilizada por ministros do STF em alguns votos. Ela foi citada 11 vezes na sessão da Segunda Turma do STF que rejeitou o pedido de Edson Fachin para adiar julgamento da suspeição de Sergio Moro (09/03/2021). Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/03/10/juiza-que-pesquisou-lava-jato-e-citada-11-vezes-em-votos-contra-moro.htm>.

A lei também ampliou o rol de instituições e profissionais obrigadas a comunicarem ao COAF operações com indícios de ocultação ou dissimulação de recursos obtidos ilicitamente, adicionando juntas comerciais, empresas de consultoria, empresas que negociam bens de luxo e alto valor, entre outros. Além disso, a lei passou a permitir o bloqueio de bens e valores existentes em nome de pessoas interpostas e também deixou de garantir a liberação do bem com a comprovação de sua origem lícita, visto que ele pode ser aproveitado para a reparação dos danos e para o pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal. Ainda, a nova lei permite a alienação antecipada de bens que podem se deteriorar, com o valor depositado em juízo.

Estas transformações, às quais se soma a possibilidade, estabelecida pela Lei 12.694/12, de atingir bens de origens lícitas do réu quando o produto do crime não for encontrado ou quando se localizar no exterior, foram importantes pois ampliaram a possibilidade de os operadores do sistema de justiça atingirem o patrimônio dos réus, e, assim, geraram incentivos para acordos de delação (RODRIGUES, 2019).

A modificação na Lei de Lavagem de Dinheiro originou-se do Projeto de Lei do Senado nº 209/03, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE). A principal intenção, no momento da sua propositura, como se depreende da exposição de motivos, era simplesmente ampliar o rol de crimes antecedentes na Lei da Lavagem. Assim, o anteprojeto incluiu neste rol as contravenções penais como o jogo do bicho, os crimes contra a ordem tributária e o tráfico de seres humanos. Além disso, o texto previa que, em caso de colaboração, não seria preciso lavar termos nos autos, visto que isto causaria relutância nos réus.

No Senado, o anteprojeto passou por várias modificações, com forte atuação da ENCCLA, cuja meta nº 20/04 consistia em:

Avaliar e propor alterações nos projetos de lei que ampliam a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, desvinculando-o de rol exaustivo de crimes antecedentes; introduzem o bloqueio administrativo de ativos ilícitos; conceituam organização criminosa; tipificam os crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo; e modificam a Lei nº 9.613/98 (ENCCLA, 2004).<sup>133</sup>

O senador Pedro Simon, relator na Comissão de Assuntos Econômicos, apresentou um substitutivo baseado em um texto de consenso aprovado pelos membros da ENCCLA

---

<sup>133</sup> Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2004>.

(ENCCLA, 2012). Neste substitutivo, aboliu-se a necessidade de crimes antecedentes, conforme sugerido pela ENCCLA e pelo GAFI.

O projeto substitutivo foi aprovado em plenário, em 09 de maio de 2008, com o aval de todos os líderes dos blocos. No discurso em Plenário de Pedro Simon, que teve papel de destaque no trâmite do projeto, transparece uma admiração em relação ao tratamento dado à lavagem de dinheiro nos Estados Unidos, em contraposição ao Brasil, uma realidade que poderia ser transformada com a aprovação do projeto em comento. O senador relata uma ação policial nos EUA contra lavagem que ele testemunhou, afirmando que sua posição inicial foi de indignação com abusos, mas que foi convencido, por um burocrata da Receita Federal, de que o modelo estadunidense é melhor:

Lembro que eu estava nos Estados Unidos quando, de repente, vi uma operação de guerra, Presidente. Eram uns 20 ou 30 carros de polícia de tudo o que é jeito, e fecharam uma loja – quem estava dentro estava dentro. Pegaram o cidadão que estava tirando a nota. E, lá nos Estados Unidos, quando se tira a nota de venda... Se a nota de venda é de US\$100, US\$100 é a nota de venda e US\$10 é o imposto – e o imposto já vai separado. Não estavam fazendo isso. Fecharam a loja, levaram toda a mercadoria, toda a loja embora, e foram presos os que estavam na loja e os que estavam vendendo que não tinham nada a ver. Eu achei aquilo uma monstruosidade! Aí, quando falei com o homem da Receita aqui, disseram: “Os Estados Unidos são assim. Não tem direito individual, não tem nada. Crime contra o patrimônio público é a coisa mais séria que tem”. E lá funciona. Aqui no Brasil – meu Deus do céu, meu Deus do céu! –, eu acho que essa lei que nós vamos votar aqui é o passo mais importante. Quando se fala em ética, em moralizar, em combater a corrupção, eu diria que essa é a grande lei, é o início, Presidente Garibaldi (BRASIL, 2008, pp. 66-67).

Na Câmara dos Deputados, a principal mudança foi a retirada do art. 1º-A, que, em sintonia com a recomendação do GAFI de criminalizar o financiamento ao terrorismo, previa a criação de um novo tipo penal para combater ações destinadas a infundir pânico na população ou constranger o estado democrático. A bancada do PT apresentou uma emenda na sessão de votação, em plenário realizada em 25 de outubro de 2011, retirando este dispositivo. De acordo com vice-líder do PT Sibá Machado, o tema deveria ser tratado em separado e com cuidado, visto que “em um passado não tão distante, esse conceito referente ao crime do terrorismo era uma coisa utilizada ao bel-prazer pelos dominadores de Estado” (BRASIL, 2011a, p. 75). O PSDB e o DEM votaram pela manutenção do texto original, vindo do Senado, mas foram vencidos.

Nos discursos em plenário, muitos parlamentares governistas laudavam as iniciativas anticorrupção da administração petista. O líder do PT, deputado Paulo Teixeira, salientou os

esforços do governo de criar uma série de normas anticorrupção e a promoção de amplo diálogo interagência na formulação destas normas:

Sr. Presidente, o PT batalhou muito e conseguiu uma série de medidas de combate à corrupção, além desse projeto que nós estamos votando hoje, que tem um conteúdo forte do Governo, que reuniu o Ministério Público, a Receita Federal, o COAF, o Banco Central, e que é um marco na ação da Presidenta Dilma de combate à corrupção por meio do combate à lavagem de dinheiro (BRASIL, 2011a, pp. 90-91).

Parlamentares dos partidos de oposição, por sua vez, salientavam que a Lei de Lavagem de Dinheiro era da época de FHC, e que novas leis anticorrupção estavam sendo aprovadas porque a corrupção aumentou nos governos petistas, e por isto elas eram mais demandadas.

O tramite no Senado do texto que veio da Câmara foi rápido, contando com o estímulo da Ministra da Justiça, Ideli Salvatti, do Governo Dilma, no sentido de que a matéria fosse aprovada o mais rápido possível na CCJ e no plenário (BRASIL, 2012a). Ele chegou à Casa em novembro de 2011, e foi aprovado em junho de 2012.

O senador Pedro Simon apresentou um voto em separado na Comissão de Constituição e Justiça, em desacordo com o parecer do relator, por considerar que as modificações da Câmara representavam um retrocesso em relação ao texto aprovado inicialmente pelo Senado. No seu voto, Simon faz menção à contribuição do ENCLCLA:

Destaco a valiosa colaboração do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, instância vinculada à Secretaria Nacional de Justiça, órgão do Ministério da Justiça, cujas teses foram bem aproveitadas na medida do possível, em face a dispositivos que violariam princípios constitucionais no que se refere à iniciativa de proposições. Merecem igualmente congratulações o COAF e o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros no Banco Central —, que nos orientou diligentemente a seguir as orientações da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLCLA (BRASIL, 2012a, p. 439).

Não obstante, o texto foi aprovado por unanimidade, inclusive com voto de Simon, que considerou que, mesmo com os retrocessos operados pela Câmara de Deputados, o projeto representava um avanço importante: “Em suma, o arsenal brasileiro de combate à lavagem de dinheiro, internacionalmente apontado como fraco, adquire robustez” (BRASIL, 2012a, p. 440).

Nota-se, em vários discursos dos senadores na sessão em plenário, a ideia de que o Brasil se juntava aos países que possuíam normas mais avançadas de combate à lavagem de dinheiro:

Senador Agripino Maia (DEM-RN): Quanto mais terceiro mundo, quanto mais subdesenvolvidos os países, maior a brecha para a corrupção, e talvez a

maior das brechas para a corrupção seja o descuido com o dinheiro malandro. [...] Os aperfeiçoamentos já foram aqui exaustivamente colocados por todos os Senadores que aqui falaram. O que desejo fazer é o registro da importância dessa matéria, que coloca o Brasil no rol de países desenvolvidos, que cuidam do dinheiro com a devida responsabilidade, como os Estados Unidos, a Suíça e tantos outros países, onde para ingressar com dinheiro ou para gastar o dinheiro tem que provar e justificar a origem. Com isso estabelecem-se parâmetros que balizam a corrupção (BRASIL, 2012a, p. 444)

Senador Pedro Taques (PDT-MT): Ele avança [o projeto] em alguns pontos, Sr<sup>a</sup> Presidente. Poderia citar um deles: o que transforma a nossa legislação sobre lavagem de dinheiro de uma legislação de segunda geração para uma de terceira geração. (...) Esse ponto, Sr<sup>a</sup> Presidente, faz-nos atender a tratados internacionais que a República Federativa do Brasil restou assinando, como a Convenção das Nações Unidas contra a Macrocriminalidade, que faz referência a organização criminosa (BRASIL, 2012a, p. 444).

Antônio Carlos Valadares (PSB-SE): O Brasil está atento ao problema [da lavagem de dinheiro], mas carece, ainda, de dotar sua legislação de meios mais eficientes para combatê-lo. O Senado Federal, neste momento, tem a oportunidade de aprovar uma reforma na legislação e dar um grande passo para modernizar nosso sistema de combate à lavagem de dinheiro, tornando-o mais rigoroso (...) A legislação nacional de cada país deve estar alinhada aos padrões internacionais mais avançados de ação contra esses crimes (BRASIL, 2012a, pp. 440-441)

### 3.4.2 Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção)

De início, é importante destacar que a Lei Anticorrupção brasileira é mais severa do que o FCPA, sua congênere. Diferentemente da lei estadunidense, a lei brasileira não demanda que se prove a intenção de corromper e não permite o pagamento para acelerar processos cujo resultado já está determinado (*grease payment*) (ZUCKER, 2014). Andrew J. Ceresney, então codiretor da Divisão de *Enforcement* da SEC, elogiou a lei brasileira:

Embora a SEC e o DOJ estejam na vanguarda dessa luta global contra a corrupção, não podemos fazer isso sozinhos. Existem parceiros de *enforcement* capazes e comprometidos em todo o mundo, e seus números estão crescendo constantemente. Nos últimos cinco anos, passamos por uma transformação em nossa capacidade de obter assistência significativa e oportuna de nossos parceiros internacionais. E por meio de nossos esforços colaborativos, o mundo está se tornando um lugar menor para atores corruptos. Em particular, muitos de nossos parceiros estrangeiros deram passos importantes este ano para fortalecer suas próprias leis anticorrupção e intensificar seus esforços de aplicação. Por exemplo, o Brasil aprovou a “Lei da Empresa Limpa”, uma lei anticorrupção que, pela primeira vez, impõe responsabilidade criminal a empresas que pagam propina a funcionários

públicos estrangeiros. Mais abrangente em seu alcance do que a FCPA, essa nova lei proíbe todas as empresas que operam no Brasil de pagar propina a qualquer funcionário do governo, nacional ou estrangeiro (CERESNEY, 2013, tradução nossa).<sup>134</sup>

A Lei Anticorrupção trouxe para o Direito brasileiro a responsabilização objetiva civil e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, e estabeleceu sanções variando de 0,1% a 20% do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo (art. 6º), além da reparação integral do dano causado.

Ainda, a lei prevê a possibilidade de se firmar acordos de leniência, por meio dos quais as sanções podem ser atenuadas se as empresas colaborarem com as investigações. Nos termos da norma, elas podem ser diminuídas em até dois terços se a empresa firmar acordo de leniência em que auxilie na identificação de demais envolvidos e na obtenção célere de documentos comprobatórios do ilícito. A lei também determina que a existência ou não de um programa de integridade (*compliance*) deverá ser levada em consideração na aplicação das sanções.

O *compliance* foi tratado de modo mais detalhado no Decreto 8.420/15, que regulamenta a Lei em comento. Nos termos deste decreto, o acordo de leniência tem que versar, obrigatoriamente, sobre a criação ou aperfeiçoamento de um programa de integridade na empresa.

A Lei Anticorrupção surge de anteprojeto de iniciativa do próprio Poder Executivo, sob responsabilidade do Ministério da Justiça, CGU e AGU, encaminhado ao Congresso em outubro de 2009. Na mensagem que acompanhou a submissão do anteprojeto à deliberação do Congresso, afirma-se que o objetivo era suprir lacuna do sistema jurídico brasileiro em relação à responsabilização de pessoa jurídica por prática de corrupção. Consta na mensagem que, com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito das três Convenções anticorrupção do qual é signatário, “o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela

---

<sup>134</sup> O texto na língua original é: “Although the SEC and DOJ are at the forefront of this global fight against corruption, we cannot do it alone. There are capable and committed law enforcement partners worldwide, and their numbers are steadily growing. Over the past five years, we have experienced a transformation in our ability to get meaningful and timely assistance from our international partners. And through our collaborative efforts, the world is becoming a smaller place for corrupt actors. In particular, many of our foreign counterparts have taken important steps this year to strengthen their own anticorruption laws and step up their enforcement efforts. For example, Brazil passed the “Clean Company Law,” an anticorruption law that, for the first time, imposes criminal liability on companies that pay bribes to foreign government officials. More expansive in its reach than the FCPA, this new law forbids all companies that operate in Brazil from paying bribes to any government official, whether domestic or foreign. In the U.K., the Serious Fraud Office announced its first prosecution case under the Bribery Act.”

corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais (BRASIL, 2009).”

O projeto passou a tramitar na Câmara dos Deputados em regime de prioridade em fevereiro de 2010, como o Projeto de Lei 6.826/10. O PL contou com quatro comissões e, além destas, foi criada uma Comissão Especial, presidida pelo deputado João Arruda (PMDB-PR), e tendo como relator o deputado Carlos Zarattini (PT-SP).

Consta no parecer de Zarattini que o alicerce doutrinário e jurisprudencial do projeto está expresso na pesquisa “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas - um a contribuição para o debate público brasileiro”, realizada pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), na qual propõe-se afastar a responsabilização penal e optar pela alternativa administrativa e civil.

Esta pesquisa foi contratada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, com vistas à conformação legislativa do Brasil às Convenções anticorrupção que o país ratificou. A pesquisa aponta que, no ordenamento jurídico brasileiro, seria difícil penalizar criminalmente as pessoas jurídicas por delitos econômicos. Mais adequado seria a penalidade administrativa por responsabilidade objetiva, via adotada na apresentação do anteprojeto pelo Poder Executivo, e que se manteve durante a sua tramitação.

Assim, o projeto inicial tratava basicamente da responsabilização objetiva da pessoa jurídica. Não havia qualquer referência ao acordo de leniência. Em relação às políticas de integridade (*compliance*), o texto do anteprojeto limitava-se a prescrever que seria levada em consideração “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, sem, contudo, prescrever quais seriam seus efeitos.

O projeto mudou substancialmente com as contribuições de terceiros, convidados pelos deputados da Comissão Especial para participarem de audiências públicas. Realizaram-se quatro audiências, com a participação do Ministro de Estado da CGU, Jorge Hage Sobrinho, do Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial (IBRADEMP), Bruno Maeda, da Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU, Vânia Vieira, do advogado do Escritório Machado Meyer, Leonardo Machado, entre outros. Além das audiências, realizou-se reunião informal com o Diretor Jurídico da OCDE, Nicola Bonucci.

Destaca-se a contribuição do IBRADEMP, mencionada no próprio parecer aprovado pela comissão. Foi a partir dela que se incluiu o capítulo que trata do acordo de leniência, e que se estabeleceu o rito para a responsabilização judicial, qual seja, o rito da ação civil pública. Além de ter participado de audiência pública representada pelo seu coordenador da área de anticorrupção e *compliance*, Bruno Maeda, a IBRADEMP enviou à comissão um relatório com comentários ao projeto de lei que influenciou significativamente o texto do substituto apresentado pelo relator da comissão. Este relatório foi elaborado por uma equipe de 20 advogados, oito deles internos de empresas multinacionais estrangeiras e brasileiras - dos setores automobilístico, de infraestrutura, químico, de software, de tecnologia e telecomunicação – e doze de escritórios de advocacia de São Paulo e Curitiba que atuavam na área de anticorrupção e *compliance*.<sup>135</sup>

O relatório enviado pela IBRADEMP faz alusão constante à convenção anticorrupção da OCDE, e também ao *Foreign Corruption Practice Act* (FCPA) e ao *United Kingdom Bribery Act*, normas dos Estados Unidos e do Reino Unido contra a corrupção transnacional, que servem de referência para muitas das modificações operadas pela Lei Anticorrupção. O relatório propôs 14 alterações ao projeto, “a fim de aperfeiçoá-lo e adequá-lo às melhores práticas internacionais no combate da corrupção e ao sistema jurídico brasileiro”. (IBRADEMP, 2011, p. 3). Destacam-se, entre as alterações propostas, a inserção do acordo de leniência e o estabelecimento de diretrizes para os programas de integridade dos benefícios para as empresas que tenham um programa de *compliance* efetivo.

Na segunda audiência pública, realizada em 09 de novembro de 2011, a preocupação com a extraterritorialidade do FCPA, lei congênere dos Estados Unidos, aparece pela primeira vez. O deputado Zarattini manifesta preocupação com a investigação da Embraer, por parte de autoridades estadunidenses no âmbito do FCPA, pelo pagamento de propina a membros do governo da República Dominicana para a venda de oito aviões Super Tucanos.

---

<sup>135</sup> Os coordenadores do Comitê Anticorrupção do IBRADEMP, Bruno Maeda e Carlos Ayres, ambos sócios do escritório “Maeda, Ayres e Sarubbi Advogados”, são advogados atuantes na área de *compliance* com experiência internacional. Bruno Maeda é formado em Direito pela USP, com mestrado na University of London School of Economics and Political Thought. Na época do Relatório, trabalhava para a “Trench, Rossi e Watanabe”, um dos maiores escritórios do país e, entre 2005 e 2006, trabalhou para o escritório de advocacia internacional “Baker & McKenzie” em Londres, transformando-se, desde então, em um parceiro deste escritório na área de *compliance* para a América Latina. Carlos Ayres é formado pela PUC-SP e cursou várias pós-graduações no exterior. Fez o LLM na Universidade da Flórida, com foco em crimes de colarinho branco, e fez um curso sobre crime de colarinho branco na Universidade de Coimbra. Assim como Maeda, Ayres trabalhou no escritório “Trench, Rossi e Watanabe”, para o escritório “Baker & McKenzie” e representou empresas perante autoridades brasileiras e o DOJ e a SEC nos Estados Unidos.

Esta investigação havia se tornado pública poucos dias antes da audiência. O deputado demonstra apreensão com a possibilidade de que o FCPA estivesse sendo usado como um instrumento para impedir a concorrência de empresas brasileiras no mercado internacional. Zarattini indaga se o projeto de lei em comento poderia dar mais autonomia ao Brasil, e se teria o condão de evitar medidas punitivas em outros países: “Até o momento do caso Embraer, eu não tinha me atentado para esse aspecto, para a possibilidade de estar assistindo não a uma investigação de fato, mas à tentativa de obstruir uma concorrência”<sup>136</sup>

Leonardo Machado, advogado convidado, respondeu ao deputado, afirmando que a promulgação da Lei Anticorrupção não impediria a punição de empresas brasileiras no exterior, mas que a ausência de legislação nacional enfraqueceria o país, e que a condução de investigações no Brasil seria positiva para o Brasil. Machado citou vários casos de empresas europeias investigadas por autoridades estadunidenses no âmbito do FCPA, afirmando que a cooperação internacional nestas investigações é uma tendência, e que o Brasil assumiria uma conduta apenas reativa, e não proativa, se não aprovasse o projeto em mesa.

Destaca-se, também nesta audiência, a fala da diretora de Prevenção à Corrupção da CGU, Vânia Vieira,<sup>137</sup> que chegou a trabalhar na formulação do anteprojeto. A sua fala é relevante não só pela importância de Vânia para o projeto de lei, mas também porque transmite o senso de urgência e indignação compartilhado por parte da burocracia da rede de *accountability*.

Respondendo à indagação de Zarattini, Vieira explicou que a OCDE possui um banco de dados com possíveis casos de suborno transnacional, e que a organização cobra dos países envolvidos medidas para punirem as empresas ou as pessoas físicas, e que no caso brasileiro há, por intermédio do DRCI, solicitação de cooperação internacional para investigar casos de corrupção transnacional. Ela fala que “isso é o que esperam de nós; se o Brasil hoje cresce tanto

---

<sup>136</sup> Transcrição feita pelo autor de áudio de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 9 de novembro de 2011. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=39701>.

<sup>137</sup> Vânia Vieira graduou-se em Administração Pública (FJP) e Direito em 2002 (UFMG). Tornou-se Advogada da União em 2006. Cedida à CGU, foi Diretora de Transparência e Prevenção da Corrupção entre 2006 e 2012, participando intensamente do ENCCCLA. Vieira é especialista em *Compliance* pelo Instituto de Direito Penal Económico e Europeu (IDPEE), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em parceria com o Instituto de Ciências Criminais – IBCCRIM. Na área internacional, atuou como delegada representante do Brasil no Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC) da OEA (2006 a 2012), presidindo o Grupo de Peritos de 2009 a 2011, além de ter chefiado várias delegações brasileiras em congressos e reuniões internacionais relacionadas a temas anticorrupção e transparência. Várias leis recentes contaram com a participação de Vieira, entre elas a Lei de Acesso à Informação (12.527/11) e a Lei Anticorrupção (12.846/13).

a inserção economia, então o Brasil está sendo muito cobrado porque cresce a preocupação de que as empresas brasileiras também estão cometendo suborno em outros países.”<sup>138</sup> Ainda, a sua fala evidencia o constrangimento operado pelos pares internacionais, já mencionado anteriormente. Segundo Vieira:

Não é possível falar em aumento da governança pública e privada sem responsabilização da pessoa jurídica. Nós literalmente temos passado vergonha quando nós vamos representar o Brasil nos fóruns e infelizmente ainda temos esse déficit com os compromissos internacionais assumidos. Não é possível o Brasil pretender ser a 5ª economia do mundo sem complementar seu arcabouço jurídico.<sup>139</sup>

A preocupação manifestada por Zarattini na audiência é relevante, pois foi a primeira vez que o tema do combate à corrupção foi associado a uma possível estratégia comercial dos Estados Unidos. Ainda, é a primeira vez em que se tenta justificar a adoção de novas normas anticorrupção não somente pela modernização e incorporação das melhores práticas internacionais, mas por seu potencial de dotar o Brasil de mais autonomia e capacidade de defender suas empresas diante do cenário vislumbrado de instrumentalização do combate à corrupção no âmbito da competição comercial internacional.

Zarattini voltaria a abordar o tema em reunião informal na Câmara dos Deputados com o Diretor Jurídico da OCDE, Nicola Bonucci, convocada pelo próprio Zarattini para aprofundar o conhecimento sobre as normas internacionais de corrupção transnacional e sobre a posição da OCDE quanto ao tema. O deputado afirmou que:

Nós estamos bastante preocupados também com a forma como alguns países podem buscar punir empresas brasileiras que atuam no exterior a partir de uma legislação dos seus próprios países. Cito o caso de uma investigação que foi iniciada pelos Estados Unidos sobre a EMBRAER, uma empresa brasileira fabricante de aviões. Aliás, ontem, os Estados Unidos suspenderam um contrato da empresa EMBRAER que já estava vencido não por esse motivo de acusação suborno, mas por uma decisão burocrática, evidentemente uma questão comercial (...) se nós tivermos essa legislação, no âmbito da OCDE, outros países poderiam punir empresas brasileiras por sua atuação no exterior, ou isso a OCDE reconhece que ficaria a cargo da justiça e da administração brasileira?<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Transcrição feita pelo autor de áudio de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 09 de novembro de 2011. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=39701>.

<sup>139</sup> Transcrição feita pelo autor de áudio de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 09 de novembro de 2011. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=3970>.

<sup>140</sup> Transcrição feita pelo autor de áudio de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 29 de fevereiro de 2012. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=40236>.

Bonucci, assim como Leonardo Machado, afirmou não haver nenhuma garantia de que as autoridades dos EUA deixariam de aplicar sanções por conta de punições aplicadas pelo Estado brasileiro, e que não há nenhum mecanismo na OCDE capaz de impedir a dupla punição. Contudo, para ele a aprovação da Lei Anticorrupção tornaria o Brasil mais forte para negociar com os EUA a não punição de suas empresas, apesar de não implicar em uma garantia contra a perseguição das autoridades daquele país. Bonucci reconheceu que existia uma preocupação de vários países com as sanções estadunidenses:

Vou ser muito franco [...] Quando você olha para a política dos EUA, há uma suspeita, não só no Brasil, mas em muitos países europeus, de que os EUA estão tentando... ser os EUA. [Estão tentando] decidir quem é bom e quem é mau no mundo. Das dez penalidades mais pesadas nos EUA, oito não são de empresas americanas, e sim de empresas como a SIEMENS ou outras empresas europeias (Tradução nossa).<sup>141</sup>

Feitas estas consultas, o relator Zarattini apresentou pareceres favoráveis ao projeto, destacando a importância dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil em relação ao combate à corrupção:

O controle da corrupção passou a ter, portanto, fundamental importância no fortalecimento das instituições democráticas e na viabilização do crescimento econômico dos países, motivo pelo qual foram elaboradas a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, das quais o Brasil é signatário. Surgiu daí, portanto, a necessidade de elaboração de legislação específica que alcançasse, por meio da responsabilização administrativa e civil, as pessoas jurídicas responsáveis pelos atos de corrupção descritos nos acordos internacionais, posto que os atos de corrupção ativa e passiva estabelecidos como crime em nosso direito penal têm o poder de atingir apenas as pessoas naturais. (...) Desta forma, para preencher esta lacuna legislativa no direito pátrio e atender aos acordos internacionais assumidos pelo Brasil, é que se elaborou e encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.826, que passamos a analisar de forma pormenorizada (BRASIL, 2012b, pp. 11-12).

O último parecer do Deputado Zarattini foi aprovado em 24 de abril de 2013 e, sem a necessidade de ser votado em plenário, o projeto foi enviado em junho para o Senado. O início dos protestos fez com que, na outra Casa, ele tramitasse em ritmo muito acelerado. Recebido

---

<sup>141</sup> Transcrição feita pelo autor de áudio de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 29 de fevereiro de 2012. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=40236>. O texto em língua estrangeira é: “I will be very frank [...] When you look at the US policy, there is a suspicion, not only in Brazil, but in many europeans countries, tha the US is trying to... to be the US. To decide who is good and who is bad in the world. Out of the ten heaviest penalties in the US, eight are non US companies, companies like SIEMENS, or other european coompanies.”

no dia 19 de junho, em 23 do mesmo mês foi aprovado requerimento de urgência da matéria. No dia seguinte, a matéria foi discutida, e o senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES) deu parecer favorável no plenário em substituição às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e de Constituição, Justiça e Cidadania. O projeto, na forma que veio da Câmara, foi aprovado por unanimidade em votação simbólica.

É notável, nos discursos dos senadores, a preocupação com o prestígio do Senado diante das manifestações de rua, e a centralidade do tema anticorrupção:

Jorge Viana (PT-AC): O Senador Renan assumiu um compromisso e está exercendo esse compromisso de fazer uma agenda que leva em conta o clamor das ruas, que leva em conta todo um apanhado de vários Senadores que apresentaram propostas que estavam aí, e não conseguiram entrar na Ordem do Dia. (...) O Presidente Lula tomou uma iniciativa quase quatro anos atrás. Esse projeto estava há três anos na Câmara. Três anos! Agora, com esse movimento do povo na rua, ele entra na Ordem do Dia, e estamos deliberando sobre ele. Mas é um projeto de iniciativa do Governo Federal, do Presidente Lula, do Brasil (BRASIL, 2013a, pp. 42.953-42.954).

Ana Amélia (PP-RS): Coincidiu que, no momento em que nós estamos vivendo, as ruas estão exigindo exatamente um rigoroso combate à corrupção. E aqui está consubstanciada uma legislação com essa finalidade (BRASIL, 2013a, p. 42.955).

José Agripino (DEM-RN): Faz três anos que essa matéria está tramitando. Ainda bem que a voz das ruas entra nesta Casa. É verdade, nós temos a humildade de reconhecer que a velocidade que o Congresso adquiriu, nas duas últimas semanas, é para dar respostas democráticas às preocupações da sociedade. E isso tem de ser atitude permanente. Tem de ser atitude permanente! Isso não pode ser um espasmo de 15 dias nem de dois meses (BRASIL, 2013a, p. 42.955).

O senador Renan Calheiros, então presidente do Senado, destacou que, para além da Lei Anticorrupção, a Casa possuía uma agenda de combate à corrupção em várias frentes:

Gostaria de lembrar que nós já votamos o crime de corrupção como crime hediondo; a Ficha Limpa para os servidores públicos dos Três Poderes; nós vamos eliminar, na próxima semana, essa excrescência que significa membros do Ministério Público, quando cometem crime de corrupção, ganharem como prêmio uma aposentadoria; e há sobre a mesa um requerimento, assinado pelos Líderes partidários, que pedem a votação da proposta de emenda à Constituição que elimina o foro especial, o chamado foro privilegiado (BRASIL, 2013a, p. 42.956).

Percebe-se que o argumento do deputado Zarattini sobre o possível fortalecimento da posição do país frente à punição das empresas nacionais no exterior não aparece nos discursos dos senadores. A tônica era a do atendimento à demanda das ruas por combate à corrupção.

Esse mesmo senso de urgência e a preocupação com as manifestações de rua são evidentes também na aprovação da Lei 12.850/13, como se verá mais à frente.

A incorporação do *compliance* com a Lei 12.846/13 levou à reprodução, no Brasil, do fenômeno da “porta giratória”<sup>142</sup> no âmbito do combate à corrupção. É o caso do “decano” da Lava Jato, Carlos Fernando Lima, que se aposentou em 2018 para trabalhar na advocacia privada na área de *compliance*. Carlos, em uma entrevista para a Expert XP 2018, da XP Investimentos, chegou a afirmar:

Não há mais como trabalhar sem *compliance*, especialmente no mundo globalizado. Não estamos falando só de Brasil, estamos falando de um sistema interligado que, hoje, uma ação no Brasil pode gerar punições nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, em diversos países. Isso veio para ficar. Ainda está precisando haver um comprometimento efetivo das empresas. O *compliance* é honestidade, e não apenas licitude. (UM BRASIL, 2018)

O ex-procurador Marcelo Miller, que era assessor do ex-Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, e trabalhava com ele nas investigações da Operação Lava Jato, saiu do Ministério Público Federal para trabalhar no escritório norte-americano Trench, Rossi, Watanabe, mas teve que se demitir após ser acusado de conduzir e orientar a colaboração de Joesley Batista, presidente da JBS, empresa que passou a ser defendida justamente pelo escritório. O próprio Rodrigo Janot decidiu se aposentar da procuradoria para prestar consultorias na área de *compliance* e leniência.

Essa metamorfose de agentes da persecução penal em consultores ou advogados das empresas que poderiam ser perseguidas é bastante relevante, pois remete a um modelo adotado por vários ex-agentes do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ). Nos EUA, onde o instituto do *compliance* surgiu e floresceu nos últimos anos, vários procuradores saíram de suas funções públicas e seguiram suas carreiras como consultores e especialistas em crimes de colarinho branco<sup>143</sup> em grandes escritórios de advocacia.

Sandra Moser, chefe do Departamento Anticorrupção que supervisionou os acordos firmados pela Petrobrás e Odebrecht, passou a trabalhar para o escritório Quinn Emanuel. Charles Duross, que foi chefe do Departamento de 2010 a 2014, também optou por deixar de ser procurador e trabalha, desde então, para o escritório Morrison & Foerster. Patrick Stocks, o

---

<sup>142</sup> “porta giratória” é a tradução de “revolving door”, termo coloquial que se refere ao movimento contínuo de pessoal no papel de regulador e no papel de profissional da empresa regulada, o que muitas vezes envolve conflito de interesses e erosão dos limites que separam o setor público do privado.

<sup>143</sup> Crimes não violentos, como motivação financeira, praticados por profissionais governamentais e empresariais.

sucedor de Duross, adotou a mesma estratégia e foi trabalhar no escritório Gibson Dunn. Também é o caso de Scott Schools, que era do DOJ e foi contratado pela Uber como o chefe do setor de *compliance*. Daniel Fridman, um ex-promotor do DOJ que se tornou sócio do escritório White & Case, elogiou as iniciativas brasileiras relacionadas à prática do *compliance* no Brasil, em um evento na American Chamber of Commerce (AMCHAM):

Os Estados Unidos levaram cerca de 30 anos para chegarmos onde estamos hoje. O Brasil conseguiu em quatro. Estou muito impressionado o quanto as coisas mudaram. (...) Quando falo com meus colegas brasileiros nos escritórios de advocacia, falamos a mesma língua. Usamos os mesmos processos, protocolos e métodos de investigação. Minha visão é que o Brasil teve dores de crescimento nos últimos anos e adotou muitas práticas dos EUA.<sup>144</sup> (EX-PROMOTOR DOS EUA, 2018)

O mesmo aconteceu com diversos membros do SEC que trabalhavam em casos do FCPA em posição de destaque. Cheryl Scarborough, chefe da Unidade FCPA do SEC de 2010, quando a unidade foi criada, até 2011, foi trabalhar no escritório Simpson Thacher & Bartlett. A chefe seguinte, Kara Brockmeyer, que chefiou a unidade de 2011 até 2017, passou a trabalhar no Debevoise & Plimpton.

### 3.4.3 Lei 12.850/13 (Lei de Organizações Criminosas)

A Lei de Organização Criminosa (Lei 12.850/13) introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o tipo penal “organização criminosa”, que não existia até então,<sup>145</sup> com previsão de pena consideravelmente maior (3 a 8 anos) que o de associação criminosa (1 a 3 anos). A norma regulamenta uma série de técnicas especiais de investigação no âmbito deste novo tipo penal, entre elas a colaboração premiada.

A colaboração premiada já existia anteriormente, e era aplicável para crimes hediondos (Lei 8.072/90), crimes financeiros (Lei 9.080/95), lavagem de dinheiro (Lei 9.613/98), tráfico de drogas (Lei 11.343/11), entre outros. Entretanto, a nova norma, além de regulamentá-la para o crime de organização criminosa, estabeleceu um amplo rol de benefícios ao delator, aumentando os incentivos para a delação. Segundo o disposto na lei, um acordo que resulte na

---

<sup>144</sup> Disponível em <https://www.amcham.com.br/noticias/competitividade/ex-promotor-dos-eua-elogia-avancos-no-compliance-brasileiro-2018>

<sup>145</sup> A Lei 9.034/1995 equiparava organização criminosa ao crime de quadrilha ou bando previsto no art. 288 do Código Penal, crime este que foi transformado em associação criminosa - diferente de organização - com o advento da Lei 12.850/13. A Lei 10.217/2001 distinguiu organização de criminosa de associação, e regulamentou novas técnicas de investigação, mas tornou-se ineficaz devido à inexistência do tipo penal “organização criminosa”.

identificação de outros membros da organização, na revelação da sua estrutura hierárquica, na recuperação dos produtos e na prevenção das infrações, pode produzir o perdão judicial, a redução da pena restritiva de liberdade em até dois terços e a substituição por pena restritiva de direitos.

Esta inovação é muito importante, pois o uso estratégico da colaboração premiada para os crimes de organização criminosa esteve presente desde o início da Operação Lava Jato e possibilitou uma penetração sem precedentes nos esquemas de corrupção investigados.<sup>146</sup> Ainda, em conexão com a prisão preventiva, ela forneceu grande discricionariedade aos operadores da força-tarefa e, através de vazamento ou divulgação do conteúdo de acordos de colaboração, estes atores conseguiram, em alguma medida, pautar a agenda política nacional e manter o apoio à operação.

A lei em comento foi proposta em maio de 2006 pela senadora Serys Slhessarenko (PT-MS). Apesar de não constar na exposição de motivos da senadora, o projeto foi, em grande parte, motivado por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Em 2004 o país ratificou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), que prevê, entre outras disposições, a tipificação da organização criminosa e a adoção da colaboração premiada (art. 26) pelos Estados signatários. Por meio desta convenção, o instituto da colaboração se espalhou pelo mundo nos últimos anos.

A ENCCLA teve um papel importante na formulação do seu anteprojeto e na sua tramitação. A Meta 11/2006 e a Ação 09/2011 orientavam, respectivamente, que a ENCCLA deveria “elaborar projeto de lei que tipifique organização criminosa” e “atuar junto ao Congresso para aprovação dos seguintes Projetos de Lei: PL 3443/08 (Nova lei de combate à lavagem de dinheiro) e PL 6578/2009 (Organização Criminosa).”<sup>147</sup>

Em 2007 o relator do projeto na CCJ, senador Aloizio Mercadante (PT-SP), apresentou o primeiro parecer no qual propôs algumas modificações ao texto inicial, entre elas a substituição do termo “crime organizado” por “organização criminosa” e a introdução da possibilidade, para além do perdão judicial, de redução de um terço a dois terços da pena em

---

<sup>146</sup> Segundo Rodrigues (2019) o MPF fez uso de intensa atividade criativa ao suprir as lacunas da lei sobre questões práticas da colaboração, o que levou, inclusive à criação de novos tipos de regimes de pena, como “fechado diferenciado” ou “semiaberto diferenciado”, e à criação de cláusulas que impedem o réu de entrar com recursos.

<sup>147</sup> O histórico das Metas e Ações da ENCCLA estão disponíveis em: <http://enccla.camara.leg.br/acoeh/historico-acoeh-enccla>.

caso de colaboração. No seu parecer, Mercadante destaca os compromissos internacionais firmados pelo Brasil por força da ratificação da Convenção de Palermo:

Em linhas gerais a proposição legislativa, se aprovada, preencherá lacuna no ordenamento jurídico brasileiro no que se refere à definição de organização criminosa, o que vem dificultando a atuação e órgãos de investigação, Ministério Público e Poder Judiciário no combate ao crime organizado. Não bastasse isso, a sociedade, sobretudo em razão da atuação crescente de organizações criminosas, anseia por aperfeiçoamentos na legislação que viabilizem efetiva repressão dos crimes por elas praticados. Vale lembrar que a ratificação da Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional exige a adequação e nossas leis a seus termos, sob pena de responsabilização do Estado brasileiro no plano internacional (BRASIL, 2007, p. 10.833).

Mercadante afirma ainda que parte das modificações propostas foi motivada pela necessidade de adequar o texto do projeto ao disposto na convenção:

Cremos, no entanto, que algumas alterações se fazem necessárias a fim de que o presente projeto de lei melhor se harmonize ao texto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), ratificada em 28 de janeiro de 2004 e promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. (BRASIL, 2007, p. 10.828).

Após aprovação, em novembro de 2007, do segundo parecer do senador Mercadante, o projeto ficou parado até 31 de março de 2009, quando foi incluído na ordem do dia. Nesta ocasião, o senador Romeu Tuma (PTB-SP), ex-delegado de polícia, requereu que fosse retirado da pauta e retornasse à CCJ para que se substituísse o termo “investigação” por “inquérito policial”, trazendo à baila a controvérsia sobre o poder de investigação do Ministério Público.

O relator decidiu convocar audiência, que ocorreu nos dias 3 e 9 de junho daquele ano com a presença da presidente do Grupo Jurídico da ENCCLA, de lideranças de associações de delegados, de procuradores do Ministério Público e de membros do Poder Judiciário, entre eles o ministro Gilmar Mendes.

Com as contribuições feitas em audiências, diversas modificações foram apresentadas no novo parecer do relator. A seção referente à colaboração premiada sofreu várias alterações. Entre elas, a suspensão do prazo prescricional da denúncia durante as negociações da colaboração, a possibilidade de o benefício consistir no não oferecimento da denúncia, a possibilidade de substituição da pena de prisão por restritiva de direitos, a possibilidade de concessão de perdão judicial no curso do processo, e a previsão expressa de que a sentença não pode se fundamentar unicamente nas declarações do colaborador.

O substitutivo, então, foi votado e aprovado, sem óbice por parte dos senadores, no dia 02 de dezembro de 2009, e foi para Câmara como o Projeto de Lei 6.578/09. O primeiro parecer

na Casa foi dado em 1º de dezembro de 2010. O relator João Campos (PSDB-GO), explicita a relevância da Convenção de Palermo e a contribuição da ENCCCLA:

A proposta em tela pretende substituir a atual lei de regência, atualizando-a e criando novos institutos, diante dos reclamos dos doutrinadores, em face da alegada má redação da norma em vigência. Além disso, busca adequar a legislação aos ditames da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, ratificada em 28 de janeiro de 2004 e promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Ademais, propõe-se ao legislador pátrio acolher no texto do projeto de lei sob exame as teses mais modernas esposadas pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCCLA (BRASIL, 2010, p. 2).

A fala feita em sessão do plenário pelo deputado Fernando Francischini (PSDB-PR), presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, no dia seguinte à aprovação do último parecer do deputado João Campos, expressa a noção de que o país estava incorporando técnicas mais avançadas de combate à criminalidade, existentes nos países desenvolvidos:

Agora, com a Lei de Combate ao Crime Organizado, temos a regulamentação do que é uma organização criminosa (...) Temos também a regulamentação dos meios de investigação para a polícia e o Ministério Público investigarem essas organizações: a infiltração de agentes policiais; a interceptação telefônica, agora regulamentada nos seus detalhes; a interceptação ambiental; a escuta ambiente; a captação de sinais eletromagnéticos; toda uma estrutura de que países desenvolvidos como os Estados Unidos e países europeus dispõem na sua legislação para enfrentar esses graves delitos. Nosso País hoje vive uma grave crise na segurança pública, seja pelo aumento dos homicídios em todo o País, seja pelo tráfico de drogas na fronteira, especialmente no meu Estado, na região de Foz do Iguaçu, de Guaíra, região de fronteira. Temos que ter instrumentos à mão para enfrentar essa criminalidade (BRASIL, 2011, pp. 93-94).

Na Comissão de Constituição e Justiça, o tema da competência de investigação do Ministério Público voltou a ensejar controvérsias. O relator Vieira da Cunha (PDT-RS), que era promotor de justiça antes de ingressar na carreira política, introduziu vários dispositivos que permitiam a investigação criminal pelo Ministério Público, levando à manifestação em voto contrário de João Campos que, assim como Romeu Tuma, era delegado de polícia. Campos afirmou que Cunha divergia do que havia sido acordado em reunião feita com os representantes das Polícias Federal e Civil, o presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e integrantes do Ministério da Justiça. A controvérsia foi resolvida em nova reunião, realizada com Vieira da Cunha, João Campos e representantes do Ministério da Justiça, decidindo-se pela apresentação de um novo parecer sem estes dispositivos (PEREIRA, 2018).

Finalmente, o projeto foi votado na Câmara no dia 04 de dezembro de 2012, tendo como principais modificações em relação ao texto que veio do Senado a possibilidade do delegado subscrever acordo de colaboração e a remoção de dispositivo que permitia que o juiz reconhecesse benefícios independente de pedido das partes (RODRIGUES, 2019). A aprovação foi por consenso, e não houve fala em plenário para além da dos relatores. Na fala de ambos está presente a ideia de que a nova lei visava atender demandas da sociedade relativa à segurança pública, noção que permeou o trâmite do projeto nas duas Casas.

Ao retornar para o Senado, o projeto tramitou com celeridade. O parecer da CCJ de 10 de julho, do relator Eduardo Braga, assim como foi feito em pareceres anteriores, destaca a relevância da ENCCLA e da Convenção de Palermo:

Oportuno citar que a matéria ganhou o apoio da Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro -, fórum que reúne os órgãos mais importantes incumbidos da persecução penal e que anualmente traça metas conjuntas para o combate à criminalidade organizada (BRASIL, 2013b, p. 1).

O Substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados que ora analisamos acolheu - assim como o fizera o texto final aprovado no Senado Federal -, o modelo adotado pela Convenção de Palermo e há muito tempo defendido pela Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (BRASIL, 2013b, p. 10).

Assim como ocorreu com a Lei Anticorrupção, as manifestações de junho de 2013 aceleraram a aprovação do projeto de lei. No dia da aprovação do parecer supracitado na CCJ, requereu-se urgência à matéria que, também no mesmo dia, foi apreciada em plenário e aprovada sem voto contrário. A relevância da ENCCLA e a preocupação com “as ruas” aparece em algumas falas dos senadores:

Senador Vital Do Rêgo (PMDB- PB): É oportuno citar, Sr. Presidente, que essa matéria ganhou apoio da ENCCLA, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. É uma chancela importante e que foi base do relatório do Senador Eduardo Braga (BRASIL, 2013c, p. 45.908).

Senador José Pimentel (PT-CE): [O projeto de lei] vem somar-se com um conjunto de normas e diretrizes que nós estamos aprovando. Já aprovamos aqui a atualização da Lei de Lavagem de Dinheiro no final de 2012. Em seguida, aprovamos o crime hediondo para os crimes de corrupção, com a agravante de quando for agente do serviço público. Aprovamos, em seguida, o enquadramento das pessoas jurídicas como corruptoras, e agora vem essa lei que trata das organizações criminosas. Portanto, quero parabenizar V. Exa por pautar essa agenda que dialoga diretamente com as ruas, que é o combate à corrupção (BRASIL, 2013c, p. 45.909).

Presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB-AL): Eu queria cumprimentar mais uma vez o Senador Eduardo Braga, que construiu um parecer fundamental para que nós pudéssemos, com essa celeridade, apreciar essa matéria. E queria dizer ao Senado e ao povo brasileiro que essa é mais uma iniciativa muito importante do Senado Federal, de iniciativa da Senadora Serys Slhessarenko, que, ao definir mecanismos, criar mecanismos de investigação, irá sem dúvida facilitar as investigações com novos métodos, já utilizados, inclusive, em outros países (BRASIL, 2013c, p. 45.919).

### 3.5 A captura da agenda anticorrupção por atores da rede de *accountability*: abrindo caminho para a investida do sistema de justiça sobre a política

Espera-se, com o exposto nas seções anteriores, ter evidenciado o processo de autonomização das instituições que compõe a rede de *accountability* e de perda de controle dos políticos sobre a agenda anticorrupção. Este processo pode ser sintetizado na lacônica frase do ex-assessor especial de Marcio Thomaz Bastos, Pedro Abramovay: “Eles [os políticos] não se deram conta do que estava acontecendo” (LAFORGE, 2017, p. 8).<sup>148</sup>

De fato, para além do apoio quase unânime às muitas iniciativas oriundas ou modeladas pela ENCCLA, o próprio discurso dos congressistas aponta para uma reprodução, em boa parte do corpo político, das narrativas operadas por membros da burocracia ligada ao combate à corrupção.

Observa-se, primeiramente, que a ENCCLA figura como uma rede orientada por noções técnicas e carregada de autoridade moral, reverberando a autocompreensão muito positiva dos próprios integrantes da rede (ARANHA, 2015). Ainda, observa-se que muitas manifestações dos congressistas estão em sintonia com certo “estrangeirismo”, já observado por cientistas sociais em pesquisas realizadas com operadores da Lava Jato.

Neste sentido Trombini e Valarini (2020), partindo da ideia de “estoques de conhecimento”, identificam um “estrangeirismo” acionado como “americanismo” em grande parte dos atores do sistema de justiça que participaram da Operação Lava Jato. Trombini e Valarini afirmam que, no padrão interpretativo coletivo destes atores, o Brasil é compreendido como desprovido de criatividade ou de cultura para criar novas regras e técnicas, apesar de capaz de incorporar as estrangeiras. O Brasil (instância inferior) deve “importar, copiar e

---

<sup>148</sup> O texto em língua estrangeira é: “They didn’t realize what was going on.”

aprender” dos Estados Unidos (instância superior). A afirmação de um promotor público – não identificado pelas autoras - que participou da Lava Jato ilustra bem esta noção:

Primeiro os americanos desde que o FCPA começou a ser efetivamente exercido nos Estados Unidos, eles tiveram que também obrigar os outros países a terem regras mais claras e/ou semelhantes em relação a corrupção privada. O 11 de setembro nos deu um caminho financeiro, mecanismo, principalmente a lei de lavagem que é talvez o melhor mecanismo que nós temos. E também os escândalos de corrupção mudaram, também a forma pela qual certos paraísos começaram a ver, a Suíça especialmente, a ver o seu papel nesse episódio, nisso tudo. Então você pode admitir o dinheiro de sonegação, invasão de divisas não é meu problema, mas corrupção o meu país é muito evoluído pra aceitar esse dinheiro, antes aceitava agora não aceita mais. Então houve uma mudança muito grande, porque um dos pilares da Lava Jato é justamente a cooperação internacional. Nós aceitamos participar de acordos internacionais, temos uma legislação razoavelmente evoluída nesse aspecto, porque o brasileiro é bom copiador, então copia bem as legislações normalmente e de certa forma nós começamos a aprender e os outros países começaram a ser mais perceptivos. (TROMBINI & VALARINI, 2020, p. 12)

Este “americanismo” pode ser observado também em diversas manifestações públicas, artigos de jornal e palestras realizadas por membros da operação. O exemplo mais claro é a declaração de Dallagnol de que, “quem veio de Portugal para o Brasil foram degredados, criminosos; quem foi para os Estados Unidos foram pessoas religiosas, cristãs, que buscavam realizar seus sonhos, era um outro perfil de colono” (FERNANDES, 2016).

Como visto anteriormente, embora mais moderado e não necessariamente atrelado ao “americanismo”, certo “estrangeirismo” está presente em várias manifestações dos parlamentares no tocante ao combate à corrupção, à lavagem de dinheiro, e à organização criminosa.

Apesar do descontrole do corpo político em relação à agenda anticorrupção, houve um breve momento em que os interesses internacionais associados ao combate à corrupção foram alçados, pela primeira vez, à condição de um problema público. A despeito da *expertise* dos burocratas e da sua maior familiaridade com as práticas internacionais anticorrupção, este alçamento foi operado por um político e só ocorreu poucos dias após a publicização de investigação de autoridades dos EUA contra a Embraer. Contudo, atropelado pelas demandas das manifestações de 2013, este problema ficou afastado do debate público, e só retornaria anos mais tarde, devido aos efeitos econômicos da Operação Lava Jato.

Neste diapasão, verifica-se que não se abriu uma janela de oportunidade na qual este problema escoasse em direção a políticas pública no sentido de blindar preventivamente as empresas brasileiras de eventuais efeitos negativos do combate à corrupção. Ao contrário, a

janela de oportunidade aberta no contexto da crise, na qual a reafirmação da autonomia do corpo jurídico é realizada através do deslocamento da autoridade moral sobre a boa vida do político para o jurídico (FONTAINHA; LIMA, 2019), foi no sentido de alçar o combate à corrupção à condição de uma prioridade absoluta.

Tal janela de oportunidade permitiu a confluência direta entre estratégias de atores domésticos com estratégias de atores estrangeiros. A materialização principal desta confluência foi a cooperação internacional, levada a cabo muitas vezes sem observar os canais formalmente estabelecidos. Ela envolveu a transmissão de informações sensíveis, a contribuição com investigações ocorridas nos EUA contra empresas brasileiras, e o acordo para a criação de um fundo anticorrupção que beneficiaria os operadores brasileiros.

## 4 ASCENSÃO E CRISE DA LAVA JATO

### 4.1 Introdução

No capítulo anterior tratamos da internalização do regime anticorrupção internacional e do fortalecimento e autonomização da rede de *accountability* no país. No capítulo 2, tratamos da instrumentalização política da bandeira anticorrupção na história brasileira. Ambos desaguam no presente capítulo, que trata da Lava Jato.

De início, cumpre destacar que a influência do regime internacional já se faz presente nas transformações abordadas no capítulo anterior, pois elas forneceram o ferramental e a autonomia necessárias para a Lava Jato. Como dito, tendo a ENCCLA como *locus*, burocratas autonomizados da rede de *accountability* capturaram a agenda anticorrupção, dando ensejo à investida de atores do sistema de justiça sobre a política

No entanto, a influência vai muito além disso, e também vai além da participação em ONGs e *think tanks* mencionada anteriormente. Ela envolve a criação de vínculos estreitos com autoridades estadunidenses no âmbito do policiamento transnacional, possibilitadas pelas transformações relacionadas à incorporação da questão como um problema de segurança nacional dos EUA.

Um indício de tais vínculos é a participação destacada de Sergio Moro em um programa de treinamento de combate à lavagem de dinheiro coordenado pelo DOS, chamado “Bridge Projects”. De acordo com um documento interno do governo dos EUA vazado no *Wikileaks*, este programa, que contou com a presença de membros da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário, era parte de uma estratégia para o combate ao terrorismo no Brasil (KUBISKE, 2009). Moro, que discutiu os 15 pontos que ele considerava mais comuns em relação à lavagem de dinheiro no Brasil, foi o único participante nominalmente citado no documento (IDEM).

Ainda, existem vários outros indícios de que o FBI desempenhou um papel muito importante nas operações, e atuou, em vários momentos, em articulação com membros da força-tarefa, não apenas com policiais federais, mas também com membros do Ministério Público. Segundo a Agência Pública (AP) a parceria com brasileiros no âmbito do combate à corrupção

se tornou um modelo, e impulsionou o avanço profissional de agentes do FBI. Leslie Rodrigues Backschies, designada em 2014 para auxiliar investigações da Operação Lava Jato, se tornou especialista na lei FCPA, e passou a comandar a *International Corruption Unit*.

Diálogos vazados entre Deltan Dallagnol, coordenador da força-tarefa, e Vladimir Aras, secretário de cooperação internacional da Procuradoria Geral da República, indicam a proximidade da relação entre o FBI e operadores da Lava Jato. Na conversa, Deltan afirma que agentes da PF o informaram que preferiam tratar da extradição de um investigado diretamente com os estadunidenses, sem passar pelo Ministério da Justiça e pelo setor responsável na PGR. Nos diálogos, Aras tenta convencê-lo a respeitar os canais formais, afirmando que a informalidade poderia desprestigiar as instituições brasileiras no exterior, e que, no caso, o respeito aos canais formais não era uma questão de conveniência, e sim de legalidade. Aras chega a indicar para Deltan como Sergio Moro deveria redigir a sentença para viabilizar a extradição (VIANA; NEVES, 2020).

Estas revelações, ocorridas no âmbito do que ficou conhecido como a “Vaza-Jato”, apontam para profundidade da cooperação mantida com o FBI. Antes mesmo da “Vaza-Jato”, já existiam vários indícios que apontavam para esta proximidade e, inclusive, para articulação com outros atores, como advogados de escritórios de advocacia que se especializaram na área de *compliance*. No começo de 2018 o escritório internacional CKR Law organizou um debate com advogados, funcionários e ex-funcionários do FBI e do DOJ, para discutirem o combate à corrupção. As falas dos participantes deste evento são reveladoras. George “Ren” McEachern, que liderava o combate à corrupção do FBI até fim de 2017 e que passou a atuar como consultor de *compliance*, afirmou:

A troca de informações e dados é feita o tempo inteiro entre investigadores. Só quando essas informações precisam ser usadas em um processo é preciso validá-las, com um ‘MLAT’ (tratado entre países para troca de informações (VASCONCELLOS, 2018).

No mesmo sentido se manifestou Robert Apleeton, ex-procurador do DOJ, e que também passou a atuar na CKR Law:

O compartilhamento informal [de informações] é essencial para adaptar investigações rapidamente, (No caso de provas a serem usadas judicialmente) o pedido de MLAT passa por um processo formal, cuidadosamente escrutinado, que depende de revisões muito profundas de ambos os governos envolvidos (IDEM).

Robert Apleeton, em entrevista concedida ao CONJUR pouco depois deste evento, afirmou explicitamente que o compartilhamento de provas, evidências e informações foi

realizado por meio de pedidos diretos, sem passar pelos trâmites oficiais, uma prática que, segundo ele, teve início em 2014 a partir de conversas de corredor em reuniões da OCDE (CANÁRIO, 2018). Ainda, ele afirma que o FBI envia agentes ao Brasil todo mês para trabalharem nos casos que envolvem cooperação, e que o país se tornou o parceiro mais forte dos EUA em matéria de cooperação com o DOJ.

No mesmo sentido, se manifestou Kenneth A. Blanc, então Procurador-geral Assistente da Divisão Criminal do DOJ, na palestra “Lições do Brasil: Crise, corrupção e cooperação global”, realizada em 2017 no *think tank* Atlantic Council, em que chega a mencionar o processo contra o ex-presidente Lula:

A cooperação entre o Departamento de Justiça e o Brasil tem tido resultados extraordinários. Apenas no ano passado, por exemplo, a Divisão Criminal e Setor de Fraudes e a força-tarefa da Lava Jato têm cooperado e coordenado resoluções em quatro casos da FCPA. Embraer, Rolls Royce, Braskem e Odebrecht. [...] No centro da enorme cooperação entre nossos dois países está uma forte relação construída a base de confiança. Tal confiança, como alguns aqui dizem “confiança”, permite que promotores e agentes tenham comunicação direta quanto às provas. Dado o relacionamento íntimo entre o Departamento de Justiça e os promotores brasileiros, não dependemos apenas de procedimentos oficiais como tratados de assistência jurídica mútua, que geralmente levam tempo e recursos consideráveis para serem escritos, traduzidos, transmitidos oficialmente e respondidos. [...] Promotores brasileiros e agentes policiais têm estado à frente do combate contra a corrupção nos últimos anos sendo exemplos de como promotores e agentes devem agir. De fato, na semana passada os promotores no Brasil ganharam um processo contra o ex-presidente Lula da Silva, que foi acusado de receber propina da empresa de engenharia OAS em troca de ajuda para ganhar contratos com a petrolífera estatal, Petrobras. É um caso que nesse momento colocou o Brasil à frente da luta contra a corrupção, tanto interna, como no exterior.<sup>149</sup>

Tais indícios foram confirmados pelo Congresso dos EUA em um relatório produzido em 2019, intitulado “Combatendo a Corrupção na América Latina: Considerações do Congresso” (US CONGRESS, 2019),<sup>150</sup> no qual uma seção inteira é dedicada à cooperação jurídica entre Brasil e Estados Unidos. Nela se afirma explicitamente que autoridades do Brasil e dos EUA se envolvem em extensa cooperação informal:

As autoridades americanas e brasileiras também se envolvem em ampla cooperação informal. Isso lhes permite compartilhar informações mais rapidamente, embora as evidências obtidas dessa maneira podem não ser admissíveis no tribunal. O Departamento de Justiça dos EUA e o MPF têm

---

<sup>149</sup> Transcrição feita por Teixeira Martins Advogados. *Transcrição do vídeo: “Lessons from Brazil: Fighting Corruption Amid Political Turmoil [12:22 a 27:41].* Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/blanco-fbi1.pdf>

<sup>150</sup> O texto em língua estrangeira é: “Combating Corruption in Latin America: Congressional Considerations.”

cooperado formal e informalmente para investigar e processar vários casos importantes de corrupção relacionados às investigações da Lava Jato. Até o momento, esses esforços resultaram em resoluções coordenadas com sete corporações multinacionais pelas violações FCPA (15 U.S.C. §78dd-1) e de várias leis brasileira. Coletivamente, as empresas (Braskem, Embraer, Keppel Offshore e Marine, Odebrecht, Petrobras, Rolls Royce e SBM Offshore) concordaram em pagar mais de US\$ 1,9 bilhão em multas aos Estados Unidos e quase US\$ 4,4 bilhões ao Brasil (US CONGRESS, 2019, p. 24, tradução nossa).<sup>151</sup>

O que estas manifestações indicam é que, na prática, a troca de informações não passa pelos canais formais. O pedido formal, ao invés de autorizar a cooperação, tem a função precípua de chamar a atenção de um governo para práticas ilícitas que já estão sendo informalmente investigadas, instando-o, assim, a investigá-las formalmente.

Sabemos com base em dados do MLAT que foram centenas de pedidos de cooperação no âmbito da Lava jato, como podemos ver abaixo:

Figura 1 – Cooperação ativa e passiva na Lava Jato



Fonte: Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria Geral da República, 2021.

É bem possível que a cooperação informal tenha desempenhado um papel muito mais importante. Em entrevista ao Jornal do Brasil em dezembro de 2016 o historiador Moniz

<sup>151</sup> O texto em língua estrangeira é: “U.S. and Brazilian authorities also engage in extensive informal cooperation. This allows them to share information more quickly, but evidence obtained this way may not be admissible in court. The U.S. Department of Justice and the MPF have cooperated formally and informally to investigate and prosecute several major corruption cases related to the Car Wash probe. To date, those efforts have resulted in coordinated resolutions with seven multinational corporations for violations of the U.S. Foreign Corrupt Practices Act (15 U.S.C. §78dd–1) and various Brazilian laws. Collectively, the companies (Braskem, Embraer, Keppel Offshore and Marine, Odebrecht, Petrobras, Rolls Royce, and SBM Offshore) have agreed to pay more than \$1.9 billion in penalties to the United States and nearly \$4.4 billion to Brazil.”

Bandeira levanta a possibilidade de que a Lava Jato teve início graças a informações transmitidas por agentes do governo dos EUA (MIRANDA, 2016). Documentos revelados pelo *Wikileaks*, em 2013, revelaram que a Petrobras e a própria presidente Dilma foram espionados pela Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA). Assim, autoridades dos EUA teriam ciência dos esquemas de corrupção da Petrobras, e poderiam ter transmitido essa informação, ou indicado os caminhos para chegar a ela. A versão dos próprios operadores, contudo, é de que “uma série coincidências improváveis” (DALLAGNOL, 2017, p. 10) deu origem à Lava Jato, inclusive a “presença na equipe da PF de um agente que havia desenvolvido um sistema para interceptar mensagens de celulares da marca BlackBerry, o que permitiu a expansão das investigações sobre a rede de doleiros que incluía Alberto Youssef” (DALLAGNOL, 2017, p. 191).

#### 4.2 O início da Lava Jato e a disputa eleitoral de 2014

A Operação Lava Jato teve início em março de 2014, em um momento, portanto, relativamente próximo da disputa eleitoral. Seria a primeira eleição, desde o início dos governos petistas em 2003, na qual havia uma possibilidade real de derrota do candidato petista para presidente. Nas eleições de 2006 e 2010, as candidaturas petistas mantiveram uma distância relativamente confortável dos adversários, mesmo com os escândalos de corrupção que eram mobilizados eleitoralmente pela oposição.

Em 2014, no entanto, a situação era diferente. A aprovação do governo oscilava na casa dos 30%,<sup>152</sup> cerca de metade da aprovação de Lula nas eleições de 2006, e 50 pontos distantes da sua aprovação nas eleições de 2010, quando Dilma foi eleita pela primeira vez. Assim, abria-se no jogo político uma janela de oportunidade para uma derrota do PT e, mais do que isso, para evitar a permanência do PT por um longo ciclo, visto que o candidato natural do partido em 2018 seria Lula, que ainda era o político mais popular do país. Este era o cenário político à época do início do escândalo da Lava Jato, conhecido inicialmente como o escândalo do Petrolão.

---

<sup>152</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/06/governo-dilma-tem-31-de-otimo-bom-e-33-de-ruimpessimo-diz-ibope.html>.

No dia 17 de março de 2014 a Polícia Federal deflagrou a 1ª fase da Operação Lava Jato. A operação era um desdobramento de outra, iniciada no ano anterior (Operação Miquéias), que investigava fraudes em fundos de pensão municipais e estaduais (Dallagnol, 2017; Netto, 2016). Um dos suspeitos matinha contato com o doleiro Carlos Habib Chater, dono do Posto da Torre, em Brasília. Atuando nesta investigação, a delegada Erika Marena, que havia trabalhado no caso Banestado, decidiu solicitar a sua interceptação telefônica, que apontou para uma complexa estrutura de operadores do mercado paralelo de câmbio, envolvendo quatro núcleos criminosos comandados por quatro doleiros (NETTO, 2016).<sup>153</sup>

Para investigar o caso, a procuradora Letícia Martello, coordenadora da área criminal do MPF de Curitiba, solicitou ao PGR Rodrigo Janot a criação de uma força-tarefa. O coordenador seria o jovem procurador Deltan Dallagnol, de 34 anos, que havia entrado com 22 anos no MPF, e que também havia atuado no Banestado. Dallagnol montou uma equipe composta por vários integrantes que haviam atuado neste caso. Entre eles, os procuradores Orlando Martello, Carlos Fernando Lima e Januário Paludo.

O verdadeiro líder, contudo, seria Sergio Moro, juiz da 13ª vara criminal de Curitiba especializada para os crimes financeiros e de lavagem de dinheiro. Moro havia sido o juiz no caso Banestado e, no âmbito desta operação, já havia homologado vários acordos de colaboração premiada com os investigados, inclusive com Alberto Youssef, um dos pivôs da Lava Jato. Em 2012, Moro foi auxiliar da ministra Rosa Weber no período do julgamento do Mensalão.

A operação começou de maneira espetacular. Em 17 cidades diferentes – entre elas Brasília, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo – foram mobilizados 400 policiais federais para cumprir 81 mandados de busca e apreensão, 18 mandados de prisão preventiva, 10 de temporária, e 19 de condução coercitiva, além do sequestro de imóveis, apreensão de patrimônio adquirido por meio de práticas criminosas e bloqueio de contas e aplicações bancárias.<sup>154</sup> Segundo Kerche e Marona (2022), neste ato de estreia da operação estavam presentes elementos que caracterizaram a Lava Jato pelos 7 anos da sua existência, quais sejam, a mobilização de um contingente policial expressivo, a utilização indiscriminada de

---

<sup>153</sup> Disponível em <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>.

mecanismos de investigação invasivos e o controle da narrativa por meio da realização de entrevistas coletivas.

Entre os presos nesta fase estavam os supostos doleiros Carlos Chater, Nelma Kodama, Raul Srouf e Alberto Youssef. As atividades de Youssef se tornaram o foco da operação, e foi a partir delas que se desdobraram as demais fases, que posteriormente levaram à prisão diversos políticos e empresários.

Poucos dias depois de deflagrada a operação, teve início a sua 2ª fase (Bidone), que levou à prisão Paulo Roberto Costa, que havia sido diretor de abastecimento da Petrobras de 2004 a 2012, por indicação do político José Janene (PP). Costa havia sido incluído já na 1ª fase da operação por conta de uma transação suspeita com Youssef, posto que ele teria recebido um automóvel no valor de 250 mil reais do doleiro. Nesta ocasião, duas equipes se dirigiram ao apartamento e ao escritório de Costa, mas, segundo Dallagnol (2017), ele não era o foco principal da operação. Contudo, antes de uma das equipes chegar no seu escritório Costa tentou destruir e ocultar provas, o que ficou gravado por câmeras de segurança. Esse fato levou à deflagração da 2ª fase e à sua prisão por obstruir as operações.

Paulo Roberto Costa foi, segundo a narrativa dos operadores, o primeiro elo entre Youssef e a Petrobras, e a apuração das atividades de Youssef e Costa na Petrobras se tornou o objetivo das fases seguintes até a deflagração da 7ª fase (Juízo Final), iniciada em 14 de novembro de 2014, quando a Operação começaria a atingir as grandes empreiteiras e seus executivos.

Logo nas suas primeiras semanas, o escândalo assumia grandes proporções, com importantes efeitos no mundo político. Ele ocupava as manchetes dos principais jornais e, embora oficialmente nenhum político estivesse implicado, parte da imprensa já apontava para a ligação deles com os escândalos investigados. A *Folha de São Paulo* apontava a existência de relações suspeitas entre o vice-presidente da Câmara dos Deputados, André Vargas (PT) e Youssef, noticiando que o deputado tinha usado um jatinho emprestado pelo doleiro para viajar de férias com a família (SADI, 2014). Reportagem da revista *Veja*, produzida supostamente a partir de gravações da Polícia Federal, afirmava que Vargas era sócio de Youssef e usava sua influência no governo em benefício do parceiro (BONIN, 2014).

Com a eleição se aproximando, a oposição começou a explorar o tema para atingir o governo, e propôs a criação de duas CPIs para investigar irregularidades na Petrobras. Com o apoio do presidente do Senado, Renan Calheiros, que era da ala peemedebista mais próxima do

governo Dilma, os governistas contra-atacaram propondo duas CPIs para investigar fatos idênticos, acrescidos de suspeitas de corrupção em estados e municípios governados por políticos de oposição. A chamada “guerra das CPIs” foi parar no STF, que determinou a criação de uma CPI exclusiva para investigar denúncias de irregularidades na Petrobras.

Em maio foram abertas duas Comissões Parlamentares de Inquérito, uma no Senado e outra mista. A CPI do Senado foi abandonada pelos opositores, que consideraram a correlação de forças mais favorável ao governo nesta Comissão. A CPMI se tornou, assim, o principal *locus* de investigação no Congresso.

Enquanto a CPMI era instalada, a operação Lava Jato ganhava força. O juiz Sergio Moro obteve uma vitória importante no Supremo, com uma reviravolta que garantiu a manutenção da competência da 13ª Vara Federal de Curitiba. No dia 19 de maio o ministro Teori Zavascki, relator das ações relacionadas à Lava Jato no STF, atendeu à reclamação apresentada por advogados de Paulo Roberto Costa, segundo a qual a 13ª Vara Federal de Curitiba estava usurpando a competência do STF, sob alegação de que a investigação envolvia parlamentares com foro privilegiado. O ministro decidiu liminarmente pela remessa de todos os autos à Suprema Corte, e pela “suspensão de todos os inquéritos e ações penais relacionados pela autoridade reclamada, assim como os mandados de prisão neles expedidos, contra o reclamante inclusive, disso resultando sua imediata colocação em liberdade, se por outro motivo não estiverem presos” (BRASIL, 2014, p. 8).

Sergio Moro cumpriu apenas parcialmente a determinação de Zavascki. Ele soltou Paulo Roberto Costa, e remeteu duas ações penais ao Supremo, mas enviou um ofício ao Ministro questionando se os demais presos deveriam ser liberados, já que o Ministro não os havia citado nominalmente na sua decisão, e questionando se as demais ações penais envolvendo Carlos Chater, Nelma Kodama e Alberto Youssef deveriam ser remetidas para o Supremo. Moro ponderou que “há indícios, principalmente dos dois últimos [Nelma Kodama e Alberto Youssef], que eles mantêm contas no exterior com valores milionários, facilitando eventual fuga ao exterior e coma possibilidade de manterem posse de eventual produto do crime” (MORO, 2014, p. 2). O juiz afirmou, ainda, que parte dos presos pertencia a um grupo organizado transnacional dedicado profissionalmente ao tráfico de drogas.

Contrariamente ao que aconteceu com o juiz Fausto de Sanctis, que, como vimos, foi fortemente repreendido por prender Daniel Dantas pela segunda vez depois da concessão de *habeas corpus* por Gilmar Mendes, Moro conseguiu reverter parcialmente a posição do

ministro. Zavascki respondeu ao ofício determinando que os demais investigados continuariam presos. Paulo Roberto Costa, no entanto, ficaria livre.

Em junho, Zavascki reviu completamente sua posição. A 2ª Turma do STF decidiu, por unanimidade, validar todas as decisões de Sergio Moro, e devolver todas as ações penais ao juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, menos as que tratassem de André Vargas, por conta do foro privilegiado do parlamentar. Com isso, Paulo Roberto Costa voltaria à prisão, após um novo pedido de prisão preventiva com a alegação de havia um risco de fuga. O que fundamentou este novo pedido foi a obtenção de provas, por meio de cooperação com o Ministério Público da Suíça, de que ele possuía dezenas de milhões de dólares em contas bancárias no país helvético.

Kerche e Marona (2022) observam que se o STF tivesse seguido a posição adotada no âmbito do Mensalão, a Corte poderia ter atraído para si todos os processos da Lava Jato, sob a alegação de que os fatos investigados se relacionavam com políticos que tinham direito ao foro privilegiado. Contudo, o entendimento adotado naquele momento foi de que os processos de todos os investigados sem foro ficariam em Curitiba. Segundo Dallagnol: “esse foi o único ministro do Supremo que vi voltar atrás em razão de um ofício de um juiz. Teori teve a humildade e a coragem para rever, ainda que em parte, seu posicionamento.” (DALLAGNOL, 2017, p. 86).

Com a manutenção da competência da 13ª Vara determinada pelo STF, e o retorno de Paulo Roberto Costa à prisão, ficou claro que eventuais questionamentos às prisões encontrariam forte resistência no TRF-4 e no STJ (RODRIGUES, 2019). Neste contexto, os operadores, munidos da experiência adquirida com operações anteriores – principalmente do Banestado - e dos novos instrumentos colocados à sua disposição pela Lei de Organizações Criminosas, conseguiram obter as primeiras delações, com profundas repercussões para a investigação.

Paulo Roberto Costa foi o primeiro a firmar um acordo de colaboração premiada, assinada em agosto e homologada em setembro de 2014. Entre os fatores que estimularam a decisão de Costa, teria pesado a alta pena imposta a Marcos Valério, que não havia colaborado com a Justiça no caso do Mensalão (DALLAGNOL, 2017; NETTO, 2016). Costa admitiu que recebia propina na sua diretoria, e afirmou que isso acontecia também nas demais diretorias da Petrobras. Em cada uma delas havia um operador responsável pela lavagem e distribuição do

dinheiro. No caso da sua diretoria, este operador era Alberto Youssef, mas nas demais eram outros operadores.

Costa detalhou o esquema. Haveria um superfaturamento de cerca de 3% nos contratos firmados pelas construtoras com a Petrobras, e esse valor era repassado para o partido político que dominava a diretoria, que eram o PT, PP e PMDB. Costa citou o nome de vários políticos envolvidos<sup>155</sup>, e também denunciou a existência de um cartel envolvendo as principais empreiteiras do país, que fraudavam as licitações da Petrobras. As empreiteiras ofereciam suas propostas só depois de previamente acordado quem ficaria com os contratos e qual seria o valor da propina.

A delação, que possuía evidente potencial de afetar o jogo político, foi vazada antes de ser homologada e ocupou, há cerca de um mês do primeiro turno da eleição presidencial, a capa da revista *Veja*. Nela, estava estampado o rosto de Paulo Roberto Costa com a afirmação de que “o dinheiro sustentava a base aliada do PT no governo” (VEJA, 2014). Na sua matéria, a revista listou todos os nomes dos políticos citados por Costa, entre ministros, governadores, senadores e deputados.<sup>156</sup>

Pouco depois de Costa, Youssef firmou o seu acordo, assinado em setembro e homologado em dezembro de 2014. Segundo o próprio Dallagnol (2017), o vazamento para a revista *Veja* foi decisivo para a sua decisão de colaborar:

Depois que a primeira peça foi derrubada, as demais caíram, uma após outra. A peça seguinte era Alberto Youssef. Os rumores da colaboração de Paulo Roberto Costa se espalharam rapidamente em razão de suas sucessivas ausências da carceragem, primeiro na negociação do acordo e depois para prestar depoimentos. Antes titubeante, Youssef viu sua posição na negociação se deteriorar consideravelmente com o acordo de Paulo Roberto. Dados da sua colaboração vieram a público logo depois, apesar de vários cuidados adotados contra vazamentos, numa marcante matéria de capa da revista *Veja*. No dilema do prisioneiro, ele agora estava na pior situação possível, pois a cooperação de Paulo Roberto o implicava em incontáveis crimes e poderia levá-lo à cadeia por muito tempo. Youssef era importante para a expansão das investigações, mas talvez não fosse mais essencial (DALLAGNOL, 2017, p. 98).

---

<sup>155</sup> Costa alegou que dezenas de deputados federais, seis senadores, e três governadores foram beneficiados por propina oriundas de contratos com fornecedores da Petrobras. Grande parte dos políticos mencionados eram figuras nacionalmente conhecidas e com muita influência, entre eles Sergio Cabral, Roseana Sarney, Renan Calheiros, Eduardo Campos, Edison Lobão, Romero Jucá e Ciro Nogueira.

<sup>156</sup> Entre eles os governadores e ex-governadores Sérgio Cabral (PMDB-RJ), Roseana Sarney (PMDB-MA) Eduardo Campos (PSB-PE); os senadores Rena Calheiros (PMDB-AL), Ciro Nogueira (PP-PI) e Romero Jucá (PMDB-RR); os deputados Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), Cândido Vaccarezza (PT-SP), João Pizzolatti (PP-SC) e Mário Negromonte (PP-BA); o ministro de Minas e Energia Edison Lobão (PMDB), e o tesoureiro do PT, João Vaccari Neto.

Com os acordos firmados por Costa e Youssef, aos quais se seguiram os dos empresários Júlio Camargo e Augusto Mendonça, a operação caminhava rumo às empreiteiras e ao núcleo político do esquema de corrupção na Petrobrás. Era claro que a operação passava a ter um grande potencial para influenciar o jogo político em um período de disputa eleitoral.

A vantagem de Dilma apontada pelas pesquisas eleitorais vinha caindo lenta, mas consistentemente. Se em fevereiro, um mês antes do início da operação, Dilma aparecia cerca de 27 pontos à frente de Aécio Neves (PSDB) em um eventual segundo turno, em julho ela aparecia apenas 4 pontos à frente (AZEVEDO, 2014).<sup>157</sup>

A oposição se movimentava para converter o escândalo em desgaste político para Dilma. O Deputado Antonio Imbahassy (PSDB), líder do PSDB na Câmara, cunhou o termo “Petrolão”, uma forma de circunscrever o escândalo ao PT, fazendo uma clara alusão ao Mensalão. Segundo o deputado: “A presidente Dilma Rousseff, sempre tão respeitosa com os companheiros condenados pelo STF, agora tem um Mensalão para chamar de seu. É o Mensalão 2, o Petrolão do PT” (PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, 2014).

No segundo turno, o tema da corrupção ganhou ainda maior relevância e passou a dominar grande parte da disputa eleitoral. Trechos dos depoimentos de Costa e Youssef, nos quais o esquema de corrupção na Petrobras era detalhado, foram divulgados, e apareceram nos principais veículos de comunicação do país. Dilma reagiu à divulgação, afirmando que a oposição tentava dar um golpe: “Eles jamais investigaram, jamais puniram, jamais procuraram acabar com esse crime horrível, que é o crime da corrupção. Agora, na véspera eleitoral, sempre querem dar um golpe. Estão dando um golpe” (PIRES, 2014). Aécio, por sua vez, intensificou a campanha negativa no eixo da corrupção. No primeiro debate ocorrido entre os dois candidatos, Aécio resgatou a expressão “mar de lama”, usada pelos udenistas para atacar Getúlio, para atingir a presidente, e a expressão também aparecia na sua propaganda eleitoral.

Três dias antes do segundo turno, a mobilização política da anticorrupção atingiu seu ponto máximo com a publicação, em uma edição antecipada da revista *Veja* de novos trechos do depoimento de Youssef. Na capa da revista, estavam estampadas as fotos de Lula e Dilma e a frase “Eles sabiam de tudo”. Youssef afirmara ao juiz Sergio Moro, em depoimento, que Lula e Dilma sabiam do esquema de corrupção no Petrobras.

---

<sup>157</sup> Não se quer, aqui, indicar que a diminuição da intenção de voto de Dilma estivesse relacionada apenas com o escândalo a Lava Jato, e nem mesmo que este tenha sido o fator principal neste momento.

Apesar de ter sido, até então, a eleição mais disputada desde a redemocratização, Dilma conseguiu ser reeleita. Ela obteve 51,64% dos votos, mantendo-se o padrão de votação estabelecido desde 2006: votos nas classes mais baixa e nas regiões norte e nordeste.

#### 4.3 **A ascendente da Lava Jato: em direção ao *Impeachment* de Dilma Rousseff**

##### 4.3.1 A Lava Jato Chega ao Núcleo Político e Empresarial

Logo após o desfecho das eleições presidenciais, a Lava Jato iniciou a sua 7ª fase (Juízo Final), um ponto de virada na operação (DALLAGNOL, 2017). Com base nos acordos de colaboração, os operadores passaram a investigar as principais empreiteiras do país, adentrando o núcleo empresarial do esquema de corrupção na Petrobras. Novamente, um imenso contingente policial, contando com 300 agentes, atuou em vários estados, cumprindo 49 mandados de busca e apreensão e levando 27 pessoas à prisão. Entre elas, diversos executivos das empresas Camargo Corrêa, Engevix, Galvão Engenharia, IESA, Mendes Júnior, OAS, Queiroz Galvão e UTC. Nenhum executivo da Odebrecht foi preso nesta fase, mas um mandado de busca e apreensão foi cumprido em sua sede. Foram presos também Renato Duque, ex-diretor de serviços da Petrobrás por indicação do PT, e o lobista Fernando Baiano. Além destes, o ex-Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, Pedro Barusco, que havia sido citado em uma delação, se antecipou e se ofereceu para firmar um acordo de colaboração no qual se comprometeu, além de contar o que sabia sobre o esquema na estatal, a devolver 100 milhões de dólares.

Em seguida, na 8ª fase, foi preso o ex-diretor da área Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró. No começo de 2015 ocorreu um novo salto na operação. Ela passou a mirar os políticos, muitos dos quais nas posições mais importantes do país. A ofensiva se deu tanto em Curitiba quanto no STF.

Rodrigo Janot, o então PGR, criou um grupo de trabalho para auxiliá-lo, atuando junto ao Supremo, e iniciou uma imensa ofensiva investigativa no mundo político. Em março de 2015 Janot enviou ao STF 28 pedidos de abertura de inquérito referentes a 54 pessoas, o que ficou conhecido como a “lista de Janot”. Os nomes que deveriam ser investigados incluíam

dezenas de parlamentares do PMDB, PP, PT, PTB e PSDB, além de governadores e ministros.<sup>158</sup>

No dia 10 de abril, com a 11ª fase (A Origem), vários ex-deputados federais, já sem foro privilegiado, foram presos. André Vargas (PT), cujo mandato de deputado federal havia sido cassado em dezembro de 2014 por quebra de decoro por conta das suspeitas levantadas na Lava Jato, foi preso preventivamente. Luiz Argolo (SDD), que também havia sido cassado por quebra de decoro em 2014, sofreu o mesmo destino. Pedro Correa (PP), que já estava preso em Pernambuco por condenação no processo do mensalão, foi transferido para Curitiba. Todos eles, presos preventivamente, foram condenados, no final de 2015, por Sergio Moro em julgamentos com uma celeridade fora da curva (RODRIGUES, 2019).

No dia 15 de abril, foi preso João Vaccari Neto, tesoureiro do PT. Vaccari, que havia sido citado na colaboração de vários réus, era apontado como o articulador financeiro do PT no recebimento de propina. Segundo Pedro Barusco, Vaccari teria recebido 200 milhões em nome do PT. A Operação ia, assim, se aproximando de Lula, que posteriormente figuraria explicitamente como o centro do esquema criminoso, na narrativa construída pelos operadores.

Em maio a operação continuou a avançar sobre o núcleo empresarial, atingindo as duas maiores empreiteiras do país, a Odebrecht e a Andrade Gutierrez. Na 14ª fase (Erga Omnes), os presidentes destas empreiteiras, Marcelo Odebrecht e Marques de Azevedo, foram presos preventivamente junto com outros executivos das empresas supracitadas. Segundo os operadores, os presos eram suspeitos de crime de formação de cartel, fraude em licitações, corrupção de agentes públicos, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. O modo de agir da Odebrecht e da Andrade e Gutierrez era, para os operadores, mais sofisticado que o das demais empreiteiras, posto que envolvia o pagamento de propina via contas bancárias no exterior, o que demandou fina e intensa colaboração internacional na investigação e recuperação de ativos.

Na 15ª fase (Conexão Mônaco), deflagrada em 02 de julho, foi preso Jorge Zelada, que sucedeu a Nestor Cerveró como diretor da área internacional da Petrobras entre 2008 e 2012. Zelada, supostamente operador do PMDB, foi citado por Paulos Roberto Costa e Pedro Barusco como um dos beneficiários da corrupção na Petrobras, e as informações obtidas em cooperação

---

<sup>158</sup> Entre eles o presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB-RJ), o presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB-AL), e políticos importantes como os deputados federais Arthur Lira (PP-AL), Cândido Vaccarezza (PT-SP), Romero Jucá (PMDB-RR); e os senadores Ciro Nogueira (PP-PI), Fernando Collor (PTB-AL), Gleisi Hoffmann (PT-PR), Humberto Costa (PT-PE), Lindbergh Farias (PT-RJ).

internacional com autoridades de Mônaco apontaram que ele mantinha contas secretas milionárias no exterior.

As investigações sobre as atividades das empresas também levaram a peração para além da Petrobras. Na 16ª fase (Radioatividade) foi preso o diretor-presidente licenciado da Eletronuclear, o vice-almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva.<sup>159</sup> Supostamente, ele teria recebido propina das empreiteiras quando era diretor da estatal. Por decisão do STF, a denúncia apresentada pela força-tarefa da Lava Jato foi remetida para o Rio de Janeiro, onde ficou na 7ª vara Federal Criminal, cujo juiz titular era Marcelo Bretas. Foi criada uma força-tarefa no Rio de Janeiro, espalhada na de Curitiba (KERCHE; MARONA, 2022).

Em 14 de julho teve início a Operação Politeia, um desdobramento da Lava Jato, com a execução de mandados de busca e apreensão - autorizados pelo STF- na residência de políticos suspeitos de envolvimento com o esquema de corrupção na Petrobras. Ela atingiu, assim, políticos com foro privilegiado, gerando grande temor em Brasília, e a partir de então os avanços sobre o mundo político se aceleraram.

Dois dias depois, o presidente da Câmara Eduardo Cunha, foi implicado por Júlio Camargo, um dos delatores do esquema de corrupção que atuava na Petrobras. Camargo afirmou que Cunha recebeu US\$ 5 milhões em propina por contratos de aluguel de navios-sonda pela estatal, e que seria um sócio oculto de Fernando Baiano. Baiano, na sua colaboração firmada em setembro, confirmaria as alegações de Camargo contra Cunha

Na 17ª fase (Pixuleco), deflagrada em 02 de julho, outro político do núcleo petista foi alvo da operação. José Dirceu, personagem central do Mensalão, foi preso no âmbito da Lava Jato enquanto cumpria pena domiciliar por conta do escândalo anterior. Segundo delações de Júlio Camargo e Milton Pascowitch, José Dirceu teria recebido propina da Petrobras mesmo depois de ter deixado a Casa Civil, por meio de pagamentos fraudulentos à sua empresa de consultoria.

---

<sup>159</sup> Othon desempenhava um papel estratégico no programa nuclear brasileiro. Ele era fundador e responsável pelo Programa de Desenvolvimento do Ciclo do Combustível Nuclear e da Propulsão Nuclear para submarinos da Marinha, que levou ao desenvolvimento de centrífugas de enriquecimento de urânio que produzem parte do combustível das usinas nucleares.

No mesmo mês, Rodrigo Janot apresentou ao STF denúncia por corrupção contra Eduardo Cunha (PMDB) e Fernando Collor (PTB), pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro praticados no âmbito do esquema de corrupção da Petrobras.

Em agosto, Sergio Moro aceitou denúncia oferecida pelo MPF, e muitos dos investigados que estavam presos preventivamente se tornaram réus, entre eles José Dirceu e o ex-tesoureiro do PT, João Vaccari Neto. Além disso houve a condenação do primeiro político na Lava Jato. André Vargas foi condenado por Sergio Moro a 14 anos e 4 meses de prisão pelos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção passiva. Pouco depois, seriam condenados Pedro Corrêa (a 20 anos e 7 meses de prisão), e Luiz Argôlo (a 11 anos e 11 meses de prisão), também por lavagem de dinheiro e corrupção passiva.

Na 21ª fase (Passe Livre),<sup>160</sup> que ocorreu em 24 de novembro, foi preso Jorge Bumlai empresário pecuarista próximo a Lula, pela suspeita de envolvimento com operações irregulares na contratação do navio-sonda “Vitória 10.000”, operado pelo Grupo Schahin. Bumlai teria organizado a engenharia financeira que envolvia a contratação da Sonda. Supostamente, ele quitou dívidas milionárias do PT com empréstimos fraudulentos do Banco Schahin (pertencente ao Grupo Schahin) e, como contrapartida, a Petrobras firmou contrato bilionário com o Grupo Schahin para a operação do navio-sonda. Ainda, segundo depoimento de Fernando Baiano, ele teria repassado R\$ 2 milhões a Bumlai referente a uma comissão por pedir a intermediação de Lula na negociação de um contrato, e Bumlai teria dito a ele que o valor seria usado para quitar uma dívida imobiliária de uma nora de Lula.

Em 25 de novembro ocorreu a maior investida sobre o mundo político até então. Pela primeira vez desde a Constituição de 1988, um senador foi preso durante exercício do seu mandato. Delcídio do Amaral (PT), então líder do governo no Senado e no Congresso, foi preso por supostamente tentar obstruir as investigações da Operação. Bernardo Cerveró, filho do ex-diretor da Petrobrás, Nestor Cerveró, gravou uma conversa que teve com Delcídio, na qual o senador supostamente ajudaria Nestor Cerveró a sair da prisão e do país.

Na conversa gravada, Delcídio afirma, inclusive, que os ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Edson Fachin seriam seus possíveis interlocutores para um *habeas corpus* que libertaria Cerveró. Por conta disso, o senador teve a prisão cautelar decretada

---

<sup>160</sup> O nome desta fase da Operação fazia referência a ao fato de que, supostamente, Jorge Bumlai teria entrada livre no Palácio do Planalto durante o governo Lula.

pelo ministro Teori Zavascki a pedido do MPF.<sup>161</sup> Em uma decisão controversa, Zavascki, que era o relator, alegou que a prisão não feria a imunidade parlamentar prevista no art. 53, §2º da Constituição Federal,<sup>162</sup> que condiciona a prisão ao flagrante de crime inafiançável, visto que a incoercibilidade pessoal dos congressistas teria natureza relativa e que, no caso, tratar-se-ia de flagrância de crime em situação de inafiançabilidade. A 2ª Turma do Supremo referendou por unanimidade a decisão de Zavascki. No seu voto, Carmem Lúcia, com um claro discurso político e fazendo referência ao mote de campanha de Lula em 2002, afirmou que:

Primeiro, se acreditou que a esperança venceu o medo. No mensalão, se viu que o cinismo venceu o medo. E, agora, que o escárnio venceu o cinismo. A imunidade não se confunde com impunidade (SARDINHA, 2015).

Já o ministro Dias Toffoli ponderou que é “preciso esmagar, é preciso destruir com todo o peso da lei – respeitada a garantia constitucional – esses agentes criminosos” (IDEM).

A Turma também decidiu ordenar a votação da sua ordem de prisão no Senado Federal com votação aberta. O presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB) criticou a decisão:

Com todo o respeito à separação dos Poderes, não precisaria o Supremo Tribunal Federal decidir isso, como não nos cabe interferir na modalidade de votação interna do Supremo Tribunal Federal. No Brasil, a cada dia, eu me convenço mais de que o Legislativo tem que ser Legislativo. Quem quiser abrir mão das prerrogativas que abra. O Executivo cada vez mais tem que ser Executivo. Quem quiser repartir a administração que o faça. E o Judiciário tem que ser Judiciário. Quando o arquiteto fez essa praça aqui, a Praça dos Três Poderes, ele não colocou nenhum Poder no meio, no centro. Ele colocou cada um dos Poderes em um lado: de um lado fica o Palacio do Planalto, do outro lado fica o Supremo Tribunal Federal, e do outro lado fica o Poder Legislativo. [...] Então, a polícia vir aqui cumprir ordem judicial é democrático, é natural. Nós é que precisamos dar resposta. O que não é democrático é nós permitirmos que se possa prender um Congressista no exercício do seu mandato sem culpa formada. [...] Talvez um dia nós possamos avaliar o que significou este dia triste para o Legislativo brasileiro (BRASIL, 2015, p. 244).

O Senado decidiu manter a prisão de Delcídio, com 59 votos a favor e 13 contrários. No fim de 2015, portanto, a operação já se alastrava sobre boa parte da elite empresarial e da elite política brasileira. Dezenas de pessoas poderosas tinham sido condenadas, entre empreiteiros, ex-diretores da Petrobras e políticos.

---

<sup>161</sup> Ação Cautela 4039. Requerente: Ministério Público Federal. Decisão do Relator de 24/12/15. Decretou prisão cautelar. Decisão da Turma de 25/12/15 referendou decisão do Relator.

<sup>162</sup> CF Art. 53: Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (...)§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

#### 4.3.2 A (fraca) reação da classe política

A ofensiva da operação sobre o mundo político, em 2015, com a prisão e/ou denúncia de vários políticos, pode produzir certa perplexidade diante da incapacidade dos políticos de reagirem ou resistirem a ela. Em relação a este ponto, entendemos que o sucesso dos operadores deve ser compreendido não apenas à luz da eficácia das estratégias jurídicas e extrajurídicas manejadas por eles, mas também da grave crise política no país, que inviabilizou qualquer tipo de resposta contundente do mundo político. A operação, por outro lado, aprofundava a crise política, uma dinâmica de retroalimentação que culminou com o *impeachment* de Dilma.

Alguns elementos da crise, como demonstrado anteriormente, remontam ao primeiro mandato de Dilma Rousseff, e a apertada vitória na eleição de 2014 não teve o efeito de dirimir a crise. Ao contrário, a oposição sinalizou imediatamente que poderia investir na contestação do desfecho eleitoral.

Derrotado por uma diferença marginal, Aécio Neves adotou a estratégia de contestar as urnas. O PSDB protocolou uma petição ao Tribunal Superior Eleitoral, na qual citava a “descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e à infalibilidade da urna eletrônica, baseando-se em denúncias das mais variadas ordens, que se multiplicaram após o encerramento do processo de votação.” Ainda, no seu primeiro pronunciamento após a eleição, Aécio Neves sinalizou que, para a oposição, a agenda anticorrupção seria central. Ele afirmou que faria uma oposição intransigente, e colocou no topo da agenda o escândalo do Petrolão:

[...] qualquer diálogo tem que estar condicionado, especialmente, ao aprofundamento das investigações e exemplares punições dos envolvidos naquele que está condicionado a ser o maior escândalo de corrupção da história desse país, o conhecido Petrolão. Faremos uma oposição incansável e intransigente na defesa dos interesses dos brasileiros, vamos investigar e denunciar, combater sem trégua a corrupção (PASSARINHO, 2014)

Naturalmente, a oposição buscava aprofundar e explorar o desgaste do governo produzido pela operação em um momento no qual ela era quase uma unanimidade. O apoio à Lava Jato, no seu início, era tamanho, que quase nenhum político a criticava publicamente, nem mesmo os da esquerda governista, que se tornariam seus principais críticos posteriormente. A própria presidente Dilma teceu elogios à operação em diversas ocasiões. Em uma coletiva de imprensa concedida perto do encerramento do encontro de cúpula do G20, no dia 16 de novembro de 2014, Dilma elogiou a Lava Jato, apesar de afirmar que esse não era o primeiro escândalo de corrupção do país e que era importante preservar a Petrobras:

Isso [investigações da Lava Jato] eu acho que mudará para sempre as relações entre a sociedade brasileira, o Estado brasileiro e as empresas privadas. O fato de nós, neste momento, estarmos com isso de forma absolutamente aberta, sendo investigado, é um diferencial imenso. Você não vai acreditar, não é, que nós tivemos o primeiro escândalo da nossa história. Nós tivemos o primeiro escândalo da nossa história investigado. Há aí uma diferença substantiva e eu acho que isso pode de fato mudar o país para sempre. Em que sentido? No sentido que vai se acabar com a impunidade. Essa é, para mim, a característica principal dessa investigação. É mostrar que ela não é algo engavetável. Agora, a gente tem de ter cuidado porque nem todas as investigações a gente pode dar como concluídas. Então, não pode se sair por aí já condenando A, B, C ou D. Agora, que ela é uma investigação que vai, necessariamente, colocar à luz do sol todos os processos de alteração, e mais que alteração, todos os processos de corrupção ou, inclusive, de uso internacional de algumas atividades, ela vai. Isso ela vai. Agora, ela não é a primeira não, viu, Clóvis? Ela é uma das muitas que ocorreram no Brasil e que nunca foram investigadas. Essa, talvez, seja a grande diferença dela. Ela está sendo investigada (ENTREVISTA, 2014a).

No final de dezembro, em uma entrevista concedida a vários jornais latino-americanos,<sup>163</sup> Dilma afirmou:

Como já ressaltai [...] o Brasil não vive uma crise de corrupção. A corrupção sempre existiu no Brasil. O Brasil vive, na realidade, um momento ímpar e inédito de efetivo fim da impunidade e de combate à corrupção. O que está em crise no Brasil é a histórica impunidade. O meu governo tem o compromisso de combater a corrupção e de apoiar o Ministério Público assegurando, da nossa parte, todas as condições para oferecer uma denúncia sólida à Justiça. Repito: no que depender de mim, não sobrará pedra sobre pedra, doa a quem doer (ENTREVISTA, 2014b).

A maior liderança do partido, contudo, já expressava publicamente sua insatisfação com a operação e com a própria postura do partido. Em uma cerimônia em homenagem aos 10 anos da Reforma do Judiciário, na qual estavam presentes o presidente do STF Ricardo Lewandowski, o PGR Rodrigo Janot e o ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, Lula afirmou o seguinte:

Neste momento se realizam investigações capazes de conduzir ao expurgo de práticas ilícitas e ao juízo de corruptos e corruptores. Mas há setores que se lançam à manipulação de denúncias e ao vazamento seletivo de inquéritos, com indisfarçável objetivo político-partidário. Como já ocorreu na história recente, pessoas e instituições investigadas pelas instituições tornam-se alvo de pré-julgamento público, sem acesso proporcional ao direito de defesa. Todos os que lutamos pela Democracia e pelo aperfeiçoamento institucional em nosso país somos defensores intransigentes da liberdade de imprensa e de manifestação. Isso não nos impede de repudiar, com vigor, a incitação ao linchamento midiático, que em nada contribui para o julgamento, necessariamente isento, no âmbito das instituições democráticas. Não nos

---

<sup>163</sup> Jornais El Tiempo (Colômbia), El Comercio (Equador), El Universal (México), El Comercio (Peru), El País (Uruguai), El Nacional (Venezuela) e O Globo (Brasil).

impede de condenar, com veemência, que esse tipo de recurso seja utilizado na luta política. Acima das paixões partidárias, dos interesses econômicos e corporativos, deve sempre prevalecer o princípio da igualdade de todos perante a lei; deve ser observado sempre o direito de defesa. Isso vale para quem acusa e para quem se defende. Para o rico e para o pobre. Para o aliado e para o adversário (EM HOMENAGEM, 2014).

Neste contexto, além de ter que lidar com uma oposição agressiva que passava a ter uma fonte quase inacabável de escândalos para atacar o governo, Dilma tinha que administrar relações cada vez mais tensas com a sua base, principalmente em relação ao PMDB.

No começo do segundo mandato de Dilma, o governo apostou em uma jogada política que se provaria fatal. Em fevereiro de 2015, o governo decidiu apoiar Arlindo Chinaglia (PT) para a presidência da Câmara. A eleição foi um prólogo da votação do *impeachment* realizada no dia 17 de abril de 2016 (SINGER, 2018; CUNHA, 2021)<sup>164</sup>. Como Chinaglia era apoiado, inicialmente, apenas por partidos de esquerda, o PT decidiu ceder espaços de comando na Casa aos aliados PP, PR e PSD, que prometeram votar no candidato petista. No entanto, os políticos desses e de outros partidos não cumpriram o acordo, e o PT ficou sem a presidência e sem espaço na Mesa Diretora. A correlação de forças na câmara revelou-se fortemente desfavorável para o governo.

Cunha, cujos interesses já haviam sido atingidos na “faxina” levada a cabo por Dilma no primeiro mandato, assumiu disposto a criar empecilhos à governabilidade da presidente em várias frentes. O presidente da câmara articulou com a oposição a aprovação da PEC da Bengala, que aumentava de 70 para 75 anos a idade de aposentadoria compulsória dos servidores públicos, retirando de Dilma o poder de indicação de várias posições importantes, entre as quais a indicação de 5 ministros do Supremo, que seriam obrigados a se aposentar no mandato dilmista.

Em 18 de março, Cunha conseguiu a saída do ministro da educação, Cid Gomes (PROS), um dos articuladores da candidatura de Chinaglia. Cid foi convocado para prestar esclarecimentos à Câmara, a pedido do DEM, sobre declarações que tinha dado na Universidade Federal do Pará (UFPA), nas quais atacava políticos da base aliada. Na Tribuna da Câmara, ao invés de se desculpar, Gomes chamou Cunha de “achacador” e atacou os partidos aliados do governo: “Partidos de situação têm o dever de ser situação, ou então larguem o osso, saiam do governo, vão para a oposição, isso será mais claro para o povo brasileiro” (BORGES, 2015).

---

<sup>164</sup> Segundo Eduardo Cunha, se ele tivesse sido apoiado pelo PT na ocasião, em hipótese alguma o impeachment teria ocorrido. (CUNHA, 2021)

Minutos depois, o próprio Cunha anunciou em plenário que Cid Gomes havia sido demitido, informação noticiada oficialmente pelo Palácio do Planalto em seguida.

O presidente da Câmara também pôs em votação, contra a vontade do governo, um projeto de lei que versava sobre a terceirização, que estava parado desde 2004. Contando com o forte apoio de sindicatos patronais, e também de algumas centrais sindicais, o projeto foi aprovado na Câmara por uma pequena margem, graças à união da maioria do “centrão” e da oposição (SINGER, 2018).

Ainda, cumprindo um acordo feito com a oposição durante a eleição para a presidência da Câmara, Cunha autorizou a abertura de uma nova CPI da Petrobras. Muitos dos envolvidos na Lava Jato prestaram depoimento nesta CPI, entre eles o próprio Eduardo Cunha. Nesta ocasião, Cunha foi surpreendido com uma pergunta sobre a existência de contas suas na Suíça, à qual respondeu negativamente, uma resposta inverídica que iria lhe custar a abertura de um processo no Conselho de ética na Câmara, com grandes reverberações políticas.

Nesse contexto de deflagração entre o governo e o “centrão”, a Lava Jato aparentava ter um sentido ambíguo para a presidente. Aqui, a ideia de “jogos ocultos” novamente é oportuna para compreender a posição dos vários atores-chave envolvidos. Por um lado, a operação tinha um evidente potencial de atingir o seu governo, e de erodir sua popularidade, além de atingir o PT.<sup>165</sup> Por outro, ela atingia também políticos do PMDB e de outros partidos do “centrão” com quem Dilma mantinha uma relação cada vez mais conflituosa. Como ela não estava implicada diretamente nos escândalos, e como, no bojo do seu ensaio republicano, ela havia inclusive enfrentado alguns dos envolvidos nos esquemas descobertos, a operação também era potencialmente uma forma *extrapolítica* de lidar com parte do “centrão”, e em especial com Eduardo Cunha, que assumia, crescentemente, o papel de seu algoz.

Cunha, por sua vez, buscava conectar publicamente a ofensiva contra ele no âmbito da Lava Jato com uma retaliação por parte do governo. Na sua perspectiva, haveria uma articulação entre Dilma e Janot, mediada pelo Ministro da Justiça, Eduardo Cardozo, para atingi-lo e, ao fim, afastá-lo da presidência da Câmara. Setores do próprio PT, mais ligados a Lula, também passaram a criticar o ministro da justiça por sua suposta incapacidade de conter a Lava Jato. Em junho o ministro chegou a ser convidado pela Executiva do PT para explicar supostos

---

<sup>165</sup> Pesquisas feitas em 2016 e 2017 indicam que para cerca de 65% dos entrevistados o PT era o partido mais associado à Lava Jato. Para cerca de 12%, o PMDB era o partido mais associado à Lava Jato. (Ipsos Public Affairs, 2017)

“vazamentos seletivos” da Lava Jato, mas o partido voltou atrás após o Planalto avaliar que era uma má ideia. (ROSA, 2015)

Existia uma insatisfação generalizada e crescente, entre os políticos, em relação aos rumos que a operação tomava. No seu depoimento na CPI da Petrobras, em que aproveitou para atacar duramente a PGR por ocasião da “lista de Janot”, Cunha foi aplaudido por governistas e pela oposição (PASSARINHO; CALGARO, 2015).

Estava claro para os políticos que, pelo menos naquela altura, as Cortes reagiriam de modo diferente de como haviam reagido em escândalos como a Satiagraha e Castelo de Areia, se aproximando da postura mais punitivista adotada no julgamento do Mensalão.

O STF tomou várias decisões favoráveis à Lava Jato nos seus momentos iniciais. Como dissemos anteriormente, em 2014 a Corte “premiou” a desobediência de Moro, e manteve o caso em Curitiba. Por ocasião das investigações relacionadas à “Lista de Janot”, Zavascki decidiu tornar públicos todos os documentos relacionados à investigação, pois seria “importante, até mesmo em atenção aos valores republicanos, que a sociedade brasileira tome conhecimento dos fatos relatados” (MUYLAERT, 2015). Em maio de 2015 o STF julgou o Recurso Extraordinário (RE) nº 593727, com repercussão geral, no qual decidiu que Ministério Público poderia realizar a investigações criminais, um antigo ponto de conflito entre o Ministério Público e a Polícia Federal. Ainda, em agosto o STF entendeu, no julgamento do HC 127.483, que o acordo de colaboração premiada é negócio jurídico personalíssimo, que não pode ser impugnado por terceiros delatados e/ou coautores. Essas são apenas algumas das decisões favoráveis ou importantes para a Lava Jato em 2014 e 2015, ocorridas antes da prisão do senador Delcídio.

Além disso, os ministros do STF sinalizavam seu apoio por meio de manifestações públicas, postura que se reproduzia também em outros Tribunais. Neste momento inicial, o mais vocal dos ministros era Gilmar Mendes, que havia criticado publicamente a condução de operações anticorrupção anteriores, e que se tornaria um dos ministros mais críticos a partir do final de 2016. Mendes afirmou, ainda em 2014, que a Lava Jato revelava a existência de uma “cleptocracia” no país, sem se referir diretamente ao PT.<sup>166</sup> Em setembro de 2015, em um Seminário da FIESP, o ministro se referiria diretamente ao partido, afirmando que ele pretendia

---

<sup>166</sup> 'Os fatos são chocantes. Há uma cleptocracia instalada', diz Gilmar Mendes. Entrevista disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Mqf1x3IhtZA>.

se eternizar no poder. Mendes afirmou que, com o esquema da Petrobras, “o PT tem dinheiro para disputar as eleições até 2038”. No meio do caminho, contudo, estava a Lava Jato: “A Lava Jato estragou tudo. Evidente que a Lava Jato não estava nos planos porque o plano era perfeito, mas não combinaram com os russos” (GILMAR, 2015).

Nesse contexto, o “centrão” procurava cada vez mais uma solução heterodoxa, parte dele entendendo que o governo não era capaz de conter, ou mesmo que tacitamente alimentava, a ofensiva da operação sobre os políticos. Em essência, a fratura na coalizão governista dirimia eventuais resistências, e abria caminho para o fortalecimento da Lava Jato, e ao mesmo tempo tornava mais atrativa, para boa parte dos políticos, a saída antecipada de Dilma Rousseff.

Em julho de 2015, por conta das denúncias em colaborações que o implicavam no esquema de corrupção na Petrobras, Cunha se reuniu com Renan e Temer, e afirmou que romperia publicamente com o governo, a menos que este contivesse a ofensiva de Janot contra ele (CUNHA, 2021).<sup>167</sup> O primeiro “peixe grande” a se enredar seriamente na Lava Jato fez a leitura de que seu mandato estava ameaçado, e decidiu retomar a agenda do *impeachment*, que estava relativamente adormecida desde abril. Além disso, autorizou a abertura de duas CPIs, com o potencial de desgastar ainda mais o governo: a CPI do BNDES e a CPI dos Fundos de Pensão.

Dilma, apesar da reação de Cunha, decidiu se ater à tradição existente desde o primeiro mandato de Lula, e, em agosto, reconduziu Janot ao cargo de Procurador geral da República. No seu discurso durante cerimônia de recondução, Dilma elogiou Janot e o combate à corrupção:

Faço questão de destacar que tenho grande respeito pelo procurador Janot, reconheço o seu saber jurídico, seu preparo para a função e sua dedicação ao trabalho. Esta minha avaliação pessoal positiva foi uma das razões para referendar o nome do doutor Janot. Sobretudo, também, recomendar sua recondução foi uma escolha orientada pela convicção que defendemos desde 2003 de que o Ministério Público livre de pressões do poder constituído é pressuposto básico da democracia e da preservação das instituições. Esse é um comportamento cujas raízes lançamos. Este é um legado para o fortalecimento da nossa democracia. Senhoras e senhores, poucos governos da nossa história se dedicaram de maneira tão enérgica e metódica à construção de um ambiente político, legal e institucional propício ao combate da corrupção. Nunca

---

<sup>167</sup> A centralidade do processo movido por Janot contra Cunha na sua decisão de romper publicamente com o governo consta tanto no livro autobiográfico escrito por Cunha (“Tchau Querida”, de 2021) como no de Janot (“Nada menos que tudo: Bastidores da operação que colocou o sistema político em xeque”, de 2019). Segundo Janot, Temer e Henrique Eduardo Alves o procuraram e solicitaram explicitamente que interrompesse as investigações contra Eduardo Cunha, caso contrário Cunha poderia ameaçar a estabilidade do país.

utilizamos o poder governamental, direta ou indiretamente, para bloquear ou obstaculizar investigações que, nos termos da nossa legislação, devem ser realizadas com firmeza e todas as garantias pelas autoridades competentes. Aprovamos leis que criaram importantes instrumentos para aumentar a transparência, fortalecer a fiscalização dos gastos públicos e dar efetividade ao combate de todas as formas de improbidade. Apresentamos importantes medidas legislativas com claro objetivo de coibir e de atribuir sanções mais efetivas e severas aos que corrompem e aos que são corrompidos. Este contexto de luta intransigente pela defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa permitiu que passássemos a ter em nosso país a afirmação efetiva do princípio da impessoalidade como uma regra que jamais deve ser transposta nas investigações criminais. Também, pela primeira vez, assistimos à recuperação pelo Estado de vultosos recursos desviados por agentes públicos ou privados, responsáveis por atos de corrupção. O resultado desse esforço para aprimorar a legislação e assegurar, de fato, a plena liberdade de atuação funcional conferidas às instituições do Estado encarregadas de apurar e investigar, é inegável. Nunca se combateu a corrupção tão severamente. Assim tem sido e assim será. Pois o compromisso do meu governo com o Brasil é não compactuar sobre qualquer circunstância com ilícitos e malfeitos (DISCURSO, 2015).

Poucos dias depois de ser reconduzido, Janot ofereceu sua denúncia contra Eduardo Cunha. Com as denúncias do PGR contra o presidente da Câmara, o PSOL e a REDE decidiram mover um processo contra Cunha no Conselho de Ética por quebra de decoro, por ele ter mentido em depoimento à CPI da Petrobras – CPI que ele próprio havia autorizado em fevereiro – ao dizer que não possuía contas no exterior.

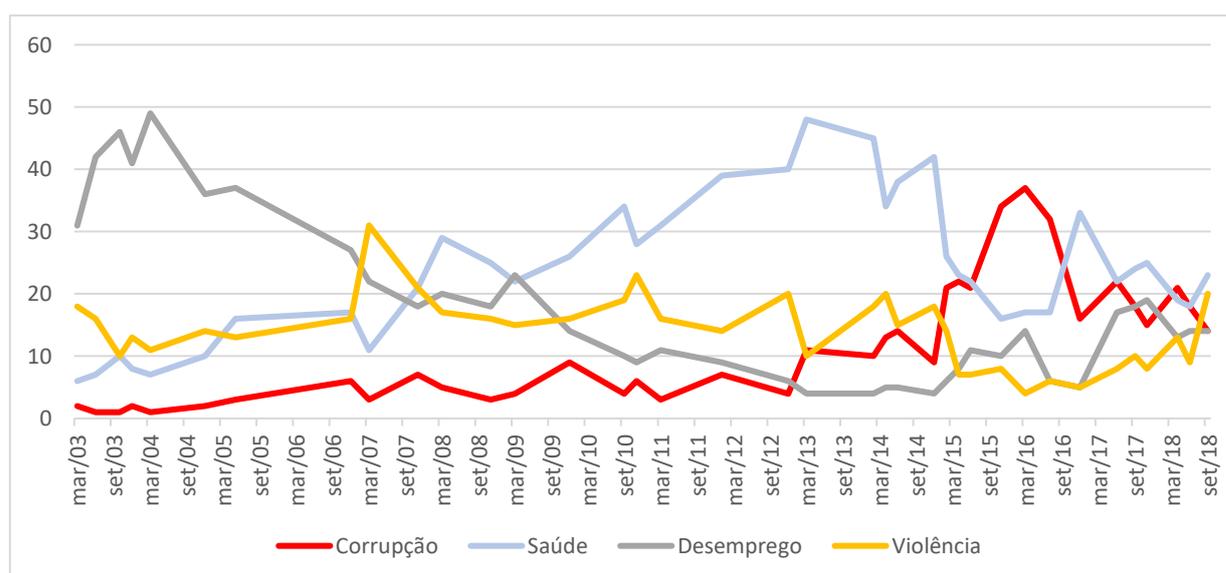
Nesta ocasião, o governo, ao invés de investir em algum apaziguamento com o presidente da Câmara, decidiu contra-atacar. No dia 2 de dezembro os deputados petistas que integravam o Conselho de Ética da Câmara decidiram votar pela continuidade das investigações contra Cunha. “Quem acha que vai nos chantagear vai perder” (BRAGON; URIBE, 2015), afirmou o deputado federal Sibá Machado, líder da bancada do PT.

O *backlash* foi imediato. No mesmo dia Eduardo Cunha aceitou pedido de *impeachment* redigido por Hélio Bicudo, jurista e deputado pelo PT na década de 1990, Miguel Reale Júnior, advogado e ministro da Justiça do governo FHC em 2002, e Janaína Paschoal, advogada e assessora de Miguel Reale Júnior. O pedido fundamenta-se em suposto crime de responsabilidade que a presidente teria cometido em função da edição de Decretos que resultaram na abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso, e da tomada de empréstimos de instituições financeiras públicas sem que eles fossem contabilizados.

#### 4.4 O Impeachment de Dilma Rousseff

O ano de 2016 iniciava-se em condições muito difíceis para Dilma. Sua popularidade havia despencado ainda no começo de 2015, e estava na casa dos 10%. A corrupção havia se tornado o principal problema do país na visão dos brasileiros, segundo o Datafolha.

Gráfico 12 - Porcentagem dos brasileiros que consideram a corrupção como o principal problema do país (2003-2018).



Legenda: elaborado com dados do DATAFOLHA.

Fonte: O autor, 2023.

Neste contexto, a Lava Jato continuava a avançar e ia se aproximando rapidamente do núcleo petista. No dia 22 de fevereiro ocorreu a 23ª fase da Operação (Acarajé), na qual o publicitário João Santana - que fez o marketing das campanhas petistas em 2006, 2010 e 2014 – foi preso junto com sua mulher, Mônica Moura.

No dia 3 de março, foi vazada a colaboração premiada, ainda não homologada, do senador Delcídio do Amaral. A revista *IstoÉ* publicou partes da delação e estampou na capa a seguinte manchete: “Delcídio conta tudo: - Dilma interferiu na Lava Jato – Lula foi o mandante dos pagamentos à Cerveró – Dilma sabia do acerto de Pasadena – Lula comprou o silêncio de Marcos Valério” (ISTOÉ, 2016). Os demais meios de comunicação reverberaram a notícia e adotaram a mesma linha, dando destaque às acusações feitas a Lula e Dilma.

No dia seguinte, as forças governistas sofreram mais um revés. Na 23ª fase da Lava Jato (Aletheia), Moro determinou que Lula fosse conduzido coercitivamente à delegacia, para

prestar esclarecimentos em relação à suspeita de ter se tornado dono de um triplex no Guarujá, em troca de vantagens à OAS, acusação feita pelo presidente da construtora Leo Pinheiro na sua colaboração premiada. Ao conduzi-lo coercitivamente, Moro adotou uma prática que já vinha adotando com vários investigados no âmbito da Lava Jato, mas o fundamento adotado foi novo, justificando o ato como uma forma de evitar tumulto e proteger o próprio ex-presidente.

Em um dos raros momentos, na época, em que a Lava Jato foi criticada por membros da Corte, o ministro Marco Aurélio criticou a decisão: “Me preocupa um ex-presidente da República ser conduzido debaixo de vara [...]. Um ex-presidente da República, sem ter oposto resistência física, ser conduzido coercitivamente revela em que ponto nós estamos. A coisa chegou ao extremo.” (AGUIAR, 2016)

Todos estes acontecimentos, que indicavam que o cerco jurídico estava se fechando em torno do governo – e em torno de Lula - contribuíram para a crise política e para a fragilização do governo. Eles serviram para estimular as manifestações *pró-impeachment* marcadas para o dia 13 de março, que mobilizaram milhões de pessoas em várias cidades do país (PROTESTOS, 2016).

Por outro lado, neste momento cresceram os posicionamentos contrários por parte de petistas e governistas. O PT e a presidente passaram falar abertamente de um uso político e potencialmente golpista da Lava Jato, de uma perseguição a Lula, e da existência de um estado de exceção no Brasil (LIMA, 2021).

O governo, diante de perspectivas ruins em relação ao *impeachment* e com pouco poder de reação tanto no parlamento quanto nas ruas, decidiu fazer uma jogada arriscada. No dia 16 de março, Lula foi anunciado como ministro da Casa Civil, o ministério mais importante do governo. Ela decidiu trazer Lula para dentro do governo - na prática o tornando a principal autoridade política do país - como a última e mais poderosa jogada política pela sobrevivência do governo.

No entanto, a jogada foi neutralizada pelo Poder Judiciário, contando com uma movimentação decisiva de Sergio Moro. No próprio dia da nomeação (16 de março), Moro levantou o sigilo do conteúdo de várias interceptações telefônicas de Lula. Nelas, Lula falava sobre a operação, e sobre sua possibilidade de entrar para o governo para liderar a articulação política para barrar o *impeachment* (LIMA, 2021). Em uma das conversas com Dilma, Lula critica o STF e STJ e a falta de reação política:

Nós temos uma Suprema Corte totalmente acovardada, nós temos um Superior Tribunal de Justiça totalmente acovardado, um Parlamento totalmente acovardado [...] Nós temos um presidente da Câmara fodido, um presidente do Senado, não sei quantos parlamentares ameaçados, e fica todo mundo no compasso de que vai acontecer um milagre e que vai todo mundo se salvar. Eu, sinceramente, tô assustado com a República de Curitiba. Porque a partir de um juiz de 1ª instância, tudo pode acontecer nesse país (ALESSI, ROSSI, OLIVEIRA, 2016).

Mais importante, contudo, em uma rápida conversa do próprio dia 16, Lula e Dilma conversam sobre a utilização do “termo de posse” em caso de necessidade. A conversa ocorreu horas depois do próprio Moro ter determinado a interrupção da interceptação telefônica, mas ela foi interceptada e divulgada por Moro.

O levantamento do sigilo agravou seriamente a crise política (FONTAINHA; LIMA 2018). Com base nas conversas divulgadas, o Partido Popular Socialista (PPS) impetrou um mandado de segurança coletivo requerendo a anulação da nomeação, alegando que a nomeação de Lula como ministro foi praticada em desvio de finalidade. A verdadeira finalidade almejada seria, diante da possibilidade da prisão de Lula no âmbito da operação Lava Jato, obter o foro especial por prerrogativa de função.

Em uma decisão controversa, tendo em vista a competência privativa do presidente da república de nomear seus ministros nos termos do art. 84, I, da C.F.,<sup>168</sup> o relator, Gilmar Mendes, deferiu monocraticamente o pedido de liminar, e anulou a nomeação. Na sua fundamentação, a possível ilicitude da gravação seria irrelevante diante de uma confissão extrajudicial da presidente Dilma:

Antes de progredir, é indispensável avaliar a possibilidade de o diálogo entre a Presidente da República e Luiz Inácio Lula da Silva travado na tarde do dia 16.3, 13h32, poder ser invocado para demonstração dos fatos. A validade da interceptação é publicamente contestada, por ter sido realizada após ordem judicial para a suspensão dos procedimentos. De fato, houve decisão determinando a interrupção das interceptações em 16.3.2016, às 11h13. A ordem não foi imediatamente cumprida, o que levou ao desvio e gravação do áudio mencionado. [...] No momento, não é necessário emitir juízo sobre a licitude da gravação em tela. Há confissão sobre a existência e conteúdo da conversa, suficiente para comprovar o fato. Em pelo menos duas oportunidades, a Presidente da República admitiu a conversa, fazendo referências ao seu conteúdo. [...] Estamos diante de um caso de confissão extrajudicial, com força para provar a conversa e seu conteúdo, de forma independente da interceptação telefônica (BRASIL, 2016, p. 21)

---

<sup>168</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

O Pleno do Tribunal não chegou a decidir a questão pois a data da votação foi adiada para o dia 12 de maio depois do afastamento de Dilma, de modo que a ação ficou prejudicada em razão da perda superveniente do objeto.

Com o fracasso da sua última “cartada”, não restava ao governo capacidade de articulação para angariar votos e impedir o *impeachment*. Também não existiam perspectivas de mudanças de curso por meio do Judiciário.<sup>169</sup> Além de obstruídos os canais políticos e jurídicos, a resistência vinda da sociedade civil, apesar de existente e relevante, era insuficiente e menos expressiva do que os movimentos favoráveis ao *impeachment*.

Assim, o governo foi derrotado na votação da admissibilidade do *impeachment*, no dia 17 de abril. Muitos deputados de partidos supostamente aliados ao governo decidiram votar a favor do *impeachment*. Foram 367 votos favoráveis; eram precisos 342 votos.

Na prática, Dilma sofreu o equivalente a um “voto de não-confiança” nos sistemas parlamentaristas. Pouco se ouviu falar em crime de responsabilidade nas votações dos parlamentares. A maioria votou por Deus, pela Família ou pela Moralidade.

O *impeachment* ainda não estava juridicamente consumado, posto que o Senado ainda teria que autorizar a abertura do processo, o que ocorreria nos dias 11 e 12 de maio, e fazer julgamento final sobre a matéria, decidindo sobre a existência ou não dos crimes de responsabilidade, o que ocorreria nos dias 9 e 10 de agosto. Porém, na prática não havia nenhuma possibilidade de uma mudança de rumo. Politicamente, o *impeachment* já era um fato consumado.

#### 4.5 Lava Jato no governo de Michel Temer e a prisão de Lula

A chegada de Temer ao poder não gerou uma crise terminal da Lava Jato, mas abriu caminho para os seus estágios iniciais.

---

<sup>169</sup> Segundo Goulart e Coelho (2020), apesar de oito dos onze ministros terem sido, à época, nomeados por presidentes petistas, as decisões tomadas pelo STF no âmbito do *impeachment* de Dilma evidenciam que as nomeações de ministros durante os governos do PT (2003 -2016) não tiveram como objetivo a cooptação do Poder Judiciário pelo Poder Executivo, prática que era atribuída, por parte da grande mídia, aos governos progressistas da “onda rosa”. No sentido contrário, a Corte exerceu um papel fundamental na queda da ex-presidente (GOULART; COELHO, 2020; FERNANDES. 2017).

O governo Temer chegou a ter índices de popularidade menores que os de Dilma, mas foi um governo muito mais estável. Diferente de Dilma, Temer possuía uma base sólida no parlamento, com apoio do presidente da Câmara e do Senado. Seu índice de fidelidade de 74%<sup>170</sup> (FRANCO; FERREIRA; BITTENCOURT, 2018) atesta a força tinha no Congresso.

A preocupação em relação às investigações ficou clara com a divulgação dos diálogos gravados por Sérgio Machado, ex-senador e ex-presidente da Transpreto, com o senador Romero Jucá (PMDB), então ministro do planejamento, o senador Renan Calheiros (PMDB), então presidente do Senado, e o ex-presidente José Sarney (PMDB). Nelas, o senador Romero Jucá faz clara alusão à operação:

Tem que resolver essa porra... Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria [...]. Só o Renan que está contra essa porra. 'Porque não gosta do Michel, porque o Michel é Eduardo Cunha'. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto, porra. Conversei ontem com alguns ministros do Supremo. Os caras dizem 'ó, só tem condições de [inaudível] sem ela [Dilma]. Enquanto ela estiver ali, a imprensa, os caras querem tirar ela, essa porra não vai parar nunca. Entendeu? Então... Estou conversando com os generais, comandantes militares. Está tudo tranquilo, os caras dizem que vão garantir. Estão monitorando o MST, não sei o quê, para não perturbar. [...] é um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional. Com o Supremo, com tudo, aí parava tudo (VALENTE, 2016a).

O presidente do Senado Renan Calheiros, por sua vez, afirmou que negociaria a transição com o STF que, segundo ele, estaria indisposto com Dilma: “Antes de passar a borracha, precisa fazer três coisas, que alguns do Supremo [inaudível] fazer [...] Em segundo lugar, negocia a transição com eles [...] Não negociam porque todos estão putos com ela” (VALENTE, 2016b)

De fato, os políticos e também o STF começaram a oferecer resistência à operação, e a tentar restringir a margem de atuação dos operadores, ainda que de maneira incipiente. Neste sentido, Temer passou a nomear aliados leais em agências-chave da rede de *accountability* (DA ROS; TAYLOR, 2022)

O principal símbolo da reação dos políticos à Lava Jato foi a derrota das “10 medidas contra a corrupção”, um projeto encampado pelo Ministério Público, a partir de 2015, que tinha Deltan Dallagnol como principal defensor público. Em uma sessão que adentrou a madrugada do dia 30 de novembro de 2016, os deputados fizeram várias modificações no texto, entre elas, que magistrados e integrantes do Ministério Público responderiam por crime de abuso de

---

<sup>170</sup> Valor referente a 2016 e 2017.

autoridade se atuassem de modo incompatível com o cargo. A força-tarefa divulgou uma nota chamando de “Lei do Terror” a possibilidade de que os deputados incluíssem no projeto mecanismos para enquadrar juízes, promotores e procuradores em crimes de responsabilidade.

Temer resolveu, ainda, ignorar o mais votado da lista tríplice enviada pela ANPR – o subprocurador Geral Flavio Dino – e nomeou a segunda da lista, a subprocuradora Raquel Dodge. Ele rompeu, assim, com a tradição dos governos petistas de nomear o primeiro indicado, embora ainda escolhendo alguém da lista tríplice.

No Natal de 2017, outra reação importante dos políticos. Temer concedeu um indulto natalino que não estabeleceu um período máximo de condenação e reduziu para um quinto o tempo de cumprimento da pena para os não reincidentes, beneficiando alguns condenados no âmbito da Lava Jato (MAZUI, 2017).

No âmbito jurídico, os ministros do STF começavam a dar sinais de que poderiam passar a adotar uma outra postura em relação à operação. Ainda em 2016 o ministro Gilmar Mendes começou a criticar duramente a Lava Jato. Por ocasião do vazamento, para a revista *Veja*, de supostas denúncias contra o ministro Dias Toffoli nas negociações de uma eventual colaboração do presidente da OAS Léo Pinheiro, Mendes afirmou que era “preciso *colocar freios na Lava Jato*”. Segundo Mendes, Dias Toffoli estava na mira dos investigadores por conta do “fatiamento” da investigação contra Gleisi Hoffman e de um *habeas corpus* concedido a Paulo Bernardo. Mendes não deixou nenhuma margem de dúvida de que estava dando um recado aos operadores:

Isso já ocorreu antes no Brasil. O cemitério está cheio desses heróis. Mesmo no elenco dos procuradores. Ninguém pode esquecer de Guilherme Schelb, Luiz Francisco e tantos mais (procuradores da República que foram acusados de abusos). Estamos preocupados, mas está dado o recado. (GILMAR, 2016)

Apesar disso tudo, a operação continuava a atingir políticos e grandes empresários. Eduardo Cunha, principal aliado de Temer e artífice do *impeachment*, teve o mandato suspenso, foi condenado e preso. O Ministro-chefe da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima (MDB), teve que sair da vida pública após o escândalo da descoberta de uma mala com dezenas de milhões de reais em um apartamento. Henrique Eduardo Alves (PMDB) e Romero Jucá (MDB) renunciaram, e Eliseu Padilha (MDB) foi denunciado.

O próprio Temer viria a ser implicado, devido a gravações feitas por Joesley Batista, nas quais – em um diálogo difícil de entender – ele parece falar que era importante comprar o silêncio de Eduardo Cunha, que estava na prisão (DONO, 2017).

A Lava Jato também atingiu os partidos que eram oposição aos governos petistas. Aécio Neves, candidato que empunhou a bandeira anticorrupção contra Dilma, em 2014, foi condenado por supostamente ter recebido propina do grupo JBS, e o STF determinou que tivesse seu mandato de senador afastado.

Ainda, em abril de 2017, Fachin levantou o sigilo da “delação do fim do mundo” também conhecida como a “segunda lista de Janot”, uma série de delações de executivos da Odebrecht – e do seu presidente – que implicavam dezenas de políticos. Mais importante, contudo, aquele que era o principal alvo da Operação (RODRIGUES, 2019) ainda não tinha sido atingido.

No dia 14 de setembro de 2016 os integrantes da força-tarefa deixaram muito claro quem era esse alvo. Neste dia, Lula foi denunciado pelo Ministério Público, por corrupção e lavagem de dinheiro no caso do triplex do Guarujá, e a força-tarefa fez uma coletiva sobre a denúncia em que Dallagnol apresentou o famoso *power point*, no qual Lula figurava como o centro do esquema de corrupção na Petrobras.

Lula seria condenado na 1ª instância no dia 12 de julho de 2017, a nove anos e seis meses de prisão. Sua condenação na 2ª instância se daria de modo muito rápido, e no dia 24 de janeiro de 2018, a 8ª Turma do TRF-4 decidiu por unanimidade manter a condenação, e ampliar a pena para 12 anos e 1 mês, com início em regime fechado. Segundo Rodrigues (2019), o rápido *timing* da condenação em 2ª instância ocorreu justamente para que Lula não pudesse ser candidato. Por conta da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135/10), que proíbe a candidatura de condenados em decisões colegiadas de segunda instância, Lula se tornou inelegível.

Em um contexto em que o sistema político havia praticamente colapsado, e em que os vários quadros políticos tradicionais que empunhavam a bandeira anticorrupção foram implicados na Lava Jato, a inelegibilidade de Lula abriu caminho para a entrada de novos atores da direita radical em cena (SANTOS; TANSCHKEIT, 2019)

#### 4.6 A Lava Jato e a eleição de Jair Bolsonaro

Apesar de, no seu quarto ano, operação já estar emitindo sinais de desgaste, em 2018 os operadores passaram a se posicionar de modo ainda mais explícito em relação às disputas

políticas. Já no final de 2017, procuradores de Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo<sup>171</sup> anunciaram o lançamento, em uma coletiva de imprensa, de um documento intitulado “Carta do Rio de Janeiro”, no qual exortam a população a não votarem em políticos investigados e a promoverem uma renovação no Legislativo. Segundo Deltan, as eleições de 2018 seriam a batalha final da Lava Jato:

Tanto pela perspectiva de evitar ataques do Legislativo contra as investigações, como pela perspectiva de avançar reformas, o ano de 2018 é a batalha final da Lava-Jato. A operação não vai ser julgada por quem ela prendeu ou condenou. Será julgada pela capacidade de mobilizar a sociedade e catalisar esforços para que reformas contra a corrupção sejam feitas e, para que assim possamos alcançar um país mais justo. Isso depende do Congresso que elegeremos em 2018 (CARIELLO, 2017).

Nesta suposta “batalha final”, a inelegibilidade era central, muito embora, como se verá, a vitória da Lava Jato seria uma vitória “pírrica”. Não é possível afirmar categoricamente que Lula venceria as eleições se pudesse ser candidato em 2018. Neste cenário contrafactual, não seria implausível que a “onda” de extrema direita também fosse capaz de superar até mesmo a candidatura de Lula. No entanto, todas as pesquisas de intenção de voto indicavam que Lula estava bem à frente de Bolsonaro. Sem Lula, Bolsonaro liderava as pesquisas.

Em pesquisa do Datafolha de agosto de 2018 Lula tinha 39% no primeiro turno, mais que o dobro dos 19% de Bolsonaro. Com Haddad, contudo, Bolsonaro tinha 22%, e o candidato petista - ainda relativamente desconhecido em âmbito nacional – tinha apenas 4%, atrás de Marina Silva (Rede), Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB) e Alvaro Dias (PODEMOS). No segundo turno, Lula ganharia de Bolsonaro, com 52% dos votos totais, ao passo que a pesquisa indicava a vitória de Bolsonaro contra Haddad, com 38% dos votos totais (GIELOW, 2018).

Enfrentando Haddad, relativamente desconhecido fora de São Paulo e com um perfil apaziguador, Bolsonaro conseguiu articular - com sucesso - o tema da corrupção com outros ressentimentos correntes na sociedade brasileira em 2018. Certamente, além das interferências diretas sobre o jogo político, a Lava Jato contribuiu para o “caldo de cultura” que impulsionou Bolsonaro.

O tema da corrupção foi central no programa de Bolsonaro. Intitulado “O Caminho Da Prosperidade”, seu programa faz várias menções à corrupção. Em geral, o tema aparece

---

<sup>171</sup> Deltan Dallagnol e Carlos Fernando dos Santos Lima, do MPF-PR; Anamara Osório Silva e Thaméa Danelon, do MPF-SP; José Augusto Vagos e Eduardo El Hage, do MPF- RJ.

ligado a outros alvos típicos da extrema-direita, como o comunismo, o “marxismo cultural”, a criminalidade, o modo de fazer política petista, a intervenção do Estado na economia e até a cultura brasileira. Há trechos como:

O Brasil precisa se libertar dos corruptos. O povo brasileiro precisa ser livre de VERDADE; Nos últimos 30 anos o marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo, se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família; Corrupção generalizada e ameaças às instituições que a estão combatendo [são desafios urgentes]; O Brasil passará por uma rápida transformação cultural, onde a impunidade, a corrupção, o crime, a “vantagem”, a esperteza, deixarão de ser aceitos como parte de nossa identidade nacional, POIS NÃO MAIS ENCONTRARÃO GUARIDA NO GOVERNO; A complexidade burocrática alimenta a corrupção. Faremos um Governo que confiará no cidadão, simplificando e quebrando a lógica que a esquerda nos impôs de desconfiar das pessoas corretas e trabalhadoras (O CAMINHO DA PROSPERIDADE, 2018).

Apesar do seu destaque, há poucas propostas de políticas públicas em relação ao tema, o que, na verdade, é uma marca do programa como um todo, não apenas do tema “corrupção”. A principal proposta era o resgate do projeto das “10 medidas contra a corrupção”, que havia sido desfigurado e caído em uma espécie de limbo no Congresso.

Haddad, por sua vez, evitou criticar a operação. Ao contrário, ele chegou a manifestar apoio à Lava Jato, mesmo em um momento no qual as críticas à operação já haviam ido além do campo da esquerda e começavam a aparecer nos veículos de imprensa *mainstream*. Segundo o candidato, “Sergio Moro fez um bom trabalho”, apesar de considerar a prisão de Lula um erro (HADDAD, 2018). O tema da corrupção aparece no programa “O Povo Feliz de Novo”, nos tópicos de “Reforma do Estado” e “Reforma do Sistema de Justiça”.

O programa indica o aperfeiçoamento de procedimentos que garantem a transparência e o aprimoramento de mecanismos de gestão e boas práticas regulatórias dos órgãos públicos, e o enfrentamento de “uma cultura histórica de apropriação do público pelos interesses privados, como os governos Lula e Dilma vinham fazendo, com medidas de fortalecimento dos órgãos de controle e de maior transparência da gestão pública”

Não há, no programa da coligação de Haddad (PT – PCDOB – PROS) um ataque direto à Lava Jato. No entanto, sem uma menção à operação, há críticas aos meios adotados pelos operadores, que estariam levando a uma interdição da política:

[...] a pauta do combate à corrupção não pode servir à criminalização da política: ela não legitima a adoção de julgamentos de exceção, o atropelamento dos direitos e garantias fundamentais ou a imposição de uma agenda programática que visa privatizar os serviços e o patrimônio público.

[...]

Durante os governos Lula e Dilma, foram aprovadas leis extremamente relevantes com o objetivo de prevenir e punir crimes como o de corrupção, o crime organizado e o atentado contra o Estado. Se, de um lado, o país avançou na repressão a ilícitos cometidos pelos mais ricos e poderosos, o texto de algumas leis, por outro lado, tem permitido, ao longo de sua aplicação, um desvirtuamento que atenta contra a democracia, os direitos e garantias individuais estabelecidos como cláusula pétrea pela Constituição de 1988. A prisão de manifestantes não pode ser enquadrada na Lei Antiterrorismo. De igual modo, os acordos de leniência, previstos na Lei Anticorrupção, não devem ser usados para proteger empresários corruptos em prejuízo da empresa e dos trabalhadores. As delações premiadas, previstas na Lei das Organizações Criminosas, também não podem se prestar a proteger bandidos confessos e a condenar pessoas inocentes. Isso porque delações premiadas só podem ser consideradas válidas após a apresentação de provas mínimas que sustentem as acusações. Por essa razão, em diálogo com a sociedade, o governo constituirá comissões de alto nível para promover a avaliação de impacto e propor alterações para o aperfeiçoamento de leis apontadas pela comunidade jurídica como violadoras de direitos e garantias constitucionais, que interditam a política em função de uma aplicação prática que desvirtua a finalidades. (PROGRAMA O POVO FELIZ DE NOVO, 2018, pp. 15-16)

Ainda, há a proposta de instituir um tempo de mandato aos integrantes do STF e STJ, e de remodelar a composição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ampliando a participação da sociedade, para além das corporações do Sistema de Justiça.

Assim como havia acontecido nas eleições de 2014, o juiz Sergio Moro exerceu um papel de protagonista no jogo eleitoral. Uma semana antes do primeiro turno, Moro levantou o sigilo da delação de Antônio Palocci, firmada pelo ex-petista após ter sido condenado a 12 anos de prisão em junho de 2017. Nela, Palocci afirmava que Lula sabia dos ilícitos praticados na Petrobrás; que as campanhas presidenciais do PT em 2010 e 2014 custaram bem acima do que foi declarado à Justiça Eleitoral; que houve propina na maioria das medidas provisórias editadas pelos governos petistas; e que com o pré-sal “lula começou a ter planos mirabolantes”, e que sua exploração foi desenhada “para garantir o futuro político do país e do Partido dos Trabalhadores.” (CARBONERA, 2018, pp. 5-6).

Fazendo referência ao conceito criado por Fontainha e Lima (2018), é difícil de mensurar o impacto deste “incidente político-jurídico” em particular. É certo, entretanto, que o conjunto da obra da Lava Jato foi determinante para alçar Bolsonaro à condição de presidente. Com 55,13% dos votos, Bolsonaro venceu Haddad no segundo turno.

Além disso, as eleições de 2018 produziram a maior renovação de cadeiras da história do Senado, e a maior da Câmara desde 1994. O PT, e principalmente o MDB e o PSDB,

perderam muitas cadeiras, enquanto o diminuto PSL - partido pelo qual Bolsonaro foi candidato - elegeu o segundo maior número de deputados, e quatro senadores.

A vitória de um deputado do “baixo-clero” que habitava a franja do sistema político, junto com a grande renovação parlamentar, coroou a transformação dos “faxineiros morais” da Lava Jato em “cabos eleitorais da nova política” (FONTAINHA; PACHECO, 2021). A “nova política”, entretanto, tinha planos próprios para a operação - parecidos com os da “velha” - e acabou por varrer a Lava Jato do jogo político.

#### 4.7 Crise da Lava Jato no governo Bolsonaro

A vitória de Jair Bolsonaro e a ida de Sergio Moro para o governo representam o ponto máximo da entrada da Lava Jato na política e, ao mesmo tempo, o início da sua debacle. A ida de Sergio Moro para o Ministério da Justiça tornou muito difícil sustentar a narrativa de que a Operação Lava Jato era uma operação imparcial, técnica, e sem viés político. Com essa decisão do ator principal da Lava Jato, houve uma inevitável desmoralização da operação, e um esvaziamento do seu sentido político.

Ela tornou-se inevitavelmente ligada ao bolsonarismo. As tentativas de se construir uma espécie de terceira posição ancorada na Lava Jato, para escapar à polarização política entre Lula e Bolsonaro, fracassaram redondamente, e foram, pouco a pouco, evidenciando a tibieza da Lava Jato enquanto um projeto político próprio. Afinal, como vimos no capítulo 2, a bandeira anticorrupção, por si só, pode funcionar como uma arma política para oposição, mas tende a ser insuficiente para sustentar um projeto político.

No governo, Bolsonaro parece ter entendido isso, e passou a focar em outros temas. Um deles, em especial, em tornar o Judiciário – o STF em particular – em seu inimigo político, por um lado mobilizando sua base de apoio contra ele e, por outro, fazendo dessa “inimizade” política um elemento de galvanização da sua base. O Judiciário, que tinha tido papel central, desde o Mensalão, na construção da corrupção enquanto um dos principais problemas públicos do Brasil, agora figurava como inimigo daquele que havia conseguido extrair os sumos políticos da “cruzada” anticorrupção.

Ainda, um fato aparentemente externo à dinâmica política produziu um forte desgaste na operação. A divulgação da “Vaza Jato”, uma série de conversas mantidas pelos operadores no aplicativo de mensagens Telegram, capturada por um “hacker”, que supostamente teve

acesso a tais conversas por acidente,<sup>172</sup> revelou parte dos bastidores da Lava Jato, apontando para várias possíveis ilegalidades e para uma relação promíscua entre os acusadores e o juiz. Deltan Dallagnol conversou várias vezes com Sergio Moro. Eles traçaram estratégias não só sobre como lidar com o STF e garantir condenações de políticos, mas também sobre como se comunicar com o público, de modo a angariar apoio popular à operação.

Ainda, a divulgação de um fundo bilionário que o MPF pretendia criar com dinheiro do acordo de leniência firmado pela Petrobras com autoridades estadunidenses, gerou desgastes na operação. O acordo previa o depósito de R\$ 2,5 bilhões em uma conta vinculada à 13ª Vara Federal de Curitiba. Esse valor seria gerido por fundação controlada pelo MPF, para ser utilizado em programas anticorrupção

Quanto à reação do Judiciário, em agosto de 2019 pela primeira vez o STF derrubou uma sentença da Lava Jato. A 2.ª Turma da Corte anulou a condenação do ex-presidente da Petrobras, Aldemir Bendine. Pouco depois, o plenário decidiu anular uma condenação imposta ao ex-gerente da estatal, Marcio de Almeida Ferreira. Seriam as primeiras de uma série de derrotas que a Lava Jato passaria a sofrer no STF.

Além disso, o STF deu uma guinada interpretativa em relação à prisão em 2ª instância. Em 07 de novembro de 2019, a Corte voltou a adotar o entendimento que possuía de 2009 a 2016, de que o cumprimento da pena pode ter início somente com o exaurimento de todas as vias recursais. No dia seguinte, a Justiça expediu alvará de soltura a Lula.

Em relação às políticas anticorrupção do governo Bolsonaro, elas foram no sentido contrário do que constava em seu programa e do que prometeu na campanha. Primeiro, ele deu um passo a mais em relação a Temer, e rompeu por completo com o padrão estabelecido pelos governos petistas de escolha do PGR. O presidente escolheu Augusto Aras, que era publicamente crítico da Lava Jato, e que não constava na lista tríplice, garantindo, assim, um aliado leal em uma posição chave da rede de *accountability*.

O resgate das “10 medidas” nunca ocorreu. Ao contrário, durante o governo Bolsonaro diversas leis no sentido oposto daquele almejado pelos operadores foram aprovadas, muitas das quais com o apoio, inclusive, dos parlamentares petistas. Entre elas, a Lei de Abuso de

---

<sup>172</sup> O alvo primeiro do “hacker” seria o promotor Marcel Zanin Bombardi, que nada tinha a ver com a Lava Jato.

Autoridade (Lei n. 13.869/19), a Lei Anticrime (Lei n.13.964/19), e a Lei da Denúnciação Caluniosa (Lei n. 14.110/2020).

A guinada operada por Bolsonaro chegou a ensejar reação dos organismos internacionais e ONGs ligadas ao combate à corrupção. A Transparência Internacional, entusiasta das reformas levadas a cabo no Brasil até a Lava Jato - e da própria Lava Jato - manifestou preocupação com o governo Bolsonaro. Em um documento intitulado “*Brazil: setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks*”, a organização afirma que

O presidente Jair Bolsonaro fez campanha em uma pesada plataforma anticorrupção. No entanto, os primeiros 10 meses de seu governo recém-eleito não mostram nenhum progresso na implementação de uma agenda anticorrupção. Ao contrário, uma série de decisões tomadas pelo Executivo dão sinais de ingerência política em órgãos-chave no combate à corrupção, como a Polícia Federal, a Receita Federal e Ministério Público. Denúncias de corrupção já contaminaram alguns dos aliados próximos e familiares de Bolsonaro (FRANCE, 2019, p. 4, tradução nossa)<sup>173</sup>

Já a OCDE adotou medida inédita em relação a outros signatários da sua Convenção Antipropina, e criou um subgrupo para monitorar retrocessos da luta contra a corrupção no Brasil. Segundo Drago Kos, presidente do Grupo de Trabalho Antissuborno da OCDE:

Em outubro de 2016, ainda elogiamos o Brasil pelo progresso na implementação de nossas recomendações (anticorrupção). Nossas sérias preocupações começaram em 2019, quando o Senado brasileiro aprovou um projeto de lei que, em nossa opinião, poderia servir como um mecanismo para que indivíduos corruptos atacassem injustamente promotores e juízes por fazerem seu trabalho corretamente. Além disso, em 2019 o Grupo de Trabalho Antissuborno da OCDE também expressou publicamente as preocupações após algumas liminares do Supremo Tribunal Federal (SANCHES, 2021)

O ponto alto das rusgas que iam se formando entre o bolsonarismo e o lavajatismo foi o desentendimento de Bolsonaro com Sergio Moro por conta da nomeação do chefe da PF no Rio de Janeiro, que resultou na sua demissão do Ministério da Justiça em abril de 2020, seguido de um período em que ambos se atacavam publicamente. Segundo o próprio Bolsonaro: “É um orgulho, é uma satisfação que eu tenho, dizer a essa imprensa maravilhosa que eu não quero

---

<sup>173</sup> O texto em língua estrangeira é: “President Jair Bolsonaro campaigned heavily on an anti-corruption platform. However, the first 10 months of his recently elected government show no progress in the implementation of an anti-corruption agenda. On the contrary, a series of decisions made by the Executive show signs of political interference in key corruption-fighting bodies, such as the Federal Police, the Federal Revenue Service and the Public Prosecutor’s Office. Corruption allegations have already tainted some of Mr. Bolsonaro’s close allies and family members. The most serious cases involve his eldest son, Senator Flavio Bolsonaro, his minister of tourism, Marcelo Álvaro Antônio and the government’s leader in the Senate, Senator Fernando Bezerra.”

acabar com a Lava Jato. Eu acabei com a Lava Jato, porque não tem mais corrupção no governo. Eu sei que isso não é virtude, é obrigação" (SHALDERS, 2020.)

A partir de então, a Lava Jato definhou rapidamente. Em setembro, Deltan Dallagnol deixou a força-tarefa, alegando que o fazia por problemas de saúde na família (MPF, 2020). Finalmente, em fevereiro de 2021 a força-tarefa do Paraná foi dissolvida e incorporada ao Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do MPF (GAECO).

Pouco depois, em abril de 2021, o plenário do STF confirmou a incompetência da 13ª Vara de Curitiba nos processos envolvendo o ex-presidente Lula, e formou maioria para declarar Sergio Moro suspeito. O caminho se abria novamente para Lula ser candidato em 2022, que ensejaria uma reaproximação de Moro com Bolsonaro.

A derrocada da Lava Jato e a ruptura entre o bolsonarismo e o lavajatismo, com a subsequente reaproximação iniciada por Moro, sintetizam não só o fracasso da construção de uma alternativa política própria dos operadores, como o próprio esgotamento da capacidade dos operadores da Lava Jato e, talvez circunstancialmente, do sistema de justiça em geral de interferir na política. Fazendo referência ao conceito central do “Guia de decleptificação da USAID”, abordado no capítulo 1, a janela se fechou.

#### 4.8 A Lava Jato e seus efeitos para além do câmbio dos atores políticos

Como demonstrado, a Lava Jato contribuiu para o enfraquecimento do governo de Dilma Rousseff, e colaborou decisivamente para o seu *impeachment*; inviabilizou a candidatura de Lula nas eleições de 2018; enfraqueceu todo o *establishment* político do país, abrindo o caminho para chegada de um *outsider* ao poder. Uma vez no poder, o *outsider* foi na direção contrária e neutralizou a Lava Jato.

Enquanto um projeto político próprio, a Lava Jato fracassou por completo, apesar da eleição de Moro e Dallagnol em 2022, como senador e deputado federal, respectivamente. É difícil saber, ainda, o que fica de permanente na intervenção da Lava Jato na política e quais são seus legados duradouros, ou mesmo se eles existem.

A Lava Jato, entretanto, não teve apenas a consequência de produzir um câmbio dos atores políticos, consequência esta que se revelou mais efêmera do que parecia nos tempos áureos da operação. Ela destruiu - ou enfraqueceu sobremaneira - cadeias produtivas que foram estruturadas ao longo de muitos anos e em circunstâncias favoráveis, que não são facilmente

reestruturadas com o retorno de velhos atores à cena política, ou com novos atores com projetos semelhantes.

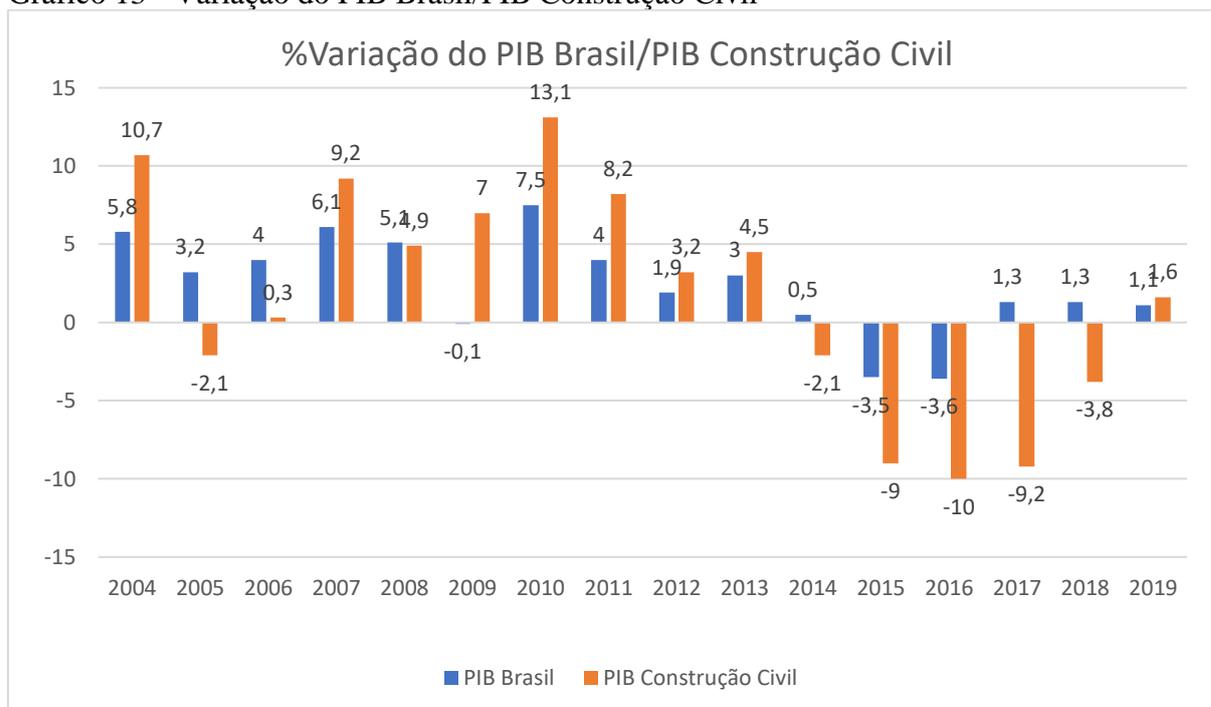
Embora seja difícil estimar com precisão os efeitos econômicos atribuíveis à operação, visto que ela ocorreu em meio à crise associada à queda do preço das *commodities*, vários estudos apontam que ela foi determinante para o enfraquecimento do setor de óleo/gás e construção civil, um setor com cadeias de produção complexas.

As principais empresas do setor de construção, que eram internacionalmente competitivas e se expandiam pela América Latina e África, passaram a enfrentar sérias dificuldades com o desenrolar da Operação. Diversas obras no Brasil foram bloqueadas judicialmente, obras no exterior foram paralisadas por constrangimentos políticos e pela revisão de financiamento do BNDES, o acesso ao crédito se restringiu, e proibiu-se a participação em licitações públicas (JUNIOR; NOBRE, 2021).

Santos, De Paula e Moura apontam que, entre 2014 e 2017, 991.734 vagas de empregos formais no setor foram destruídas, e que, entre os anos de 2015 e 2017 as perdas no setor corresponderam a 21,8% da perda total de postos de trabalho (SANTOS; DE PAULA; MOURA, 2020).

A crise no setor levou à descapitalização das maiores empresas brasileiras de engenharia e intensificou o processo de desnacionalização do setor de infraestrutura, fazendo com que o processo de desindustrialização existente desde os anos 1990 adquirisse maior vigor a partir de 2014 (CAMPOS, 2019). A maior queda relativa do setor em relação ao PIB, mostrado no gráfico a seguir, explicita a dimensão dos efeitos negativos da Lava Jato sobre a construção civil.

Gráfico 13 - Variação do PIB Brasil/PIB Construção Civil



Legenda: elaborado com base gráfico produzido pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção, com dados do IBGE (CBICDADOS, 2020).

Fonte: O autor, 2023.

Quanto à Odebrecht, que era a maior empreiteira do Brasil e da América Latina, soma-se a estes problemas o acordo de leniência firmado com autoridades estadunidenses, no qual a empresa se comprometeu a pagar 3,5 bilhões de dólares. Ele teve muito impacto nos países vizinhos porque o DOJ tornou público o documento do acordo,<sup>174</sup> com trechos que fazem referência ao pagamento de propina a agentes públicos em 13 países, entre 2001 e 2016. A divulgação deste documento impulsionou investigações envolvendo o pagamento de propina pela empreiteira em vários países vizinhos. Assim, a operação abalou, também, boa parte do *establishment* político em outros países do continente.

No Equador o vice-presidente Jorge Glas (vice de Rafael Correa) teve a prisão preventiva decretada em outubro de 2017, acusado de receber US\$ 13 milhões em propina da Odebrecht. O mesmo ocorreu com o próprio ex-presidente Rafael Correa em agosto de 2019, que teve a prisão preventiva decretada em um caso que envolveu 20 altos funcionários do seu gabinete. No Peru as investigações sobre propinas pagas pela Odebrecht envolveram os ex-presidentes Ollanta Humala (2011-2016), detido durante nove meses, Alan García (1985-1990, 2006-2011),<sup>175</sup> Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), que renunciou em março de 2018, e ainda

<sup>174</sup> Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>.

<sup>175</sup> Alan Garcia suicidou-se em 2019 ao saber que iria ser preso.

Keijo Fujimori, que chegou a ser presa preventivamente por receber dinheiro ilegal da construtora para a campanha de 2011. Na Argentina, teve início a “Lava Jato Argentina”, inspirada na original brasileira, em que funcionários vinculados aos governos Kirschner, incluindo a própria Cristina, foram acusados de receber propina de empresários do setor de construção.<sup>176</sup>

Ainda, os efeitos negativos nas empresas de engenharia se entrelaçaram com a crise da Petrobrás, posto que elas eram as principais fornecedoras da estatal, uma relação antiga que atingiu seu ápice no regime militar, e que ressurgiu com o nacionalismo energético dos governos petistas.

A operação também imputou uma crise reputacional à petroleira que a levou a ajustes de governança corporativa. Ela deixou de ser gerida como uma alavanca industrialista do desenvolvimento nacional, e passou a adotar uma política de desinvestimento focada no retorno aos seus acionistas (DE PAULA; MOURA, 2021). Como aconteceu com a Odebrecht, a Petrobras também firmou um acordo de leniência com autoridades estadunidenses, comprometendo-se a pagar 1,7 bilhões de dólares em multa.

Estes efeitos se relacionam com a desestruturação, engendrada pela Lava Jato, da política de integração e desenvolvimento regional baseada na expansão do setor de infraestrutura, levada a cabo pelos governos brasileiros na época da “onda rosa”. Durante este período, o governo brasileiro tinha uma política deliberada de estímulo à internacionalização de grandes projetos de infraestrutura por meio do financiamento de grandes empresas – a maior beneficiada foi a Odebrecht – através do BNDES. Entre 2002 e 2016 o BNDES financiou um total de aproximadamente US\$ 14 bilhões para catorze empresas brasileiras de engenharia realizarem obras no exterior.

Thomas Shannon, que foi embaixador no Brasil entre 2009 e 2013, chegou a afirmar, em entrevista concedida ao Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos, que a expansão da Odebrecht, e a sua atuação em países como Venezuela e Cuba eram um obstáculo à reanimação da ALCA, e incomodavam os Estados Unidos. Segundo o embaixador, o Brasil almejava construir um bloco forte e coeso na América Latina, que, segundo ele, compartilharia a mentalidade progressista do Foro de São Paulo (HALL; AMADO; HERDY, 2019).

---

<sup>176</sup> Termo utilizado pelos meios de comunicação argentinos.

Com o desenrolar da Operação Lava Jato, este projeto de desenvolvimento e integração regional - que envolveu práticas de corrupção nacional e transnacional - foi destruído sem que, no entanto, as empresas implicadas fossem preservadas. Grande parte do espaço ocupado por empresas brasileiras de construção, no Brasil e nos países vizinhos, foi ocupado por grandes conglomerados internacionais, entre eles conglomerados europeus, chineses e estadunidenses (PEREIRA, 2019). Em suma, a Lava Jato contribuiu para o enfraquecimento da chamada “onda rosa” de governos progressistas na região e, mais decisivamente, para a crise do setor de óleo e gás e de construção civil brasileiros, setores centrais para o projeto de desenvolvimento econômico e de integração regional almejado dos governos petistas.

Embora não se postule uma relação de monocausalidade, até porque, como salientado neste trabalho, uma particular conjuntura de ordem doméstica - envolvendo o esgarçamento da coalizão do governo Dilma - foi necessária para a abertura da janela de oportunidade que possibilitou a Lava Jato, o regime internacional anticorrupção, formado e desenvolvido sob a égide dos interesses comerciais e segurança nacional dos EUA, forneceu as ferramentas e contribuiu para a autonomização da parcela da burocracia que, empunhando a bandeira da anticorrupção, desequilibrou momentaneamente o sistema político brasileiro e, e desestruturou – nesse caso mais do que momentaneamente – parte importante da sua economia..

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tradicionalmente, a corrupção é tomada como objeto, e são estudadas as suas causas e consequências, a partir de diferentes abordagens. Parte-se, muitas vezes, da constatação verdadeira – mas também trivial e superficial – de que a corrupção é um mal ou de que é prejudicial, e a partir do seu estudo podem ser vislumbradas formas de resolver ou atenuar este problema. O que se buscou fazer neste trabalho, ao contrário, foi tomar como objeto de estudo a anticorrupção. A análise aqui realizada, portanto, buscou ir além da constatação trivial identificada acima, investigando a instrumentalização da bandeira anticorrupção na disputa política, bem como o protagonismo dos atores do sistema de justiça nesse contexto. Pretende-se, assim, que este trabalho ofereça uma contribuição para uma incipiente agenda de pesquisas sobre os usos políticos da anticorrupção, que ganha força no país nos últimos anos motivada principalmente pelos agudos efeitos políticos da Operação Lava Jato.

Contudo, buscou-se tratar da anticorrupção em dois níveis, o doméstico e o internacional, sem se ater, ao fazê-lo, somente à incorporação das normas anticorrupção internacionais pelos atores domésticos. Primeiro, partindo do conceito de “regimes internacionais”, apresentou-se as origens e o desenvolvimento do regime internacional anticorrupção.

A análise partiu da compreensão de como esse regime se estabeleceu, levando em consideração os diferentes atores envolvidos, em especial o governo dos Estados Unidos, o ator hegemônico constituinte deste regime. Foram explorados os processos de negociação, acordos e convenções que moldaram o regime anticorrupção em âmbito global. Além disso, abordou-se as dinâmicas domésticas que impulsionaram a formação deste regime, em particular nos Estados Unidos da década de 1970, o que permitiu analisar com maior profundidade as suas origens e a forma pela qual a corrupção se tornou um problema global. Neste ponto, tocamos em um ponto que habitualmente não é abordado pelas teorias dos regimes internacionais, posto que os fatores domésticos não costumam estar no foco delas. Contudo, entende-se aqui que a desconsideração destes fatores tenderia a produzir uma análise insuficiente para dar conta da emergência do regime internacional anticorrupção. Se este fosse o caso, ficaríamos limitados à análise das condições do mundo pós-guerra fria que permitiram que o regime finalmente fosse estruturado. No entanto, ele já estava em gestação desde os anos 1970, e a forma particular pela qual a corrupção veio a ser articulada como um problema global - assim como as formas de

combatê-la -, dentre várias formas possíveis, tem suas raízes em dilemas domésticos estadunidenses que se seguiram ao escândalo de *Watergate*.

Como demonstrado no capítulo 1, o tema apareceu pela primeira vez como um problema global através do presidente chileno Salvador Allende, que demandava maior controle sobre a atuação das corporações transnacionais, uma reação – na arena internacional - à tentativa de desestabilização do seu governo por parte de corporações estadunidenses. A corrupção aparecia, essencialmente, como um problema da interferência dos negócios na política doméstica. Em suma, o sentido era o inverso do que assumiu posteriormente, quando o *locus* da corrupção passou do privado para o público, e a corrupção passou a ser lida, principalmente, como um fenômeno que desestabiliza o equilíbrio natural dos mercados.

Demonstrou-se também como esta primeira forma de conceber a corrupção na arena internacional se articulava com a tentativa de estabelecer uma “Nova Ordem Econômica Internacional”, que era encampada pelos países do G77 e sofria forte resistência dos países desenvolvidos.

A seguir – com ênfase na dinâmica doméstica - explicou-se como, pelo lado do governo dos Estados Unidos, o tema foi para a arena internacional por demandas vindas dos setores empresariais, o que levou o governo estadunidense a tentar internacionalizar uma norma doméstica dotada de extraterritorialidade, o *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA), que havia sido criada em reação a desdobramentos do escândalo *Watergate*. Na disputa política estadunidense, os democratas assumiram uma posição mais radical do que os republicanos em reação à revelação de que várias empresas estadunidenses pagaram propina com o objetivo de obter vantagens no comércio internacional e, com a vitória do democrata Jimmy Carter, os EUA passaram a criminalizar o pagamento de propina em outros países. Sentindo-se prejudicada pelo FCPA, posto que o pagamento de propina era tido como a regra no comércio internacional, grande parte da comunidade empresarial estadunidense passou a pressionar o governo pela internacionalização das disposições desta norma.

Passo seguinte, demonstrou-se como essa tentativa de internacionalização encontrou resistência na arena internacional, e esbarrou nas iniciativas dos países do G77, que almejavam a criação de um Código de Conduta das Corporações Transnacionais, que enquadraria o combate à corrupção dentro de uma regulação mais ampla, que visava disciplinar a atuação das corporações transnacionais. Até fins dos anos 1980, os desacordos em relação ao modo como

a corrupção deveria ser combatida em âmbito global, refletindo diferentes interesses, inviabilizou o surgimento de um regime internacional anticorrupção.

Com o fim da Guerra Fria e a emergência de uma ordem unipolar, o governo dos EUA, enquanto ator hegemônico, finalmente conseguiu internacionalizar sua norma antipropina, dando ensejo à criação de um regime internacional anticorrupção. Seu foco principal era a OCDE, visto que um acordo firmado no âmbito desta organização asseguraria um consenso dos países ricos quanto à proibição do pagamento de propina em território estrangeiro, abarcando, portanto, os principais concorrentes comerciais dos EUA. A ONU, primeiro espaço no qual o tema da corrupção foi discutido enquanto um problema global, foi a última organização a ter um acordo sobre o tema.

Com a apresentação dos dilemas que levaram à criação deste regime, buscou-se contrastar os interesses particulares do ator hegemônico que o criou com a linguagem da “boa governança” e das “melhores práticas”, adotada quando as normas, regras e princípios deste regime são difundidos.

Ainda, demonstrou-se como, a partir dos atentados de 11 de setembro, ocorreu uma considerável mudança na forma como o governo dos EUA abordava o tema, passando a tratá-lo como uma questão de segurança nacional, o que fortaleceu suas capacidades extraterritoriais no âmbito do combate à corrupção. Isso levou à intensificação da cooperação internacional, ao fortalecimento das agências responsáveis pela investigação de corrupção transnacional, e ao fluxo de instrumentos ligados ao combate ao terrorismo e à lavagem e dinheiro para o combate à corrupção transnacional.

O fortalecimento de tais capacidades, associado à consolidação do regime internacional anticorrupção, levou a um enorme aumento na aplicação do FCPA, tanto no valor das sanções quanto em relação ao número de empresas punidas, onde se observou um aumento relativamente maior na punição de empresas estrangeiras. Este novo padrão de aplicação do FCPA parece apontar para a cristalização da agenda internacional anticorrupção dos EUA, posto que ele se manteve mesmo durante o governo de Donald Trump que, alinhado com a posição da maior parte da comunidade empresarial estadunidense, se posicionava publicamente contra a norma. O governo dos EUA passou, também, a associar o combate à corrupção com o combate a cleptocracias, o que permitiu articular o combate à corrupção a uma ofensiva contra lideranças de países considerados adversários ou inimigos.

Em seguida, adentrou-se o âmbito doméstico brasileiro, onde abordou-se a instrumentalização política da anticorrupção, buscando evidenciar a constância do tema enquanto um instrumento, ou mesmo uma arma, da disputa política. Neste sentido, com início na oposição udenista ao governo Vargas, examinou-se como a bandeira da anticorrupção foi historicamente instrumentalizada pela oposição para atacar o governo. Por outro lado, as iniciativas governistas de empunhar tal bandeira em contexto democrático, como as do próprio Getúlio no começo do seu segundo governo, e depois as de Jânio Quadros, voltaram-se contra o próprio governo. No contexto autoritário do regime militar, entretanto, o tema foi instrumentalizado para a perseguição de adversários do regime e para realização de expurgos políticos.

Posteriormente, examinou-se como Fernando Collor, o “caçador de marajás”, se elegeu empunhando a bandeira anticorrupção, mas foi consumido por ela. Depois, como o governo FHC, sustentado por uma forte base aliada, conseguia controlar os escândalos e neutralizar os ataques da oposição em relação a eles, impedindo a criação de CPIs que pudessem lhe prejudicar. Ainda, como o PT, empunhando a bandeira da anticorrupção durante os governos Collor e FHC, assumiu vários compromissos em relação ao tema na disputa de 2002 – compromissos estes que, em grande parte, foram cumpridos – e passou de “pedra a vidraça” ao virar governo. A anticorrupção passou a ser instrumentalizada pela oposição “tucana” que, a partir do Mensalão, tornou o tema em um dos principais - senão o principal - eixos de ataque ao governo. Contudo, os grandes escândalos deste período apontavam para um novo padrão, no qual atores do sistema de justiça passavam a desempenhar maior protagonismo. O principal *locus* das investigações sobre grandes casos de corrupção deixava de ser o Congresso – por meio de CPIs - e passava a ser o sistema de justiça, denotando a relativa perda de controle dos políticos.

Auxiliado pela lente dos “jogos ocultos”, buscou-se compreender, no final do capítulo, as “faxinas” de Dilma Rousseff como parte de uma disputa interna que ela travava com Lula, envolvendo, inclusive, a candidatura de 2014. As “faxinas” e a identidade anticorrupção assumida por Dilma – que promovia um contraste positivo em relação ao seu patrono e antecessor - contribuíram para o esgarçamento da sua relação com a base aliada, e para o fortalecimento de conflitos intracoalizão. Buscou-se, assim, compreender a particular conjuntura política do final do governo Dilma, que possibilitou que atores autonomizados do sistema de justiça utilizassem o ferramental construído nos governos petistas para participar do jogo político.

No capítulo seguinte, demonstrou-se como esse ferramental foi constituído, em grande parte, a partir da internalização do regime internacional anticorrupção, com papel de destaque assumido por *policy entrepreneurs* integrantes da rede *accountability* no país, que se articulavam por meio da ENCCLA. Entende-se que o conceito de *policy entrepreneurs* utilizado na tese, tributário do modelo de fluxos múltiplos de John Kingdon, fornece importantes subsídios para compreender o processo de incorporação das normas internacionais no âmbito doméstico, processo este que não é de um mero “copia e cola”, mas que envolve uma domesticação balizada pelas condições nacionais, particularmente aquelas que existem durante as janelas de oportunidade que surgem para a incorporação de normas.

Tais *policy entrepreneurs* estavam inseridos em redes transnacionais de difusão de *expertises* anticorrupção e passaram a ver a si mesmos como parte deste corpo transnacional. A rede de *accountability* se autonomizou, e a agenda anticorrupção do governo foi sendo, pouco a pouco, capturada por atores do sistema de justiça que faziam parte dela.

Ao mesmo tempo, os políticos tomavam a *expertise* destes *policy entrepreneurs*, com várias menções à ENCCLA, como evidência da qualidade técnica das reformas propugnadas, e não chegavam a formular como um problema público os eventuais prejuízos para o Brasil ligados aos interesses geopolíticos e comerciais subjacentes ao regime internacional anticorrupção. Esta “consciência” apareceu brevemente em 2011, após a punição da EMBRAER no âmbito do FCPA, quando o deputado Carlos Zarattini (PT-SP), no processo de tramitação do projeto que se transformaria na Lei Anticorrupção, demonstrou preocupação com a possibilidade de que a investigação contra a EMBRAER fosse motivada por interesses comerciais. No entanto, ela ficaria relativamente submersa e voltaria à superfície somente no período da Lava Jato, quando a Petrobras e empresas de construção brasileiras foram gravemente prejudicadas.

Por fim, buscou-se analisar, com certo grau de detalhamento, o desenrolar da Lava Jato e as movimentações de atores políticos chave em relação a ela. Demonstrou-se como, após um processo gradativo de captura da agenda anticorrupção por atores da rede de *accountability* (e particularmente de atores do sistema de justiça), a fratura na coalização do governo Dilma forneceu uma janela de oportunidade política para o surgimento e desenvolvimento da Operação Lava Jato. Ainda, com a lente dos “jogos ocultos”, aventamos a possibilidade de que a fraca reação do governo Dilma Rousseff à operação pode ser compreendida se considerarmos que o governo buscava uma solução extra-política para a sua crise com o “centrão”, que se

acentuou quando Eduardo Cunha venceu o candidato do PT e se tornou presidente da Câmara dos Deputados.

Ao fim, demonstrou-se como, depois de abrir caminho para a chegada de um *outsider* à presidência, a Lava Jato foi incapaz de constituir uma alternativa política própria, e sucumbiu à reação dos políticos e do próprio Judiciário.

O “arco” de ascensão e queda da Lava Jato pode dar ensejo a várias generalizações. Talvez a mais comum delas, que corresponde a um modo de “preservar” algum legado da Lava Jato, é a de que investidas radicais sobre a corrupção sistêmica tendem a produzir um *backlash* da elite política.

Neste sentido, Da Ros e Taylor (2022) tiram a lição de que investidas anticorrupção muito rápidas, no estilo *big bang*,<sup>177</sup> podem ser contraproducentes. Para os autores, a Lava Jato “moveu-se muito rapidamente para seu próprio bem, semeando as sementes de sua própria destruição ao quebrar as coalizões políticas que estruturavam a política enquanto, simultaneamente, construía a resistência das elites” (DA ROS; TAYLOR, 2022, p. 229, tradução nossa).<sup>178</sup> O caminho que o Brasil traçava anteriormente, de mudanças incrementais, seria uma forma mais efetiva e sustentável de combater a corrupção. Em essência, o erro da Lava Jato foi um erro de tática ou de excessos, que ensejou um *backlash* dos políticos que arrisca pôr a perder todas as transformações anticorrupção conquistadas no Brasil nas últimas décadas.

É verdade que, conforme afirmam os autores, o caso da Lava Jato pode fornecer algumas lições importantes para os esforços anticorrupção em outras partes do mundo, e servir como um alerta sobre os riscos de abordagens anticorrupção no estilo *big bang* que quebram rapidamente o *status quo*. No entanto, entendemos que essa leitura possui um fundo teleológico. Ela postula, de início, a existência de um caminho previamente estabelecido – que vem de fora - que deve ser seguido, o que elide os conflitos políticos inerentes ao regime internacional anticorrupção e à sua internalização. A captura da agenda anticorrupção por atores do sistema de justiça só foi

---

<sup>177</sup> Esforços anticorrupção no estilo *big bang*, segundo os próprios autores, são esforços massivos, concentrados no espaço e no tempo, envolvendo objetivos amplos, escopo ambicioso e alta visibilidade. Este tipo de abordagem pode ser eficiente em quebrar o *status quo* por surpreender os oponentes e conseguir aproveitar momentos de mudanças políticas nos quais o *status quo* está em fluxo.

<sup>178</sup> O texto em língua estrangeira é: “With hindsight, the Lava Jato investigation perhaps moved too quickly for its own good, sowing the seeds of its own destruction by breaking down the political coalitions that structured politics while, simultaneously, building up resistance from elites.”

possível porque, durante vários anos, o governo brasileiro aderiu acriticamente a este regime, que dissemina noções de boa governança e boas práticas.

Aberta uma janela de oportunidade política, tais atores entraram no jogo político e o desequilibraram, permitindo que atores que estavam na franja se movessem em direção ao centro. Se o câmbio dos atores pode ter sido relativamente efêmero, pelo menos em relação ao que parecia nos tempos áureos da Lava Jato, seus efeitos na desestruturação de certos setores econômicos são mais duradouros e difíceis de serem revertidos. Mesmo durante períodos de aguda crise política, como em 1954, 1964 e 1992 - nos quais a instrumentalização política da bandeira anticorrupção contribuiu para a chegada de *outsiders* ao poder e à derrubada de governos -, tal instrumentalização teve um efeito circunscrito e limitado para além da dinâmica política, o que não foi o caso da Lava Jato.

Uma parcela do Estado, hipertrofiada e autonomizada, animada por uma visão de mundo que conjuga moralismo, antipolítica e liberalismo econômico, não só desequilibrou o jogo político, como implodiu – sem oferecer nada para pôr no lugar – a aliança Petrobras-grandes construtoras, que era o núcleo nevrálgico do capitalismo nacional até então (DE PAULA; MOURA, 2021).

A tese de que a Lava Jato foi uma operação política já não é, atualmente, objeto de maior controvérsia. Os posicionamentos que sustentavam a sua neutralidade se tornaram escassos diante dos seus desdobramentos e das revelações sobre os seus bastidores.

A verdade é que o diagnóstico de um crescente protagonismo do sistema de justiça na esfera política também não é algo novo. A ideia de ‘judicialização da política’, que embalou a agenda de pesquisa sobre a interface entre direito e político no Brasil por duas décadas, já capturava - em geral com um viés otimista - a crescente judicialização de políticas públicas no Brasil.

A Operação Lava Jato é parte de um novo tipo de interface, que envolve intervenções ligadas à investigação de grandes esquemas de corrupção, que, como vimos, teve início e meados dos anos 2000. Ao mesmo tempo, ela é fruto de uma particular conjuntura política, envolvendo a fragilização da coalização governista e a resultante incapacidade de conter o seu avanço.

Consideramos que a compreensão desta nova interface entre a esfera da justiça e a da política, ancorada no combate à corrupção, demanda análises que vão para além da política doméstica.

Neste sentido, é pertinente ponderar como uma “agenda republicana” e uma “agenda desenvolvimentista”, como preconizadas pelos governos petistas, podem se sustentar e viabilizar diante de fortes pressões e constrangimentos surgidos no âmbito internacional em relação a projetos políticos que valorizam a independência e o desenvolvimento nacional.

Um país na condição como a do Brasil não tem apenas que lidar com o clássico dilema madisoniano (quem controla os controladores?), mas com a própria possibilidade de que o controle escape aos limites territoriais da nação. Em última instância, tem que lidar com constantes ameaças à sua soberania. O fato de que esse escape possa ocorrer em lampejos, dependendo da existência de uma “janela de oportunidade” favorável, não diminui a sua gravidade. Afinal, em um curto período pode-se destruir o que levou muito tempo e esforço para ser construído.

Podemos estar diante de um novo padrão que é duplamente negativo. Não apenas determinadas corporações de burocratas conseguem escapar ao controle da maioria da população, possuindo assim um conteúdo antidemocrático, como podem atuar contra consensos políticos domésticos na definição dos próprios interesses da nação. Podem desempenhar, portanto, um papel que é simultaneamente antidemocrático e antinacional.

O fato é que a internacionalização do tema, associada a interesses geopolíticos e comerciais, abriu novas possibilidades em relação à instrumentalização do combate à corrupção.

Ao mesmo tempo, o mundo atual é muito diferente daquele dos anos 1990. A unipolaridade que deu ensejo ao regime internacional anticorrupção existe apenas no retrovisor. Se, anteriormente, noções universalistas como as de boa governança encontravam terreno fértil em um mundo no qual a hegemonia estadunidense era praticamente incontestada, a emergência de um mundo multipolar tende a tornar mais saliente os interesses particulares associados à difusão de tais noções.

A própria transição da linguagem da “boa governança” para a da “anticleptocracia”, operada pelo ator responsável pela criação do regime internacional anticorrupção, evidencia como cada vez mais o tema é instrumentalizado em uma chave geopolítica. Se, durante a Guerra

Fria os inimigos eram os comunistas, e após o 11 de setembro os inimigos eram parte do “eixo do mal”, agora os inimigos e adversários dos EUA podem ser rotulados ou enquadrados como cleptocratas.

Contudo, já existe, em muitos países, uma forte reação à maneira como os Estados Unidos conduzem a luta global contra a corrupção, mesmo entre aqueles que são aliados ou próximos dos EUA.

No caso da França, por exemplo, grandes empresas, como Alstom, a Airbus, a BNP Paribas e a Société Générale, tiveram que pagar multas que chegam à ordem das centenas de milhões ou até bilhões de dólares por terem sido punidas no âmbito do FCPA (ver Capítulo 1, Tabela 1). A classe política francesa reagiu. As Comissões de Relações Exteriores e de Finanças da Assembleia Nacional produziram um relatório sobre a extraterritorialidade do direito norte-americano, que serviu de subsídio para uma nova lei anticorrupção, a Sapin II, criada com a finalidade de ser um instrumento de defesa em relação ao uso do FCPA como uma arma comercial.

A capacidade de resiliência ou de adaptação do regime internacional anticorrupção frente à reconfiguração de poder internacional toca em outro ponto sensível da teoria dos regimes internacionais, o da autonomia dos regimes em relação aos atores que o compõem. Como abordado na Introdução, existe um antigo debate acadêmico sobre este tema, com alguns autores atribuindo autonomia aos regimes, e outros não. Este debate teórico - que não foi aprofundado nesta tese - pode se enriquecer pela análise do que irá acontecer com o regime internacional anticorrupção.

Em relação ao Brasil, a derrocada da Lava Jato e os seus efeitos quase traumáticos podem, no curto prazo, enfraquecer a bandeira do combate à corrupção. Neste sentido, nas eleições de 2022 o tema não teve a mesma centralidade que em eleições anteriores, apesar de não ter faltado material para isto. Outras questões, como a ameaça à democracia, bem como outros temas de ordem moral, foram mais importantes para o certame eleitoral. Também não é possível saber se os atores do sistema de justiça manterão o padrão de interferência sobre a dinâmica política, diante da grande instabilidade produzida pelo alto grau de protagonismo deles nos últimos anos. O resultado da eleição presidencial de 2022 - que poderia muito bem ter tido outro vencedor -, assim como as ameaças de ruptura que se seguiram a ela, apontam para uma sociedade politicamente dividida e para a perduração de inseguranças democráticas

que podem estimular certa cautela em relação a uma ofensiva no estilo *big bang*, como ocorrida no âmbito da Lava Jato.

No entanto, com o retorno do PT ao poder, e considerando o padrão da instrumentalização da bandeira anticorrupção na política brasileira por um lado, e a crescente importância internacional do tema por outro, o mais provável é que isso seja apenas um hiato. Compreender o tema tanto na dimensão doméstica como na dimensão internacional – e na interação entre esses dois níveis - é uma necessidade não só para a sua adequada compreensão, como para situá-lo em marcos institucionais e propositivos que contribuam para a consolidação, e não para a fragilização, do regime democrático no país.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. **A democracia equilibrista: políticos e burocratas no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2022.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Vol. 31. Nº 1. 1988. pp. 5-14.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.
- ACORN, Elizabeth. Law and Politics in FCPA Prosecutions of Foreign Corporations. **Revista Direito GV**. v. 17. n. 2. 2021.
- ACORN, Elizabeth; ALLEN, Michael O. Extra-Territorial Law Enforcement as a Mechanism of Policy Diffusion: A Reappraisal of the OECD Anti-Bribery Convention. In: **American Political Science Association Conference**. Washington, D.C., 2019.
- AGUIAR, Gustavo. 'Me preocupa um ex-presidente da República ser conduzido debaixo de vara', diz ministro do STF. **O Estado de S. Paulo**. 04 mar 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/me-preocupa-um-ex-presidente-da-republica-ser-conduzido-debaixo-de-vara--diz-ministro-do-stf/>. Acesso em 13 jun 2022.
- ALESSI, Gil; ROSSI, Marina; OLIVEIRA, André de. “Estou assustado com a ‘República de Curitiba’”, diz Lula em grampo. **El País**. 18 mar 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/17/politica/1458177244\\_587512.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/17/politica/1458177244_587512.html). Acesso em 21 set 2022.
- ALMEIDA, Frederico de. Justiça, combate à corrupção e política: uma análise a partir da Operação Lava Jato. **Revista Pensata**, v. 5, n. 2, Crise política e corrupção, 2016.
- ALMEIDA, Frederico de. Empreendedores jurídicos como empreendedores morais: Combate à corrupção e moralização da política brasileira. **Nueva Sociedad**, Julho, Polarizações políticas e culturais. 2018.
- ALMEIDA, Frederico de. Os juristas e a crise. **Plural**, v. 26, n. 2, p. 96–128, 2019.
- ALMEIDA, Frederico de. Combate judicial à corrupção e democracia na América Latina. In: MADEIRA, Lígia Mori; MARONA, Marjorie Corrêa; RÍO, Andrés del (orgs). **Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos?**. Rio de Janeiro: EdUERJ. 2021.
- AMOROZO, Guilherme. “Mensalão foi o pior momento”. **Revista Veja**. 27 jun 2008. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/mensalao-foi-o-pior-momento/>. Acesso em 03 mar. 2022.
- ANDERSON, Jack. Memos Bare ITT Try for Chile Coup. **The Washington Post**. 21 mar 1972.
- ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. **Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations**. Oxford: Oxford University Press. 2006.
- ARANHA, Ana Luiza. **A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. 2015.

ARANHA, Ana Luiza. Lava Jato and Brazil's web of accountability institutions: A turning point for corruption control? In: LAGUNES, Paul; SVEJNAR, Jan. (org.). **Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America**. London: Routledge. 2020.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap. 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14. N. 39. 1999. pp. 83-102.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. Agua Branca: São Paulo, SP: Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo, Editora Sumaré: 2002.

ARANTES. "Constitutionalism, The Expansion of Justice, and the Judicialization of Politics in Brazil". In: SIEDER, et al (eds). **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York: Palgrave. 2005.

ARANTES, Rogério Bastos; MOREIRA, Thiago. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Revista Opinião Pública**. v. 25. n. 1. pp. 97-135. 2019.

ARMANI, Gabriela Fischer. Operação Lava Jato: entre caminhos e usos do direito na Justiça Federal. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza. v. 53, n. 2, 2022

ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio; CASTRO, Celso (orgs.). **Visões do golpe: A memória militar sobre 1964**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 81

ARAÚJO FILHO. Judicialização e corporativismo estatal na crise da democracia brasileira. **Revista O Olho Da História**. N. 27. 2018.

ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da Corrupção**. São Paulo: Paz e Terra. 1984.

AVRITZER, Leonardo.; FILGUEIRAS, Fernando. (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Dados**. Vol. 60. Nº 2. 2017.

AZEVEDO, Reinaldo. Datafolha: Aécio empata com Dilma no 2º turno; rejeição à presidente cresce; cai a aprovação ao governo, e cresce a reprovação. **VEJA**. 18 jul 2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/datafolha-aecio-empata-com-dilma-no-2-turno-rejeicao-a-presidente-cresce-cai-a-aprovacao-ao-governo-e-cresce-a-reprovacao/>. Acesso em 29 nov 2022.

BALÁN, Manuel. Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile. **Comparative Politics**. Vol. 43. Nº 4. 2011. pp. 459-476.

BALÁN, Manuel. Surviving Corruption in Brazil: Lula's and Dilma's Success despite Corruption Allegations, and Its Consequences. **Journal of Politics in Latin America**. Vol. 6, Nº 3. 2014. pp. 67–93.

BANCO MUNDIAL. **People and Development**. Annual Meeting Address by James D. Wolfensohn. 1 out. 1996. p. 6.

BAPTISTA, Érica Ana. **Corrupção e opinião pública: o escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff**. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos: UERJ. 2021. Departamento de Ciência Política: UFMG. 2017.

BENEVIDES, Maria Victoria. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965).** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981.

BENTO, Juliane Sant'Ana. Combate constitucional à corrupção: análise dos discursos dos constituintes e condições de apropriação da doutrina anti-corrupção entre políticos e juristas no Brasil dos anos 1980. **XIV Encontro Estadual de História.** 2018

BEZERRA, Marcos Otávio; SILVA, Giuliana Monteiro da. Denúncias de 'corrupção governamental' e conflitos políticos no segundo governo Vargas (1951-1954)". **Dilemas.** V. 14. N. 1. 2021.

BIS. About BIS – overview. 14 dez 2022. Disponível em: <https://www.bis.org/about/index.htm>. Acesso em 13 jan 2023.

BONIN, Robson. PF aponta sociedade entre André Vargas e doleiro preso. **Revista Veja.** 1 abr. 2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/pf-aponta-sociedade-entre-andre-vargas-e-doleiro-presos/>. Acesso em 25 jul. 2022.

BORGES, Rodolfo. Bate-boca no Congresso derruba ministro e ofusca pacote de Dilma. **El País.** 18 mar 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/18/politica/1426717627\\_669791.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/18/politica/1426717627_669791.html). Acesso em 19 out 2022.

BRADEMAS, John; HEIMANN, Fritz. Tackling International Corruption: No Longer Taboo. **Foreign Affairs.** Vol. 77, Nº 5, 1998, pp. 17–22.

BRAGON, Ranier. URIBE, Gustavo. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma. **Folha de S. Paulo.** 02 dez 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>. Acesso em 03 dez 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988b.

BRASIL. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988.** 1988a.

BRASIL. **Diário Oficial da União – seção 1.** 2003.

BRASIL. **Diário do Senado Federal nº 51.** 2007.

BRASIL. **Congresso Nacional: Anais do Senado Federal.** Ata da 71ª Sessão da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Vol. 32, Nº 16. 8 mai 2008.

BRASIL. **EMI Nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU.** Subchefia de Assuntos Parlamentares. 2009.

BRASIL. **Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Projeto de Lei N. 6.578, de 2009.** Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CSPCCO, pelo Deputado João Campos. 1 dez 2010.

BRASIL. **Sessão Extraordinária 297.1.54.O.** Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. 25 out. 2011a.

BRASIL. **Sessão Ordinária 193.1.54.O.** Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. 4 ago. 2011b.

BRASIL. **Congresso Nacional: Anais do Senado Federal.** Atas das Sessões 95 a 98 da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Vol. 36, Nº 20. 1-6 jun 2012a.

BRASIL. **Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei N.º 6.826, de 2010**. Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PL682610, pelo Deputado Carlos Zarattini. 14 mar 2012b.

BRASIL. **Diário do Senado Federal**. Ano LXVIII. Nº 105. 5 julho 2013a.

BRASIL. **Parecer Nº 685 de 2013**. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. 2013b.

BRASIL. **Diário do Senado Federal**. Ano LXVIII. Nº 109. 11 julho 2013c.

BRASIL. **Questão de ordem na ação penal 871 - Paraná**. 2014.

BRASIL. **Diário do Senado Federal**. ANO LXX. Nº 191. 26 nov 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 34070**, Medida Cautelar. Liminar. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 18 mar 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34070.pdf>. Acesso em 10 dez 2022.

BRASÍLIA é bom negócio para amigos do Governo. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro. Ano 10. Nº 2531. 7 maio 1958. p. 2.

BRATSKIS, Peter. A corrupção política na era do capitalismo transnacional. **Revista Crítica Marxista**. Vol. 44. 2017.

BREWSTER, Rachel. Enforcing the FCPA: International Resonance and Domestic Strategy. **Virginia Law Review**. Vol. 103. Nº 8. 2017.

BREWSTER, Rachel; BUELL, Samuel. The market for global anticorruption enforcement. **Law and contemporary problems**. Vol. 80. 2017. pp. 194-214.

BREWSTER, Rachel; DRYDEN, Christine. Building Multilateral Anticorruption Enforcement: Analogies between International Trade & Anti-Bribery Law. **Virginia Journal of International Law**. Vol. 57. Nº 2. 2018. pp. 223-262.

BREWSTER, Rachel; ORTIZ, Andres. Never Waste a Crisis: Anticorruption Reforms in South America. **Virginia Journal of International Law**. Vol. 60. Nº 3. 2020. pp. 532-570.

BULLA, Beatriz; NEWELL, Courtney. O sol é o melhor desinfetante: o jornalismo investigativo na era da Lava Jato. In: LAGUNES, Paul; ODILLA, Fernanda; SVEJNAR, Jan. **Corrupção e o escândalo da Lava Jato na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

CBICDADOS. **PIB BRASIL X PIB CONSTRUÇÃO CIVIL**. 2020. Disponível em <http://www.cbicdados.com.br/home/>. Acesso em: 21 de out. de 2020.

CAMPELLO, Daniela. et al. Mídia capturada? Um exame da cobertura brasileira da Lava Jato. In: LAGUNES, Paul; SVEJNAR, Jan; ODILLA, Fernanda. **Corrupção e o escândalo da Lava Jato na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Mediações**. V. 24, nº 1, pp. 127-153, 2019.

CANÁRIO, Pedro. "'Lava jato' começou como papo de corredor que se tornou convite da PF ao FBI". *Consultor Jurídico*. 24 mai 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/entrevista-robert-appleton-ex-procurador-doj-consultor>. Acesso em 10 ago 2022.

CARBONERA, Leonardo. **Termo de Colaboração Nº 01 de Antonio Palocci Filho**. Termo de Audiência. Diligência Policial. Processo 5026427-19.2018.4.04.7000. 28 jun 2018.

CARDOSO, Maurício. De Sanctis faz suposições e defende cadeia. *Consultor Jurídico*. 26 mar 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-mar-26/sanctis-faz-suposicoes-camargo-correa-defende-preventiva>. Acesso em 22 abr. 2022.

CARIELLO, Gabriel. Lava-Jato pede renovação nas urnas: '2018 será batalha final'. *O Globo*. Nº 30794. 28 nov. 2017.

CAROU, Heriberto Cairo. **Las guerras ‘virtuosas’ de George W. Bush**. Madrid: Trama Editorial. 2018.

CARTER, Jimmy. “Address to the American Bar Association in Atlanta, Georgia”. The Presidential Campaign 1976. Washington: US Government Printing Office. 1978. p. 490.

CENTENO, Ayrton. O Globo no Golpe (III): 1964 — a escalada das manchetes rumo à ditadura. Sul 21. 30 março 2016. Disponível em: <https://sul21.com.br/opinioao/2016/03/o-globo-no-golpe-iii-1964-a-escalada-das-manchetes-rumo-a-ditadura-por-ayrton-centeno/>. Acesso em 09 de set 2022.

CERESNEY, Andrew. **Speech: Keynote Address at the International Conference on the Foreign Corrupt Practices Act**. U.S. Securities and Exchange Commission. 2013. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/speech/2013-spch111913ac#>. 12 ago 2022.

CGU. Relatório das Atividades do Ano de 2001. 2001. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2001.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2004-a-2001/relatorio_gestao_cgu_2001.pdf). Acesso em 14 abr 2022.

CGU. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção** [Cartilha]. Distrito Federal: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. 2016b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29691>. Acesso em 2 out 2021.

CGU. **Convenção Interamericana contra a Corrupção** [Cartilha]. Distrito Federal: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. 2016a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>. Acesso em 2 out 2021.

CHALOUB, Jorge Gomes. O Liberalismo de Carlos Lacerda. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Vol. 61. 2018. pp. 385-428.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP. 2004.

CHOI, Stephen J.; DAVIS, Kevin. Foreign Affairs and Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act. *Journal of Empirical Legal Studies*. v. 11. n. 3. pp. 409-445. 2014.

CITTADINO, Gisele; FEITOSA, Maria; LIZIERO, Leonam. (orgs.) **Lawfare: O calvário da democracia brasileira**. Andradina: Meraki. 2020.

COHEN, Lauren; LI, Bo. The Political Economy of Anti-Bribery Enforcement. **National Bureau of Economic Research Working Paper**. N. w29624. 2022.

COELHO, André; MENDES, Mateus. A sofisticação do neogolpismo: dos protestos de 2013 à destituição de Dilma Rousseff. **Sul Global**. Vol. 1. Nº 1. pp. 212-232.

COSTA, Raymundo; EXMAN, Fernando; BASILE, Juliano. Dilma quer distância da 'Ação 470'. **Valor**. 26 jul. 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2012/07/26/dilma-quer-distancia-da-acao-470.ghtml>. Acesso em 21 jun 2022.

COUTO, Claudio; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**. Vol. 15, Nº 2. 2003. pp. 269-301.

CRAGG, Wesley; WOOFF, William. The U.S. Foreign Corrupt Practices Act: A Study of Its Effectiveness. **Business and Society Review**. Vol. 107, Nº 1. 2002. pp. 98-144.

CUNHA, Eduardo; CUNHA, Danielle. **Tchau, querida: o diário do impeachment**. São Paulo: Matrix. 2021.

DALLAGNOL, Deltan. **A Luta contra a Corrupção: A Lava Jato e o Futuro de Um País Marcado Pela Impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa. 2017.

DAVIS, Kevin. Why Does the United States Regulate Foreign Bribery: Moralism, Self-Interest, or Altruism?. **NYU Annual Survey of American Law**. v. 67. n. 3. pp. 497–511. 2012.

DAVIS. **Between Impunity and Imperialism: The Regulation of Transnational Bribery**. Nova York: Oxford University Press. 2019

DA ROS, Luciano. Accountability legal e Corrupção. **REVISTA DA CGU**. Vol. 11 nº 20. 2019.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. N. 89. 2019. pp. 1-31.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew. **Brazilian politics on trial: corruption and reform under democracy**. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 2022.

DATAFOLHA. 84% são a favor de CPI para investigar denúncias de corrupção no governo FHC. **Folha de S. Paulo**. 24 mar. 2001. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2001/03/1226805-84-sao-a-favor-de-cpi-para-investigar-denuncias-de-corrupcao-no-governo-fhc.shtml>. Acesso em 22 mai 2022.

DE PAULA, Luiz Fernando; MOURA, Rafael. A Operação Lava Jato e as Mudanças na Gestão da Petrobrás: Avaliando um episódio crítico. In: AUGUSTO JR., Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR, Antonio. (org.). **Operação Lava-Jato: crime, devastação econômica e perseguição política**. São Paulo: Expressão Popular. 2021.

DELGADO, Márcio de Paiva. **O “Golpismo Democrático”**: Carlos Lacerda e o jornal Tribuna da Imprensa na Quebra da Legalidade (1949-1964). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2006.

DEZALAY, Yves. Les courtiers de l'international: Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel. **Actes de la recherche en sciences sociales**. Nº151-152. pp. 4-35. 2004.

DEZALAY, Yves. GARTH, Bryant. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States.** Chicago: University of Chicago Press. 2022.

DISCURSO da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia recondução do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. **Biblioteca da Presidência.** 17 set 2015. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-reconducao-do-procurador-geral-da-republica-rodrigo-janot>. Acesso em 02 dez 2022.

DOJ. **Assistant Attorney General Lanny A. Breuer of the Criminal Division Speaks at the Franz-Hermann Brüner Memorial Lecture at the World Bank.** 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-lanny-breuer-criminal-division-speaks-franz-hermann-br-ner>. Acesso em 18 ago 2022.

DOJ. **Attorney General Jeff Sessions Delivers Remarks at Ethics and Compliance Initiative Annual Conference.** 2017. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-jeff-sessions-delivers-remarks-ethics-and-compliance-initiative-annual>. Acesso em 05 set 2022.

DONO da JBS gravou Temer dando aval para comprar silêncio de Cunha, diz jornal. **G1.** 17 mai. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/dono-da-jbs-gravou-temer-dando-autorizacao-para-comprar-silencio-de-cunha-diz-jornal.ghtml>. Acesso em 4 nov 2022.

DUARTE, Rubens; MILANI, Carlos. Southern States in International Development Cooperation: From Contestation to Norm Conception. **The Chinese Journal of International Politics.** V. 14. pp. 506–529. 2021

EM 2014, houve estremecimento entre Dilma e Lula, diz Mônica Moura. **G1.** 12 mai. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/em-2014-houve-estremecimento-entre-dilma-e-lula-diz-monica-moura.html>. Acesso em 13 abr. 2022.

EM HOMENAGEM a Thomaz Bastos, Lula pede revalorização do direito de defesa. **Consultor Jurídico.** 18 dez 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-dez-18/homenagem-thomaz-bastos-lula-ataca-setores-imprensa>. Acesso em 25 jul 2022.

EMBAIXADA DO CHILE. Speech delivered by Dr. Salvador Allende, President of Republic of Chile, before the General Assembly of the United Nations, December 4, 1972. Washington, D.C. 1972. p. 23.

ENCCLA. **Metas de 2004.** 2004. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2004>. Acesso em 10 ago 2022.

ENCCLA. **10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado.** Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). – Ed. comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/enccla-10-anos>. Acesso em 29 out 2022.

ENGELMANN, Fabiano. Campo Jurídico e Prescrições Internacionais Anti-Corrupção nos Anos 2000. Texto para apresentação - **XI ENCONTRO DA ABCP.** 2018.

ENGELMANN, Fabiano. The ‘Fight against Corruption’ in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. **Journal of Law and Society,** v. 47, n. S1, 2020.

ENGELMANN, Fabiano. Movimentos internacionais anticorrupção, lutas políticas e judiciais no espaço nacional. In: ENGELMANN, Fabiano; PILAU, Lucas. (orgs). **Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. 2021.

ENGELMANN, Fabiano; MENUZZI, Eduardo. Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção no judiciário brasileiro. **Conjuntura Austral**. v.11. Nº 54. 2020.

ENGELMANN, Fabiano; PILAU, Lucas. (orgs). **Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. 2021.

ENTREVISTA concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, após Sessão Plenária da Cúpula do G20 - Brisbane-Austrália. **Biblioteca da Presidência**. 16 nov. 2014a. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/entrevistas-presidenta/entrevista-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-sessao-plenaria-da-cupula-do-g20-brisbane-australia>. Acesso em 30 nov. 2022.

ENTREVISTA da presidenta Dilma Rousseff a jornais latino-americanos. **Vermelho**. 23 dez. 2014b. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2014/12/23/entrevista-da-presidenta-dilma-rousseff-a-jornais-latino-americanos/>. Acesso em 12 dez 2022.

EX-PROMOTOR DOS EUA elogia compliance brasileiro: “EUA levaram 30 anos para chegar onde estão. O Brasil conseguiu em quatro”. **AMCHAM**. 20 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.amcham.com.br/noticias/competitividade/ex-promotor-dos-eua-elogia-avancos-no-compliance-brasileiro-201ceua-levaram-30-anos-para-chegar-onde-estao-o-brasil-conseguiu-em-quatro201d>. Acesso em 19 out 2021.

FAGALI, Bruno. A construção e consolidação do ambiente normativo global de combate à corrupção empresarial. **Revista de Direito Penal Econômico e Compliance**. v. 1. pp. 31-75. 2020.

FARIA, Amanda de Oliveira. **Governança Global: Uma análise da influência de mecanismos internacionais de combate à corrupção**. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais: UNB. 2012.

FATF/GAFI. **Mutual Evaluation Report - Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Federative Republic of Brazil**. 2010.

FERES, João; KERCHE, Fábio (org.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

FERES, João; MELO, Patrícia Bandeira de; BARBABELA, Eduardo. A judicialização foi televisionada: a relação entre mídia e sistema judiciário. **Caderno CRH**. v. 33. pp. 1-20. 2020.

FERES, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. **Novos Estudos CEBRAP**. Vol. 35. 2016. pp. 205-225.

FERNANDES, Luis Eduardo. **O imperialismo legal: os elos entre o Imperialismo Tardio e a Lava Jato no Brasil**. Tese de Doutorado. Escola de Serviço Social: UFRJ. 2022.

FERNANDES, Maria Cristina. O maluco solitário e o Ministério Público. **Valor**. 23 set 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/coluna/o-maluco-solitario-e-o-ministerio-publico.ghtml>. Acesso em 22 out 2021.

FERNANDES, Pedro. **A Judicialização da “Megapolítica” no Brasil: O Protagonismo do STF no Impeachment da Presidente Dilma Rousseff**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Direito: PUC-RIO. 2017.

FERREIRA, Jorge (org.). **As Republicas no Brasil: política, sociedade e cultura**. Niterói: EDUFF. 2011.

FHC nega participar de suposto esquema de compra de votos para aprovar a reeleição. **Folha de S. Paulo**. 06 dez 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2007/12/352429-fhc-nega-participar-de-suposto-esquema-de-compra-de-votos-para-aprovar-a-reeleicao.shtml>. Acesso em 19 out 2021.

FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989 apud FICO, CARLOS. **Como eles agiam: os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política**. Rio de Janeiro: Record. 2001.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. **Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil**. **DADOS**. vol. 54. n. 2. 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964**. São Paulo: Paz e Terra. 1993.

FILHO, Marco Aurélio Florêncio; ZANON, Patricie Barricelli. **Arranjo institucional no âmbito da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**. **DELICTAE**. Vol. 3, n. 5. 2018.

FMI. **Good Governance: The IMF's Role**. International Monetary Fund, 1997, p. 4.

FONTAINHA, Fernando; DE OLIVEIRA, Fabiana Luci; VERONESE, Alexandre. **Por uma Sociologia Política do Direito no Brasil**. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, [s. l.]. v. 5. n. 11. 2017.

FONTAINHA, Fernando; LIMA, Amanda Evelyn. **Judiciário e crise política no Brasil hoje: do Mensalão à Lava Jato**. In: KERCHE, Fábio; FERES, João (orgs). **Operação Lava-Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente. 2018.

FONTAINHA, Fernando; LIMA, Amanda Evelyn. **Judiciário e crise política no Brasil hoje: do Mensalão à Lava Jato**. **Revista da Associação dos Antigos Alunos de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro** (online), v.1, n.1, 2019.

FONTAINHA, Fernando; PACHECO, João Pedro. **Posfácio: Democracia e Justiça no Brasil: para onde vamos?** In: MADEIRA, Lígia Mori; MARONA, Marjorie Corrêa; RÍO, Andrés del (orgs). **Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos?**. Rio de Janeiro: EDUERJ. 2021.

FRANCE, Guilherme. **Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anticorruption Frameworks**. Transparency International. 2019.

FRANCO, Geissa Cristina; FERREIRA, Diogo Tavares de Miranda; BITTENCOURT, Maiane Aldlin. **As instituições contam: o voto das deputadas federais no plenário da Câmara no governo Temer (2016-2017)**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11, 2018, Curitiba. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-20.

FRONTLINE. **Black Money: Interview Mark Mendelsohn**. PBS. 7 apr 2009. Disponível em: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/blackmoney/interviews/mendelsohn.html>. Acesso em 05 nov 2021.

GIELOW, Igor. Lula chega a 39%, aponta Datafolha; sem ele, Bolsonaro lidera. **Folha de S. Paulo**. 22 ago 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/lula-chega-a-39-aponta-datafolha-sem-ele-bolsonaro-lidera.shtml>. Acesso em 20 out 2022.

GILMAR Mendes: PT instalou uma ‘cleptocracia’ no país. **O Globo**. 19 set 2015.

GILMAR critica procuradores da Lava Jato: "cemitério está cheio desses heróis". **UOL**. 23 ago 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/08/23/o-cemiterio-esta-cheio-desses-herois-diz-gilmar-mendes.htm>. Acesso em 17 nov 2022.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moisés. The Globalisation of Corruption. **Institute for International Economics**. pp. 7-27. 1997.

GOULART, Mayra; COELHO, André. El papel de los tribunales supremos y la nueva derecha: el neogolpismo en Brasil. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**. Nº 126. pp. 239-260. 2020.

GREEN, Bruce A.; ROIPHE, Rebecca. Can the President Control the Department of Justice?. **Alabama Law Review**. v. 70. n. 1. pp. 1-76. 2018.

GUTTERMAN, Ellen. Easier Done Than Said: Transnational Bribery, Norm Resonance, and the Origins of the US Foreign Corrupt Practices Act. **Foreign Policy Analysis**. v. 11, 2015. pp. 109–128

GUTTERMAN, Ellen. Banning Bribes Abroad: US Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act and its impact on the global governance of corruption. **European Consortium for Political Research**. 2018.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. São Paulo: editora Fundação Perseu Abramo. 2010.

HALL, Kevin. AMADO, Guilherme. HERDY, Thiago. Ex-embaixador mostra visão dos EUA sobre Lava Jato e projeto de poder do PT. **Poder360**. 4 jul 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/lava-jato/ex-embaixador-mostra-visao-dos-eua-sobre-lava-jato-e-projeto-de-poder-do-pt/>. Acesso em 19 jan 2023.

HADDAD diz que juiz Sergio Moro fez bom trabalho na Lava Jato. **Folha de S. Paulo**. 17 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/haddad-diz-que-juiz-sergio-moro-fez-bom-trabalho-na-lava-jato.shtml>. Acesso em 18 out 2022.

HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Megapolitics and the Rise of Political Courts. **Annual Review Political Science**. Vol. 11. 2008.

HOCK, Branislav. **Extraterritoriality and International Bribery: A Collective Action Perspective**. Londres: Routledge, 2019.

HUGGINS, M. **Polícia e Política: Relações Estados Unidos / América Latina**. São Paulo: Cortez. 1998.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. **Latin American Politics & Society**. Vol. 49, Nº 1. 2007. pp. 1-30.

IBRADEMP. **Comentários ao Projeto de Lei Nº 6826/2010**. Comitê Anticorrupção e Compliance. São Paulo. 2011.

ISTOÉ. **Edição 2413**. Ano 39. 09 mar 2016.

JÂNIO Quadros aos partidos: dêem-me as ferramentas para levantar o país. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 19-20 de dezembro de 1959. p. 5.

JUNIOR, Fausto Augusto; NOBRE, Sérgio. Lava Jato e implicações intersetoriais. In: JUNIOR, Fausto Augusto; GABRIELLI, José Sergio; ALONSO JR., Antônio (orgs.). **Operação Lava Jato: crime, devastação econômica e perseguição política**. Ed: Expressão Popular (online). 2021.

KATZAROVA, Elitza. **The Social Construction of Global Corruption: From Utopia to Neoliberalism**. Cham: Palgrave Macmillan. 2019.

KEOHANE, Robert. **Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1993

KERCHE, Fabio. O Ministério Público Brasileiro e seus mecanismos de accountability. **XXIII Encontro Anual da ANPOCS**. GT 12, 1999.

KERCHE, Fabio. “O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro”. **Revista USP**, nº 101, pp. 113-120, 2014.

KERCHE, Fabio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: Uma Abordagem Institucional. **Lua Nova**. Nº105. 2018.

KERCHE, Fabio. MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava-Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio; FERES, João (orgs). **Operação Lava-Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Contracorrente. 2018.

KERCHE, Fabio. MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. São Paulo: Autêntica. 272p. 2022.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Essex: Pearson Education. 2014.

KNACK, Diego. **Um tribunal de exceção na ditadura: as investigações do sistema CGI e o combate à corrupção**. Tese de Doutorado. Instituto de História: UFRJ. 2019.

KOEHLER, Mike. The Facade of FCPA Enforcement. **Georgetown Journal of International Law**. Vol. 41, Nº 4. 2010.

KOEHLER, Mike. “The Story of the Foreign Corrupt Practices Act”. **Ohio State Law Journal**, Vol. 73, No. 5, 2012.

KOEHLER, Mike. The uncomfortable truths and double standards of bribery enforcement. **Fordham Law Review**. Vol. 84. 2015. pp. 526-561.

KOEHLER, Mike. Foreign Corrupt Practices Statistics, Qualitative Issues, and Other Developments. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**. Forthcoming. 2020.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**. Vol. 36. 1982. p. 186.

KUBISKE, Lisa. Brazil: Illicit Finance Conference uses the “T”word, successfully. **WikiLeaks**. 2009. Disponível em: [wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282\\_a.html](http://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html). Acesso em 8 ago 2019.

- KUBITSCHKE, Juscelino. **Por que construí Brasília**. Coleção Brasil 500 Anos. Brasília: Senado Federal. 2000.
- LACERDA, Carlos. A Crise Política e suas Raízes Financeiras. **Tribuna da Imprensa**. 11 abr 1960. p. 4.
- LAFORGE, Gordon. “The Sum of Its Parts: Coordinating Brazil’s Fight against Corruption, 2003– 2016”. **Princeton, N.J.: Princeton University. Innovations for Successful Societies (Online)**. 2017.
- LEBLANC-WOHRER, Marion. Le droit, arme économique et géopolitique des États-Unis. **Politique Étrangère**. v. 4. 2019.
- LEIA a íntegra do discurso de renúncia de ACM. **Folha de S. Paulo**. 30 mai 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u20577.shtml>. Acesso em 29 jun 2022.
- LEIA íntegra da carta de FHC para os eleitores do PSDB. **Folha de S. Paulo**. 7 set 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u83089.shtml>. Acesso em 30 jul 2022.
- LEMOES, Cláudia R.F. A derrubada da PEC 37, as manifestações de junho de 2013 e as ações de comunicação do Ministério Público. In: VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política - Compolítica, 2015, Rio de Janeiro. **Anais do VI Congresso da Compolítica**, 2015.
- LIMA, Amanda Evelyn. **Entre parábolas e teoremas: uma sociologia política de Lava Jato e Mani Pulite**. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos: UERJ. 2021.
- LIMA, Amanda Evelyn; PILAU, Luca. Os usos da Vaza Jato: entre enquadramentos e lutas políticas. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza. v. 53, n. 2, 2022
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso brasileiro e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, nº 52, 2001.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**. Vol. 76. 2006. pp. 17–41.
- LIMONGI, Fernando. From birth to agony: the political life of Car Wash (Lava Jato). **University of Toronto Law Journal**. Toronto, 2021.
- LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. Londres: Longmans, Green, and Co. 1909. (original publicado em 1841).
- LIU, Lianlian. **The Global Collaboration against Transnational Corruption**. Singapura: Springer Nature Singapore. 2019.
- LOHAUS, Mathis. **Towards a Global Consensus Against Corruption. International Agreements as Products of Diffusion and Signals of Commitment**. Abingdon, Oxon: Routledge. 2019.
- LONDERO, Daiane. **O desenvolvimento de capacidades institucionais do ministério público federal no combate à corrupção (1988-2018)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas: UFRGS. 2021.
- LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOPES, Eugênia; ROSA, Vera. Governo e oposição veem excessos e ação política. **Revista Veja**. 30 mar 2009.

LYNCH, Christian. "A multidão é louca, a multidão é mulher": a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*. **Hist. cienc. saude-Manguinhos** 20 (4), 2013.

LYNCH, Christian. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. **Insight Inteligência**. Edição 79. 2017.

LYNCH, Christian. A “Revolução Judiciária” e as linhagens do pensamento brasileiro. **Folha de S. Paulo**. Ano 98, n. 32545, 11 mai 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/05/christian-edward-cyril-lynch-a-revolucao-judiciaria-e-as-linhagens-do-pensamento-brasileiro.shtml>. Acesso em 10 fev. 2022.

MADRUGA, Antenor. Efetividade da Lei de Lavagem mostra êxito da Encla. **Consultor Jurídico**. 13 dez. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-dez-13/cooperacao-internacional-efetividade-lei-lavagem-mostra-exito-encla>. Acesso em 21 out. 2022.

MADUEÑO, Denise. João Alves volta a ganhar na loteria. **Folha de S. Paulo**. 2 jul 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/7/02/brasil/26.html>. Acesso em 5 jun. 2022.

"MAIOR CAPITAL político do Judiciário", avalia Gilson Dipp acerca das varas especializadas em lavagem. **Migalhas**. 22 ago 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/309484/maior-capital-politico-do-judiciario---avalia-gilson-dipp-acerca-das-varas-especializadas-em-lavagem>. Acesso em 28 mai 2021.

MAGALHÃES, Marcos. A mudança da capital no Legislativo brasileiro, 1956-1960. **Brasília**. Ano 47. Nº 187. 2010.

MAGNUSON, William. International Corporate Bribery and Unilateral Enforcement. **Columbia Journal of Transnational Law**. Vol. 51. No. 360. 2013.

MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio. “From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil”. **Dados** (online), v. 64, n. 3, 2021.

MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon. Protagonismo Judicial no Brasil: do que estamos falando? In: MARONA, Marjorie; RIO, Andrés del. (Orgs.) **Justiça no Brasil: às margens da democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores. 2018.

ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska; VALIM, Rafael. **Lawfare: uma introdução**. São Paulo: Contracorrente. 2020

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. O PT e o impeachment de Collor. **Opinião Pública**. V. 16. N. 2. 2010.

MATAIS, Andreza; SEABRA, Cátia. Deputado desafia Dilma e diz que PMDB não perderá cargo. **Folha de S. Paulo**. 2012a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/22170-deputado-desafia-dilma-e-diz-que-pmdb-nao-perdara-cargo.shtml>. Acesso em 2 out. 2022.

MATAIS, Andreza; SEABRA, Cátia. PMDB afirma viver 'encruzilhada' com PT. **Folha de S. Paulo**. 2012b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/28850-pmdb-afirma-viver-encruzilhada-com-pt.shtml>. Acesso em 2 out. 2022.

MAZUI, Guilherme. Governo reduz tempo de cumprimento de pena para concessão de indulto de Natal. **G1**. 22 dez 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-reduz-tempo-de-cumprimento-de-pena-em-indulto-de-natal-de-2017.ghtml>. Acesso em 21 set 2022.

MENDES, Gilmar. Sistema de Justiça e Colaboração Premiada: o desafio da conciliação. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**. v. 21 n. 124. 2019.

MENDONÇA, Marina Gusmão. Imprensa e Política no Brasil: Carlos Lacerda e a tentativa de destruição da Última Hora. **Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**. Vol. 31. 2008.

MENUZZI, Eduardo. **Internacionalização e Estratégias Corporativas No Campo Jurídico Brasileiro (2000-2019): A Advocacia-Geral da União (AGU) e o “combate internacional à corrupção”**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação de Ciência Política: UFRGS. 2019.

MEU GOVERNO não ‘joga lixo para debaixo do tapete’, diz Lula. **G1**. 21 jun. 2006. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1280999-5601,00-MEU+GOVERNO+NAO+JOGA+LIXO+DEBAIXO+DO+TAPETE+DIZ+LULA.html>. Acesso em 4 nov 2022.

MCCOY, Jennifer; HECKEL, Heather. The emergence of a global anti-corruption norm. **International Politics**. Vol. 38. 2001. pp.65-90

MIGUEL, Luís Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**. Vol. 13. 2007. pp. 97–123.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**. Vol. 25. Nº. 65. 2012. pp. 211-231.

MINISTRO GILSON Dipp faz balanço dos dez anos das varas especializadas em lavagem de dinheiro. **CJF**. 27 abr 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2012/abril/ministro-gilson-dipp-faz-balanco-dos-dez-anos-das-varas-especializadas-em-lavagem-de-dinheiro>. Acesso em 28 mai 2021.

MIRANDA, Eduardo. Moro e Janot atuam com os Estados Unidos contra o Brasil. **Jornal do Brasil**, entrevista com Moniz Bandeira, 3 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/12/03/moniz-bandeira-moro-e-janot-atuam-com-os-estados-unidos-contr-o-brasil/>. Acesso em 17 dez 2022.

MORGAN, Dan. Executives Say Bribe Law Costs U.S. Companies Business. **The Washington Post**. 10 mar 1979. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1979/03/10/executives-say-bribe-law-costs-us-companies-business/c184633a-b2fc-44c4-b663-e882d450f9ad/>. Acesso em 24 abr 2022.

MORO, Sergio Fernando. **Ofício n.º 8326518**. Ação Penal Nº 5026212-82.2014.404.7000/PR. 18 mai 2014.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. “Corrupção no Brasil republicano, 1954-1964”. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (orgs). **Corrupção: Ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008, pp. 243-250.

MUYLAERT, Eduardo. Clareza no sistema de recursos é essencial para garantir acesso à Justiça. **Consultor Jurídico**. 17 mar 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com>.

br/2015-mar-17/eduardo-muylaert-clareza-sistema-recursos-fundamental. Acesso em 4 dez 2022.

NAÍM, Moisés. The Corruption Eruption. **The Brown Journal of World Affairs**. Vol. 2, Nº 2. 1995. pp. 245–261.

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

NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, V. As Bases Municipais da Votação de Lula em 2006. In: REIS VELLOSO, J.P. (coord.). Quem elegeu Lula? **Cadernos do Fórum Nacional**, Nº6. 2007.

NPR. Trump Used To Disparage An Anti-Bribery Law; Will He Enforce It Now? 8 nov. 2017. Disponível em: <https://www.npr.org/2017/11/08/561059555/trump-used-to-disparage-an-anti-bribery-law-will-he-enforce-it-now>. Acesso em 25 mai 2022.

O BRASIL despertou a tempo. Suplemento. **O Globo**. 16 mai 1964. p. 4.

O CAMINHO DA PROSPERIDADE. **Proposta de Plano de Governo**. 2018. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf). Acesso em 8 nov. 2022.

O MANDATO de Jânio. **Jornal do Brasil**. 10 out 1960. p. 3.

O “MENSALÃO”. **Folha de S. Paulo**. 07 jun 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0706200501.htm>. Acesso em 12 jul 2022.

O POVO FELIZ DE NOVO. **Plano de Governo 2019-2022**. 2018. Disponível em: <https://pt.org.br/plano-lula-de-governo-e-registrado-no-tse/>. Acesso em 8 nov. 2022.

OCDE. **Phase 3. Report on implementing the OECD anti-bribery convention in Brazil**. 2014. p. 5.

OCDE. **Brazil must immediately end threats to independence and capacity of law enforcement to fight corruption**. 2019.

OFFICE OF PUBLIC AFFAIRS. **Attorney General Jeff Sessions Delivers Remarks at Ethics and Compliance Initiative Annual Conference**. 2017.

OHANA, Victor. Lula diz que PT errou em 2014: “Colhemos o que plantamos”. **Carta Capital**. 5 set 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-diz-que-pt-errou-em-2014-colhemos-o-que-plantamos/>. Acesso em 30 set. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo. **Dinâmica Política da Reforma para o Acesso à Informação: Estudo do caso brasileiro**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2016.

ONU. **Proceedings of United Nations Conference on Trade and Corporation: Third Session. Santiago de Chile, 13 april to 21 may 1972**. Vol 1. New York: United Nations Publication. 1973. pp. 353 e 357.

ONU. Part 1: The United Nations. Section 2: Economic and social questions. Chapter 13: Questions concerning transnational corporations. **Yearbook of the United Nations**. 1975.

ONU. Part 1: United Nations. Section 2: Economic and social questions. Chapter IX: Questions concerning transnational corporations. **Yearbook of the United Nations**. 1979.

ONU. **Report by the President of the forty-sixth session of the General Assembly**. AG Index: A/47/446. 15 set. 1992. p. 2. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/150947>. Acesso em 30 out 2021.

ONU. **Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: Executive summary (Brazil)**. Index: CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.18. 2015. p. 2.

PAFFARINI, J.; ZAMBAM, N. **A luta à corrupção em perspectiva comparada: as implicações sobre as democracias da Europa e da América Latina**. Editora Deviant, 2020

PAGOTTO, Leopoldo. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito: USP. 2010.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Programa de Governo José Serra: Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil**. 2010. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/storage/2010/10/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf>. Acesso em 20 set. 2022.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **NOTA À IMPRENSA – Nota do PSDB em apoio ao STF**. 2012. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/acompanhe/nota-a-imprensa-nota-do-psdb-em-apoio-ao-stf>. Acesso em 09 out. 2022.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Nota à imprensa**. 2013. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/acompanhe/nota-a-imprensa-11>. Acesso em 11 out. 2022.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Líder do PSDB: “Dilma agora tem um Mensalão para chamar de seu”**. 2014. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/acompanhe/dilma-agora-tem-um-mensalao-para-chamar-de-seu-diz-lider-psdb-2>. Acesso em 28 nov 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **1994 Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil: Bases do Programa de Governo**. 1994. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbs/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>. Acesso em 20 jul 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Combate à Corrupção – compromisso com a ética**. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbs/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-combateacorrupcao.pdf>. Acesso em 07 out. 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. 2010. Disponível em: [https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia\\_2010.pdf](https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2010.pdf). Acesso em 19 set 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O PT e o julgamento da ação Penal 470**. 2012. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2012/11/14/o-pt-e-o-julgamento-da-acao-penal-470/>. Acesso em 09 out 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Nota do PT sobre o transporte público**. 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2013/06/20/nota-do-pt-sobre-o-transporte-publico/>. Acesso em 11 out. 2022.

PARTIDOS vão ao STJ pedir controle externo da PF. **Revista Consultor Jurídico**. 6 abr. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-abr-06/parlamentares-stj-pedir-controle-externo-policia-federal>. Acesso em 19 ago 2022.

PASSARINHO, Nathalia. Diálogo com governo depende de investigação do 'petrolão', diz Aécio. **G1**. 05 nov 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/>

2014/11/dialogo-com-governo-depende-de-investigacao-do-petrolao-diz-aecio.html. Acesso em 05 nov 2022.

PASSARINHO, Nathalia; CALGARO, Fernanda. Na CPI da Petrobras, Cunha recebe elogios de governistas e da oposição. **G1**. 12 mar 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/depoimento-de-eduardo-cunha-na-cpi-da-petrobras-irato-de-desagravo.html>. Acesso em 01 dez 2022.

PEARLMAN, Rebecca; SYKES, Alan. The Political Economy of the Foreign Corrupt Practices Act: An Exploratory Analysis. **Stanford Law School Working Paper Series**. N. 519. 2018.

PEREIRA, Daniela Costanzo de Assis. Os empreiteiros e o ensaio republicano de Dilma Rousseff. 43° **Encontro Anual da ANPOCS. ST 12 – Estado, burguesia e capitalismo no Brasil**. 2019.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. **Coalitional presidentialism and side payments: explaining the “mensalão” scandal in Brazil**. Brazilian Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper 03-08. 2008.

PEREIRA, Paulo Ricardo. **A colaboração premiada da Lei nº 12.850/13: histórico, influências e aplicação**. Monografia. Departamento de Ciência Política: UFRGS. 2018.

PIERUCCI, Frédéric; ARON, Matthieu. **The American Trap: My Battle to Expose America’s Secret Economic War against the Rest of the World**. Londres: Hodder & Stoughton, 2020.

PILAU, Lucas; ENGELMANN, Fabiano. Punishment, Virtuousness and Political Renewal: the Electoral Campaigns of Federal Police Officers to the Chamber of Deputies in Brazil. Paper apresentado no **Encontro da Law & Society Association**. 2022

PIMENTA, Raquel. **A Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção**. 1a. ed.: Blucher Open Access, 2020.

PIRES, Estevão. Dilma acusa oposição de tentar 'dar um golpe' às vésperas da eleição. **G1**. 10 out 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-acusa-oposicao-de-tentar-dar-um-golpe-vesperas-da-eleicao.html>. Acesso em 09 nov 2022.

POLÍCIA comete "dicionário de abusos", diz Mendes. **Folha de S. Paulo**. 1 abr 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0104200916.htm>. Acesso em 29 nov. 2021.

POSADAS, Alejandro. Combating Corruption Under International Law. **Duke Journal of Comparative & International Law**. Nº 10. pp. 345-414. 2000.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**. Vol. 17. Nº 1. 2011, pp. 137-162.

PRAÇA, Sérgio. **Guerra à Corrupção: lições da Lava Jato**. São Paulo: Editora Generale, 2017.

PRAÇA, Sergio; TAYLOR, Matthew. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010”. **Latin American Politics and Society**, v. 56, Issue 2, pp. 27-48, 2014.

PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. Institutional Multiplicity and the Fight Against Corruption: A Research Agenda for the Brazilian Accountability Network. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 3, e1974. 2020.

PRADO, Mariana Mota; PIMENTA, Raquel de Mattos. Systemic Corruption and Institutional Multiplicity: A Complex Relationship as Illustrated by Brazilian Examples. **University of Toronto Law Journal**. v. 71. n. 1. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da reunião ministerial**. 12 ago 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/12-08-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-ministerial>. Acesso em 13 set. 2022.

PRONER, Carol. Quando a parcialidade é extraterritorial, tudo se explica. In: STRECK, Lenio; CARVALHO, Marco Aurélio de. **O Livro das Suspeições**. Editora Telha. 2020

PROTESTOS batem recorde de público e levam ao menos 3 milhões de pessoas às ruas; governo teme impacto. **O Estado de S. Paulo**. 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/ao-vivo/manifestacao-contra-dilma>. Acesso em 10 set. 2022.

RENNÓ, Lúcio; CABELLO, Andrea. As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. Vol. 25, Nº 74. 2010. pp. 39–60.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação Lava-Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciência Política: USP. 2019.

RODRIGUES, Theófilo. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**. N. 28. 2019.

ROSA, Vera. ‘Se achar que não contribuo mais, sairei’, diz Cardozo. **O Estado de S. Paulo**. 03 jul 2015. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/se-achar-que-nao-contribuo-mais--sairei--diz-cardozo/>. Acesso em 8 jan 2023.

ROSE, Cecily. **International anti-corruption norms: their creation and influence on domestic legal systems**. Nova York: Oxford University Press. 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan (org.). **International handbook on the economics of corruption**. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2006.

RUCKER, Philip; LEONNIG, Carol. **A Very Stable Genius: Donald J. Trump's Testing of America**. London: Penguin Press. 2020. P. 160.

SÁ E SILVA, Fábio de. “From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil's Illiberal Turn (2014–2018)”. **Journal of Law and Society**, v. 47, Issue S1, pp. 90-110, 2020.

SADEK, Maria Tereza. **O sistema de justiça**. Centro Edelstein, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>. Acesso em 21 out 2021.

- SADI, Andreia. Vice da Câmara viajou em avião emprestado por doleiro preso. **Folha de S. Paulo**. 1 abr 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1433952-vice-da-camara-viajou-em-aviao-emprestado-por-doleiro-presos.shtml>. Acesso em 13 set 2022.
- SAMPSON, Steven. The anti-corruption industry: from movement to institution. **Global Crime**. Vol. 11, Nº 2. 2010. pp. 261-278.
- SANCHES, Marina. OCDE reafirma que ação contra Brasil é inédita e contradiz governo Bolsonaro. **BBC News Brasil**. 16 mar 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56422998>. Acesso em 22 jan 2023.
- SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton; SANCHEZ-BADIN, Arthur. Anticorruption in Brazil: From Transnational Legal Order to Disorder. **American Society of International Law Unbound**. V. 113. pp. 326-330. 2019.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Comissões Parlamentares de Inquérito e Democracia no Brasil do tempo presente (1985-2010)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Brasília. 2012.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice. 1986.
- SANTOS, Célio Jacinto dos. A Gênese das Grandes Operações Investigativas da Polícia Federal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Vol. 8, Nº 2. 2017. pp. 11-68
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Pp. 19- 38. 2003
- SANTOS, Fabiano. Brazilian Democracy and the Power of “Old” Theories of Party Competition. **Brazilian Political Science Review**. n. 3(1). 2008.
- SANTOS, Fabiano. Do protesto ao plebiscito: uma avaliação crítica da atual conjuntura brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**. N. 96. 2013.
- SANTOS, Fabiano. PATRÍCIO, Inês. Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 17 (49). 2002.
- SANTOS, Fabiano; PAULA, Luiz Fernando de; MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment. **Latin American Perspectives**. Vol. 47. Issue 2. 2020.
- SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. **Colombia Internacional**. n. 99, p. 151-186. 2019.
- SARDINHA, Edson. Por unanimidade, 2ª Turma do STF referenda prisão de Delcídio. **Congresso em Foco**. 25 nov. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/por-unanimidade-2%C2%AA-turma-do-stf-referenda-prisao-de-delcidio/>. Acesso em 11 ago 2022.
- SAUVANT, Karl. The negotiations of the United Nations code of conduct on transnational corporations: experience and lessons learned. **The Journal of World Investment & Trade**. Nº 16. pp. 11-87. 2015.
- SEABRA, Cátia. Serra tem prontos comerciais em que ataca petista e traz de volta mensalão. **Folha de S. Paulo**. 17 ago. 2010. Disponível em: <https://m.folha.uol.com>.

br/poder/2010/08/784008-serra-tem-prontos-comerciais-em-que-ataca-petista-e-traz-de-voltamensalao.shtml. Acesso em 7 ago. 2022.

SEABRA, Cátia; NERY, Natuza. Lula teme que Dilma se isole da base governista. **Folha de S. Paulo**. 20 jul. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2007201103.htm>. Acesso em 11 ago 2022.

SEC. **“Release from Senator William Proxmire on Legislation Outlawing Bribes to Foreign Government Officials.”** Wisconsin, March 12, 1976a. Disponível em: [https://www.sechistorical.org/collection/papers/1970/1976\\_0312\\_ProxmireRelease.pdf](https://www.sechistorical.org/collection/papers/1970/1976_0312_ProxmireRelease.pdf). Acesso em 07 ago 2021.

SEC. **“Democracy and Planned-Economy: Friends or Foes?”** An Address by Roderick M. Hills, Chairman. February 17, 1976b. p. 11. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/speech/1976/021776hills.pdf>. Acesso em 06 abr 2022.

SCANTLEBURY, Donald. **The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on U.S. Business.** U.S. General Accounting Office. 1981. pp. 14-15.

SHALDERS, André. 'Acabei com a Lava-Jato': as medidas de Bolsonaro que já enfraqueceram a operação. **BBC News Brasil**. 8 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54472964>. Acesso em 12 nov 2022.

SHARMAN, Jason C. **The Despot's Guide to Wealth Management: On the International Campaign against Grand Corruption.** New York: Cornell University Press. 2017.

SILVA, Giuliana Monteiro da. Denúncia pública e o uso da corrupção como instrumento político de acusação: Um olhar sobre os escândalos de corrupção no governo Vargas: 1951-1954. **ANPUH / PUC-RS**. 2018.

SILVA, Giuliana Monteiro da. **A corrupção como arma política: seletividade na tolerância, eleição e derrubada de governos no Brasil (1955–1964).** Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais: UFFRJ. 2022.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOBRINO, Carla Magdenier. Fato, Memória e História: O impacto da inauguração da nova Capital, Brasília, nos jornais cariocas. **Anais do XIX Encontro de História da ANPUH-Rio**. 2020.

SPITZ, Clarice. Alckmin acusa PT de liderar organização criminosa. **Folha de S. Paulo**. 20 set. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u83467.shtml>. Acesso em 28 jul 2022.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez. STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power.** New York: New York University Press, e-Book, 1997.

TAO, Anthony Massayoshi. **Lei “Anticorrupção” N° 12.846/13 e mediadores do Catecismo Internacional pós-redemocratização.** Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2019.

TAYLOR, Matthew. **Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press. 2020.

TOURINHO, Marcos. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 61. Nº1. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Our Operating Budget**. 2014-2021. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/the-organisation/our-operating-budget>. Acesso em 7 out 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **First global convention against corruption to come into force**. 16 set. 2005. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/first-global-convention-against-corruption-to-come-into-force>. Acesso em 4 out. 2021.

TROMBINI, Maria Eugenia; VALARINI, Elizangela. A luta anticorrupção vista pelos agentes da justiça: aprendizagem, treinamento e padrão interpretativo. **XLIV Encontro Anual da ANPOCS, GT 03**. 2020.

TSEBELIS, George. **Nested games**. California: University of California Press. 1990.

UM BRASIL, 2018. “Capitalismo de compadrio” é propulsor da corrupção no Brasil. **Infomoney**. 11 de out. 2018. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/um-brasil/capitalismo-de-compadrio-e-propulsor-da-corrupcao-no-brasil/>. Acesso em 4 out. 2021.

US CONGRESS. **Combating Corruption in Latin America: Congressional Considerations**. 2019. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45733.pdf>. Acesso em 5 ago 2021.

US CONGRESS. **The Activities of American Multinational Corporations Abroad: Hearings Before the Subcommittee on International Economic Policy of the Committee on International Relations, House of Representatives, Ninety-fourth Congress, First Session**. U.S. Government Printing Office. 1975. p. 24.

USAID. **Dekleptification Guide: Seizing Windows of Opportunity to Dismantle Kleptocracy**. 2022. Disponível em: <https://www.usaid.gov/anti-corruption/dekleptification>. Acesso em 08 nov 2021.

VALENTE, Rubens. Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. **Folha de S. Paulo**. 23 mai 2016a. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>. Acesso em 15 dez 2022.

VALENTE, Rubens. Em conversa gravada, Renan defende mudar lei da delação premiada; ouça. **Folha de S. Paulo**. 25 mai 2016b. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774719-em-conversa-gravada-renan-defende-mudar-lei-da-delacao-premiada.shtml>. Acesso em 15 dez 2022.

VASCONCELLOS, Marcos de. FBI ampliou presença no Brasil em 2014, antes de operação "lava jato" ficar famosa. **Consultor Jurídico**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-07/fbi-ampliou-presenca-brasil-antes-lava-jato-ficar-famosa>. Acesso em 17 set 2022.

VEGA, Matt A. The Sarbanes-Oxley Act and the Culture of Bribery: Expanding the Scope of Private Whistleblower Suits to Overseas Employees. **Harvard Journal on Legislation**. Vol. 46. 2009. pp. 425–502.

VEJA. **Edição 2390**. Ano 47, Nº 37. 10 set. 2014.

VIANA, Natalia; NEVES, Rafael. O FBI e a Lava Jato. **Agência Pública**. 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/07/o-fbi-e-a-lava-jato/>. Acesso em 21 jul 2021.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 39–85, 2007.

VILLELA, Priscila. **A “guerra às drogas” e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil: as relações entre a Polícia Federal e a DEA nos anos 1990 e 2000**. Tese de Doutorado. Relações Internacionais San Tiago Dantas: UNESP/UNICAMP/PUC-SP. 2020.

VOGL, Frank. **Waging War on Corruption: Inside the Movement Fighting the Abuse of Power**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 2012.

WANG, Hongying; ROSENAU, James. Transparency international and corruption as an issue of global governance. **Global Governance**. Vol. 7, Nº 1. 2001. pp. 25–49.

WARDE, Walfrido. **O Espetáculo da Corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya. 2018

WHITE HOUSE. Remarks Announcing New Initiatives for the Task Force on Questionable Corporate Payments Abroad. 1976. In: WHITE HOUSE. **Public Papers of the Presidents of United States**. Gerald Ford. Book II. US Government Printing Office: 1979. p. 1874.

WHITE HOUSE. Letter of Transmittal. In: WHITE HOUSE. **Message from the President of United States**. Washington: US Government Printing Office. 1998. p. III.

WHITE HOUSE. Introduction. **United States National Security Strategy**. 2002. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nssintro.html>. Acesso em 23 fev 2022.

WHITE HOUSE. VI. Ignite A New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade. **United States National Security Strategy**. 2006a. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionVI.html>. Acesso em 24 fev. 2022.

WHITE HOUSE. **President's Statement on Kleptocracy**. 2006b. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/08/20060810.html>. Acesso em 19 fev 2022.

WHITE HOUSE. II. Champion Aspirations for Human Dignity. **United States National Security Strategy**. 2006c. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionII.html>. Acesso em 24 fev. 2022.

WHITE HOUSE. **United States National Security Strategy**. 2010. p. 38.

WHITE HOUSE. **FACT SHEET: The U.S. Global Anticorruption Agenda**. 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/24/fact-sheet-us-global-anticorruption-agenda>. Acesso em 12 mar 2022.

WHITE HOUSE. **United States National Security Strategy**. 2015. p. 21.

WHITE HOUSE. **United States National Security Strategy**. 2017.

WHITE HOUSE. **Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on the National Security Study Memorandum on the Fight Against Corruption**. 2021a. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-the-national-security-study-memorandum-on-the-fight-against-corruption/>. Acesso em 5 abr. 2022.

WHITE HOUSE. **Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest**. 2021b. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/memorandum-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-united-states-national-security-interest/>. Acesso em 5 abr 2022.

WHITE HOUSE. **United States Strategy on Countering Corruption**. 2021c.

WILKINS, David; PAPA, Mihaela. The Rise of the Corporate Legal Elite in the BRICS: Implications for Global Governance, 54. **Boston College of Law Review**, Vol. 54(3), 2013, p. 1149-1184.

WOOD, Danyelle. **A construção do regime internacional de combate à corrupção: o papel OCDE**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento: PUC-GO. 2013.

ZAGARIS, Bruce. US Creates Multi-Agency Task Force to Investigate Laundering by Foreign Politicians. **International Enforcement Law Reporter**. Vol. 19. 2003.

ZUCCO, Cesar. The President's New Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. **Journal of Latin American Studies**. Nº 40. 2008.

ZUCKER, Jeremy. BRIC by BRIC: Anti-Corruption Reforms in the BRIC Countries. **LJN's The Corporate Counselor**. Vol 28. Nº 11. 2014.